

**Progetto di Ricerca. n. 1403,  
finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

**Lavoro in ambiente domestico,  
telelavoro e lavoro a progetto:  
linee guida e buone prassi  
per la prevenzione dai rischi,  
anche in chiave comparata, alla luce  
della riforma del mercato del lavoro in Italia.  
(dicembre 2009)**

**a cura di  
Maria Giovannone, Silvia Spattini (responsabile scientifico)**



## INDICE SOMMARIO

Premessa: posizione del problema . . . . .	1
--	---

### Parte I

#### QUADRO DI RIFERIMENTO CONCETTUALE

1. L'evoluzione dei modelli di organizzazione del lavoro e delle tipologie contrattuali nell'ottica della salute e sicurezza sul lavoro: dimensione e fenomenologia in chiave comparata. . . . .	9
2. Gli infortuni sul lavoro in Italia nel contesto comparato: il quadro statistico per tipologia contrattuale. . . . .	37

### Parte II

#### IL QUADRO INTERNAZIONALE, COMUNITARIO E COMPARATO

##### SEZIONE A LAVORO DOMESTICO, TELELAVORO E LAVORO ECONOMICAMENTE DIPENDENTE: ANALISI COMPARATA DELLE LINEE GUIDA E DELLE BUONE PRASSI PER LA PREVENZIONE DEL RISCHIO IN UN MERCATO DEL LAVORO RIFORMATO

1. Definizione e campi di applicazione. . . . .	57
2. Prospettiva internazionale. . . . .	67
3. Vulnerabilità, stress, insicurezza e <i>outsourcing</i> (esternalizzazione). . . . .	115
4. La salute e sicurezza e la legislazione nel Regno Unito. . . . .	139
5. La trasposizione in Italia della direttiva comunitaria in materia protezione dei lavoratori atipici nel contesto comparato . . . . .	179

SEZIONE B  
LAVORO “DECENTE” E DIRITTI UMANI: UN’ANALISI  
PER CATEGORIE SOGGETTIVE E COMPARTI

6.	La tutela della salute e sicurezza nel lavoro sommerso ed irregolare: una prospettiva internazionale e comparata . . . . .	195
7.	I lavoratori vulnerabili . . . . .	205
8.	La tutela della donna lavoratrice nelle attività pericolose. . . . .	211
9.	Tutela della salute e sicurezza e lavoro “decente” in alcuni comparti: tessile, calzaturiero, commercio, turismo, agricoltura . . . . .	225
10.	Buone prassi, contrattazione collettiva e bilateralità in alcuni comparti: tessile, calzaturiero, agricoltura, commercio e turismo. . . . .	233

**Parte III**  
**RICOGNIZIONE DEL QUADRO NAZIONALE ALLA LUCE**  
**DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 81 DEL 2008**  
**E DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

SEZIONE A  
IL LAVORO IN AMBIENTE DOMESTICO

1.	La tutela della salute e sicurezza nell’ambito del rapporto di lavoro domestico. . . . .	253
2.	L’attività di colf e badanti. . . . .	281
3.	Il caso dei servizi di assistenza alla persona. . . . .	299

SEZIONE B  
IL TELELAVORO

4.	Il telelavoro ed il lavoro a domicilio: inquadramento giuridico. . .	313
5.	Mappatura del fenomeno infortunistico e di rischio nel telelavoro. . . . .	319
6.	Ricognizione del quadro italiano in materia di telelavoro (leggi, accordi locali e contratti collettivi). . . . .	325
7.	La tutela prevenzionistica dei telelavoratori <i>ex lege</i> ed <i>ex</i> contratto. . . . .	331

SEZIONE C  
IL LAVORO A PROGETTO E LE NUOVE FORME DI LAVORO  
AUTONOMO E PARASUBORDINATO

8.	La tutela della salute e sicurezza nel lavoro autonomo e parasubordinato. . . . .	349
9.	I collaboratori coordinati e continuativi, i lavoratori a progetto, gli occasionali. . . . .	355
10.	Fenomeno infortunistico e buone pratiche: <i>focus</i> sul lavoro a progetto. . . . .	361

**Parte IV**  
**PROSPETTIVE EVOLUTIVE TRA BUONE PRATICHE**  
**E RIFORME DEL QUADRO NORMATIVO**

SEZIONE A  
IL TESTO UNICO DELLA SALUTE E SICUREZZA  
NEI LUOGHI LAVORO DOPO IL CORRETTIVO

1.	La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009: il nuovo Testo Unico . . . . .	373
2.	Campo di applicazione e tipologie contrattuali . . . . .	381
3.	Tipologie di lavoro flessibile e valutazione del rischio . . . . .	387

SEZIONE B  
I MODELLI DI ORGANIZZAZIONE E DI GESTIONE  
E LE PROSPETTIVE DELLA CERTIFICAZIONE

1.	Sicurezza e responsabilità penale-amministrativa degli enti collettivi: i modelli di organizzazione e gestione . . . . .	393
2.	Delega di funzioni e modelli organizzativi . . . . .	409
3.	Le certificazioni di qualità . . . . .	419
4.	La certificazione dei modelli organizzativi del lavoro nella prospettiva della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori . . . . .	427
5.	Un'ipotesi operativa: verso un prototipo di procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro. . . . .	451
6.	Esternalizzazioni produttive e tutela della salute e sicurezza sul lavoro tra certificazione e sistemi di qualificazione delle imprese. . . . .	461
7.	Prospettive di riforma del quadro legale nazionale: verso uno «Statuto dei lavori». . . . .	481

**Parte V**  
**ALLEGATI**

1. Allegati .....	485
2. Tabelle riepilogative e grafici. ....	519

*Elenco delle abbreviazioni*

*Notizie sugli autori*

## PREMESSA: POSIZIONE DEL PROBLEMA

Nell'ordinamento italiano il lavoro domestico è uno speciale rapporto di lavoro le cui caratteristiche principali si rinvergono nel fatto di essere prestato all'interno e a favore di una famiglia o di convivenze varie e di essere sottratto alla disciplina limitativa dei licenziamenti.

Il telelavoro, dal canto suo, secondo la definizione fornita dall'*Accordo interconfederale per il recepimento dell'accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002 tra UNICE/UEAPME, CEEP e CES* del 9 giugno 2004, dell'*Accordo interconfederale per il recepimento dell'accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002 tra UNICE/UEAPME, CEEP e CES* del 9 giugno 2004, «costituisce una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa».

Per quanto concerne il lavoro a progetto, questo è un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, c.d. parasubordinato, la cui prestazione dedotta in contratto è resa nella modalità a progetto. Caratteristica del lavoro a progetto, in quanto lavoro autonomo, è la facoltà, del lavoratore, di gestire autonomamente il suo tempo di lavoro e di determinare, salvo diverse intese col committente, il luogo della prestazione lavorativa che, pertanto, potrà anche essere il proprio domicilio. Altra rilevante caratteristica di tale rapporto di lavoro è la necessaria determinazione o determinabilità del termine.

Da quanto detto sopra si evince che il lavoro domestico, il telelavoro ed il lavoro a progetto possono prevedere come luogo di esecuzione della prestazione dedotta in contratto il domicilio del prestatore di lavoro ovvero il domicilio di altra persona, destinataria del servizio prestato (in particolare nel lavoro domestico).

La crescente diffusione di queste modalità di impiego, si iscrive, in un più ampio fenomeno di modificazione dei modelli di organizzazione del lavoro. Per le particolari condizioni, oggettive e soggettive, di svolgimento della prestazione, poi, queste fattispecie sembrano esporre i lavoratori a peculiari criticità nella gestione della salute e sicurezza, tali da rendere costoro soggetti particolarmente vulnerabili. Esse, inoltre, riguardano in modo trasversale molteplici settori produttivi.

A tale vulnerabilità ha cercato di porre rimedio, quanto meno sul piano meramente normativo, il decreto legislativo n. 81 del 2008 che, per la prima volta, detta, nel nostro ordinamento, una più compiuta disciplina per la gestione della salute e sicurezza nell'ambito di queste tipologie contrattuali, con particolare riferimento al telelavoro ed al lavoro a progetto.

La sicurezza sul lavoro, soprattutto per il coinvolgimento di interessi fondamentali dell'ordinamento, è uno dei temi più importanti nella materia del lavoro. Essa, inoltre, come enfatizzato dalle recenti fonti comunitarie (*Libro Bianco* della Commissione Europea per la salute, relativo al periodo 2008-2013 e Comunicazione della Commissione Europea: *Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro*), costituisce un valore assoluto e trasversale, strumentale al conseguimento di maggiori livelli di benessere, produttività e prosperità economica.

Ogni anno mediamente il 6% dei lavoratori italiani subisce un incidente sul lavoro. Si tratta di quasi un milione di incidenti di diversa natura e gravità, dei quali circa 600 mila con esiti di inabilità superiore a tre giorni, oltre 27 mila determinano una invalidità permanente nella vittima, e più di 1.300 ne causano la morte. Ciò equivale a dire che ogni giorno tre persone perdono la vita per disgrazie legate alla propria attività lavorativa.

Nell'ordinamento italiano, una tappa fondamentale in tal senso, è rappresentata dal decreto legislativo n. 81 del 2008, ancor più alla luce delle recenti modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 106 del 2009.

Invero, il Testo Unico, quanto meno sul piano giuridico formale, ha cercato di porre rimedio alla particolare vulnerabilità di tali lavoratori e che, per la prima volta, tenta di delineare, nel nostro ordinamento, una compiuta disciplina per la gestione della salute e sicurezza in relazione a queste tipologie contrattuali, con particolare riferimento al telelavoro e al lavoro a progetto. Esso, infatti, ha abrogato i principali corpi normativi previgenti (decreto legislativo n. 626 del 1994, decreto legislativo n. 494 del 1996 e decreti degli anni Cinquanta) e ha ridisciplinato l'intera materia della sicurezza sul lavoro. Con specifico riferimento alle tipologie di impiego oggetto della ricerca, l'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha, per la prima volta, regolamentato, sotto il profilo prevenzionistico, il telelavoro subordinato (comma 10) ed inserito, nell'ambito di una legge speciale in materia antinfortunistica, una disposizione *ad hoc* per il lavoro a progetto (comma 7).

Il Testo Unico cambia notevolmente il quadro giuridico, in una materia molto delicata, venendo incontro alle esigenze di maggiori tutele e di maggiore effettività. Proprio tali esigenze, infatti, erano confluite negli anni passati in svariati tentativi di disciplina organica della materia della salute e sicurezza, puntualmente falliti. Nel corso di tali tentativi si era cercato di guardare all'esperienza comparata, europea ed internazionale, per trarre ispirazione da modelli normativi più avanzati, tuttavia senza alcun esito. Ancora lacunosa ed incerta la disciplina in materia di lavoro domestico.

Nello specifico del lavoro domestico, infatti, il problema degli infortuni è di rilevante importanza in quanto coinvolge circa 6.000 mila infortuni all'anno. Le più recenti statistiche, confermano, poi, che le mura domestiche, entro cui tali servizi vengono spesso espletati, non garantiscono affatto un ambiente di lavoro sicuro, anzi il tasso degli infortuni è sempre più elevato. Nel 2009, infatti, si stima un aumento delle morti legato ad incidenti domestici intorno al 20%, di cui buona parte riguarda in particolare le donne. Tali incidenti sarebbero, in particolare, connessi all'esposizione al rischio fisico, dettato dalla esposizione ad impianti elettrici e di riscaldamento mal funzionanti. Le dimensioni del fenomeno, del resto, avevano già indotto il legislatore a ravvisare la necessità di riconoscere una protezione alle persone che subiscono infortuni domestici. In questo senso, già la legge 3 dicembre 1999, n. 493, dava attuazione ai principi di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro sanciti dalla Costituzione. Su tali principi, ampiamente ribaditi in sede comunitaria, sono basati l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e l'obbligo di adottare nello svolgimento del lavoro tutte le misure di prevenzione e sicurezza. Con questa disciplina anche il lavoro domestico assurgeva a meritata dignità con il riconoscimento della sua tutela.

Al fine di rafforzare le tutele a favore di tali soggetti, poi, nel marzo 2005, la Commissione parlamentare monocamerale di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, istituita dal Senato, aveva segnalato le seguenti proposte di intervento normativo: una maggiore informazione e formazione sul tema della sicurezza negli ambienti domestici; la costituzione di un osservatorio presso il Ministero della salute; la predisposizione di un piano della sicurezza nelle abitazioni; l'istituzione di due registri nazionali, di cui uno per gli infortuni domestici e l'altro per le malattie professionali causate da esposizioni in ambito domestico; l'estensione degli infortuni domestici tutelati, ricomprendendo quelli mortali e riducendo il grado minimo di invalidità per l'indennizzo.

Tuttavia, nonostante la rilevanza del fenomeno, mentre il nuovo quadro normativo disegnato dal Testo Unico, da una parte, tutela in modo più pregnante ed incisivo il lavoro a domicilio, dall'altra non ricomprende altrettanto incisivamente nel campo d'applicazione soggettiva coloro che espletano servizi di assistenza domiciliare ed i lavoratori domestici, in generale.

In materia di lavoro a domicilio, infatti, gli articoli 36, comma 2, lett. b, e 37, comma 4, lett. c, prevedono rispettivamente che, anche nei confronti dei lavoratori a domicilio, trovano applicazione gli obblighi di «informazione sui pericoli connessi all'uso delle sostanze e dei preparati pericolosi» e gli obblighi di formazione «in occasione dell'introduzione di nuove

sostanze e preparati pericolosi». Il decreto legislativo n. 81 del 2008 ha, così, riconfermato gli obblighi di informazione e formazione (articolo 3, comma 9, e articolo 36, comma 3), già previsti dall'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 626 del 1994, sia pur con alcune limitazioni rispetto agli obblighi generali di informazione.

Per il lavoro domestico e per i servizi di assistenza domiciliare, invece, il quadro normativo sembra essere ancora incerto. L'articolo 2 comma 1, lett. *a*, del decreto legislativo n. 81 del 2008, infatti, definisce lavoratore la «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari», tagliando fuori, in modo non del tutto chiaro, molteplici figure professionali, quali *colf*, badanti ed operatori sanitari, anche di grande rilievo sociale. Pare, tuttavia, che l'esclusione di tali soggetti, delineata dal Testo Unico, operi soltanto per gli addetti ai servizi di cura del rispettivo datore di lavoro, e non per gli addetti messi dal loro datore di lavoro a disposizione di terzi (dipendenti di cooperative sociali, di agenzie di somministrazione, di strutture sanitarie pubbliche chiamati a prestare la propria attività presso il domicilio privato dell'assistito).

Gli operatori sanitari, infatti, che operano presso il domicilio dell'assistito, sembrano rientrare nella definizione di addetti ai servizi domestici. Le badanti, poi, svolgono una forma di lavoro domestico, che si specifica per essere destinata a garantire assistenza di persone che non sono in condizioni di piena autosufficienza, o che comunque hanno bisogno di assistenza in ragione di condizioni di salute o di età. Tali soggetti sono infatti esposti a peculiari criticità derivanti dall'organizzazione dell'orario di lavoro, dai rischi legati all'assistenza di una persona non autosufficiente o malata e dalla movimentazione dei carichi, oltre che essere più facilmente esposti al rischio biologico, al rischio da allergie e ai rischi collegati allo stress lavorativo o al *burn-out*. A questo, poi, si aggiunge il frequente deficit linguistico, se si prende in considerazione che la maggior parte delle *colf* e badanti proviene solitamente dall'estero, per cui alle difficoltà sopra esposte, si aggiungono quelle di comprensione linguistica e di differente percezione dei rischi.

Certamente più incisivo l'intervento normativo in materia di telelavoro rispetto al quale, da tempo, si erano manifestate esigenze di una regolamentazione che potesse completare la più limitata disciplina dettata dall'accordo interconfederale per il settore della Pubblica Amministrazione, in ragione del vantaggio individuale e sociale di questo strumento. Già quest'ultimo accordo, infatti, aveva delineato un'interessante definizione di tale fattispecie prevedendo che «il telelavoro costituisce per le imprese una modalità di svolgimento della prestazione che consente di modernizzare l'organizzazione del lavoro e per i lavoratori una modalità di svolgimento della prestazione che permette di conciliare l'attività lavorativa con la vita sociale offrendo loro maggiore autonomia nell'assolvimento dei compiti loro affidati». Esso inoltre dettava una normativa da adottare in materia di salute e sicurezza prevedendo anche la possibilità di verifiche della corretta applicazione della normativa da parte del datore, delle rappresentanze dei lavoratori, delle autorità competenti, previo preavviso e consenso nel caso l'attività venga svolta a domicilio, prevedendo, d'altro lato, che il lavoratore possa chiedere ispezioni.

Il decreto legislativo n. 81 del 2008, poi, ha previsto delle disposizioni prevenzionistiche *ad hoc* per i telelavoratori subordinati, autonomi e parasubordinati. I primi sono coloro che «effettuano una prestazione continuativa di lavoro a distanza, mediante collegamento informativo e telematico, compreso quello di cui al DPR 8 marzo 1999, n. 70 e di cui all'accordo quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002» (articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008). L'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008, inoltre, ha regolamentato espressamente le modalità e le forme legittime di accesso nel domicilio dei lavoratori da parte dei datori di lavoro, delle rappresentanze dei lavoratori e delle autorità competenti, al fine di verificare la corretta attuazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro. Ricalcando alla lettera quanto previsto, in sede comunitaria, dall'accordo quadro del 16 luglio 2002 (articolo 8) e, in sede nazionale, dall'accordo interconfederale del 9 giugno 2004, il

citato comma 10, ha poi, statuisce che l'accesso al domicilio del telelavoratore è subordinato a preavviso e al consenso di quest'ultimo, nei limiti di quanto previsto dalla normativa nazionale e dalla contrattazione collettiva.

Rispetto a questi ultimi, infatti, il decreto legislativo n. 81 del 2008 ha ridisciplinato ed ampliato le tutele prevenzionistiche, estendendo agli stessi quanto statuito dall'articolo 21, commi 1 e 2, (per i lavoratori autonomi in generale) in tema di attrezzature di lavoro, dispositivi di prevenzione e protezione, sorveglianza sanitaria e formazione. Riguardo, invece, al telelavoro parasubordinato, con riferimento ai lavoratori a progetto, il comma 7 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 si è limitato a ribadire quanto già previsto dall'articolo 61, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003, ossia la piena applicabilità della normativa antinfortunistica nei casi in cui la prestazione di lavoro si svolge nei luoghi di lavoro del committente. Tale tutela è stata, però, estesa dal nuovo decreto anche ai telelavoratori che operano con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, nei cui confronti il citato decreto legislativo n. 276 del 2003 non trova applicazione.

Da questo quadro di tutele più stringenti, restano tuttavia esclusi i telelavoratori parasubordinati che non lavorano nei locali di pertinenza del datore di lavoro committente. Ad essi, infatti, si applicano le più blande disposizioni relative ai lavoratori autonomi, essendo considerati ad essi equiparabili. Si lascia così aperto il dubbio sulla maggiore opportunità di far prevalere le criticità di natura tecnico-organizzativa, piuttosto che il tipo di vincolo giuridico con il committente.

Per quanto riguarda il lavoro a progetto, introdotto dal decreto legislativo n. 276 del 2003, il decreto legislativo n. 81 del 2008 si è limitato, a richiamare e ribadire (*remake*) quanto già espresso dall'articolo 66, comma 4, del nel decreto legislativo n. 276 del 2003 riproponendo, così, le medesime problematiche interpretative, e soprattutto applicative, che erano sorte nella vigenza della precedente disciplina.

Nonostante l'intervento legislativo, persiste così una disparità di trattamento in materia prevenzionistica tra i collaboratori che svolgono la propria prestazione lavorativa nei luoghi di lavoro del committente e coloro che svolgono tale prestazione all'esterno. Infatti i collaboratori a progetto, che svolgono la propria prestazione lavorativa all'interno dei luoghi di lavoro del committente, possono beneficiare della normativa prevenzionistica – alla stregua dei lavoratori subordinati *standard* –, diversamente, i lavoratori a progetto, che svolgono la propria prestazione fuori dei confini dell'azienda, non solo non godono delle suddette tutele, ma sono tenuti a quei comportamenti di “auto-protezione” previsti dall'articolo 21 del Testo Unico, al pari dei lavoratori autonomi.

Da questa indagine, emerge con chiarezza che, al tanto enfatizzato ampliamento del campo soggettivo delle tutele, operato con il decreto legislativo n. 81 del 2008, non pare esser seguita una risposta ordinamentale capace di garantire delle risposte tecnico-organizzative atte a mitigare le peculiari criticità delle varie forme di impiego, soprattutto di quelle dalla natura più ibrida, come il lavoro a domestico, il telelavoro ed il lavoro a progetto. Ciò produce carenza di effettività e la necessità di sviluppare prassi virtuose che possano colmare questi vuoti ed accompagnare il dettato normativo con l'implementazione di linee guida e buone prassi, cui la legge n. 123 del 2007 e lo stesso Testo Unico, fanno più volte riferimento. Si richiede, cioè, la messa a punto di modelli di gestione della salute e sicurezza che compensino la maggiore vulnerabilità di questi lavoratori e garantiscano l'auspicato innalzamento dei livelli di effettività e di lavoro “decente”, secondo la locuzione cara all'OIL. Con riferimento più specifico al lavoro domestico e alla prestazione di servizi di cura alla persona, poi, il quadro normativo sembra essere ancora incompleto, tagliando fuori questi soggetti dal campo di applicazione soggettivo delle tutele, almeno quando tali soggetti espletino l'attività a favore diretto del datore di lavoro e della sua famiglia.

In tale contesto si iscrive pertanto il presente lavoro di ricerca. Una volta analizzata la concreta operatività della disciplina normativa dettata per la tutela della salute e sicurezza di queste tipologie di impiego e valutata le criticità nel sopperire alla particolare vulnerabilità dei lavoratori in esse impiegati, obiettivo della ricerca è quello di favorire lo sviluppo di modelli

regolativi e di organizzazione del lavoro, che garantiscano maggiore effettività delle tutele per queste tipologie di lavoratori vulnerabili. Al tempo stesso essa mira ad individuare linee guida e buone prassi per la prevenzione dei rischi in materia, considerata la grande importanza che ad esse viene attribuita dal decreto legislativo n. 81 del 2008 ed ancor più alla luce del decreto correttivo n. 106 del 2009, ciò anche attraverso un'ottica comparata che tenga conto della evoluzione delle suddette problematiche nel contesto comunitario ed internazionale.

\*\*\*\*\*

*La presente ricerca è stata curata dalla dott.ssa Silvia Spattini (responsabile scientifico) e dalla dott.ssa Maria Giovannone.*

*Hanno partecipato alla ricerca: Pierfrancesco Acquaviva, Annamaria Antonucci, Ambra Barboni, Brenda Barrett, Michael Brookes, Chiara Bizzarro, Gabriele Bubola, Roberta Caragnano, Raffaele Dammacco, Paola De Vita, Francesco Di Bono, Sara Ferrua, Maria Giovannone, Michael Houssart, Daniel Gouveia M. Agnoli, Renato Nibbio, Flavia Pasquini, Giulia Rossi, Alberto Russo, Yuri Russo, Malcolm Sargeant, Sirio Solidoro, Silvia Spattini, Michele Tiraboschi, Fernanda Vargass, Davide Venturi, Martina Yanga*



**Parte I**  
**QUADRO DI RIFERIMENTO CONCETTUALE**



## **L'EVOLUZIONE DEI MODELLI DI ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO E DELLE TIPOLOGIE CONTRATTUALI NELL'OTTICA DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO: DIMENSIONE E FENOMENOLOGIA IN CHIAVE COMPARATA**

Sommario: 1. Flessibilità del lavoro, modelli organizzativi e lavoratori. – 2. Gli orari di lavoro. – 3. Il part-time e la conciliazione vita familiare-vita professionale. – 4. I fenomeni di esternalizzazione: l'appalto. – 5. I lavoratori vulnerabili. – 6. L'incidenza dei fattori psicosociali. – 7. I nuovi lavori. – 8. Il telelavoro: problemi di sicurezza e riflessi psicosociali. – 9. Lavoro atipico e rischi emergenti. – 10. Possibili prospettive di evoluzione.

### **1. Flessibilità del lavoro, modelli organizzativi e lavoratori.**

La diffusione della richiesta di flessibilità ha portato all'istituzionalizzazione dei rapporti di lavoro atipici, non più considerati risorse utilizzabili solo in situazioni contingenti, ma diventati strategia permanente. Tuttavia, più ci si allontana da rapporti di lavoro stabilmente e strutturalmente inseriti nel macro-sistema organizzato, più la comparabilità dei trattamenti, alla stregua del principio d'eguaglianza, diminuisce. Per le categorie di lavoratori che sempre più spesso si discostano dal tipo normativo del lavoro subordinato, infatti, le solenni affermazioni contenute nella Carta Costituzionale, in particolare agli articoli 4, 32 e 41, paiono allora destinate a rimanere ancora una volta lettera morta, mentre in termini di effettività sembrano essere stati compiuti più passi indietro che in avanti rispetto al problema della tenuta delle conquiste normative e sociali degli anni sessanta e settanta, a fronte delle logiche del mercato e della concorrenza. Niente di più facile che paradossalmente, proprio nel momento in cui l'ordinamento giuridico compie un significativo sforzo per modernizzare l'intero sistema prevenzionistico, attraverso l'emanazione di un testo unico sulla sicurezza, nella coscienza collettiva di ampi strati della società, la tutela della salute possa degradare a livello di un lusso superfluo, nel momento stesso in cui il lavoro diventa un privilegio, un bene che può essere perso in qualsiasi momento. E questo fino al punto estremo di ribaltare il corollario di una consolidata lettura degli articoli 32 e 41 della Costituzione che, nel pieno rispetto del diritto al lavoro di cui all'articolo 4, vuole la libertà d'impresa e di iniziativa economica subordinata al diritto alla salute e non viceversa<sup>1</sup>.

Tale superamento della classica dicotomia lavoro autonomo-lavoro subordinato, oramai ampiamente acquisita al panorama giuslavoristico internazionale, infatti pone di fronte al declinarsi di un'immensa area grigia, articolata da forme di lavoro atipiche, miste o sui generis. Queste ultime sono strettamente legate all'irreversibile trend di un'economia che si evolve in senso globale ed all'interno della quale, due beni di rango costituzionale, come il diritto alla salute ed il diritto al lavoro, si presentano, oggi più che mai, in termini assolutamente antagonisti, se non addirittura alternativi.

Tale fenomeno si iscrive quindi nel più ampio scenario delle modificazioni dei modelli organizzativi del lavoro e dei sistemi di produzione aziendale, che passano non solo attraverso il ricorso a tipologie contrattuali non standard, ma anche attraverso la frammentazione della grande impresa, i cambiamenti degli orari di lavoro, l'introduzione delle nuove tecnologie, le modificazioni nella composizione della forza-lavoro, con elevato impiego di donne, giovani, lavoratori di età superiore ai 50 anni, immigrati e disabili, strumenti tutti rivolti a soddisfare la crescente richiesta di flessibilità.

Per flessibilità si intende il grado di adattabilità o adeguamento del sistema o dei suoi elementi al manifestarsi di mutamenti o al sorgere di determinati vincoli. Al suo sviluppo hanno senza

---

<sup>1</sup> L. Montuschi, *Commento sub art. 32, 1° comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione, rapporti etico-sociali*, Zanichelli, Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1976, 146 ss.

dubbio contribuito i mutamenti nell'economia e nel mercato (ad esempio la volatilità dei mercati, l'esigenza di nuove produzioni nei luoghi di minor costo, la terziarizzazione), l'accresciuta importanza di fattori socio-culturali (ricerca di maggiori spazi per le esigenze di *well-being*, la necessità di ridurre il pendolarismo), fattori di tipo organizzativo nell'impresa (la necessità di accedere a mutamenti produttivi rapidi, la convenienza di nuove tipologie produttive come il telelavoro), nonché fattori legislativi (recepimento di indicazioni europee con normative sulla flessibilità). Sembra, tuttavia, che le necessarie trasformazioni organizzative, così verificatesi, comportino quasi sempre un costo umano.

Come rilevato da alcuni studi condotti dall'Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro<sup>2</sup>, tutti questi fattori, possono avere implicazioni peculiari sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che determinano la nascita di nuove tipologie di rischio tali da richiedere nuovi approcci di gestione della salubrità del contesto produttivo. Alla modulazione flessibile dei sistemi produttivi, fa da corollario l'intensificazione del lavoro, per cui il lavoratore è costretto a produrre di più in uno stesso lasso di tempo, essendo sottoposto contemporaneamente a pause o tempi di riposo troppo brevi, a posture o movimenti sempre più scomodi e faticosi e adibito a mansioni che richiedono grossi sforzi fisici o intellettuali, situazioni che lo espongono, oltre che ad un più rapido logoramento, delle forze fisiche, alla accumulazione di alti livelli di stress per prolungati periodi.

Alla base delle emergenti problematiche di gestione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, vi sarebbero in particolare tre fattori di ordine organizzativo: la frammentazione delle imprese, per cui numerose mansioni svolte nella stessa impresa vengono attualmente affidate a una serie di imprese esterne; la riduzione considerevole della dimensione media delle imprese, che cercano di diventare medie o piccole, cercando di fare a meno dei lavoratori subordinati standard; la dispersione di attività solitamente concentrate in un'unica impresa, con la conseguenza di centinaia di imprese e migliaia di salariati che lavorano per imprese clienti, spesso con sedi geograficamente molto distanti tra loro. Ciò ha comportato lo sviluppo di una rete di imprese sussidiarie e di fornitori esterni, spesso disseminati su una vasta area geografica molto difficile da delimitare e controllare. In questo reticolo, la vita e la sopravvivenza di un numero elevatissimo di unità produttive è destinata a dipendere dalle commesse e dalle valutazioni di un'impresa intermediaria, solitamente in subappalto, che dipende a sua volta da un'altra impresa più importante, che distribuisce le grandi commesse dell'impresa motrice passandole alle imprese più piccole della rete. Il rischio in questo modo viene suddiviso così sottilmente che ciascuna unità a livello di piccole e medie imprese è costretta a modulare il proprio flusso di produzione nel modo più attento possibile, per adattarlo alle decisioni o alle esigenze dei tanti livelli di subappalto. La flessibilità della produzione diventa così una necessità, dal momento che nessuna impresa ha modo di prevedere le esigenze produttive di lungo periodo, dal momento che gli ordini dipendono dall'internalizzazione o dall'esternalizzazione di funzioni nel perimetro incerto del sistema organizzativo dell'impresa motrice.

In tale impianto organizzativo, come evidenziato dai rapporti della Fondazione Europea di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro<sup>3</sup>, ogni componente della catena-rete, si trova così continuamente costretta ad assumere la percentuale più alta possibile di personale fatto di contratti a tempo determinato, intermittenti o volanti, a sottoporre cioè la manodopera ai condizionamenti della produzione *just-in-time*, caratterizzata da picchi di produzione che determinano la necessità di aumentare i carichi di lavoro e dilatare l'orario lavorativo, suscettibile di oscillazioni dalle 35 alle 45 o 48 ore settimanali, se la domanda arriva

---

<sup>2</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *New trends in accident prevention due to the changing world of work*, Office for official publications of the European Communities, Louxemburg, 2002, nonché European Agency for Safety and Health at Work, *Promoting health and safety in European Small and Medium-sized Enterprises (SMEs)*, 2005

<sup>3</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working time flexibility in European companies*, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, Dublino, 2007.

all'apice. Non di rado, poi, la necessità di fronteggiare i carichi produttivi induce all'impiego di altre modulazioni dell'orario di lavoro che si presentano preoccupanti sotto il profilo del benessere dei lavoratori. È il caso del cosiddetto tre per otto in cui i dipendenti lavorano, alternandosi in tre squadre, una dalle 6 alle 14, l'altra della 14 alle 22 e la terza dalle 22 alle 6 del mattino, oppure la settimana di 5 giorni consecutivi, in cui non necessariamente i lavoratori sono liberi il sabato e la domenica. Profili problematici sembrano doversi ricondurre, in tal caso, alla discontinuità nella presenza dei lavoratori sui luoghi di lavoro, diventando così bersaglio dei rischi da turnover. Il turnover del personale, infatti, rischia di diventare un problema, quando, nell'arco della stessa giornata lavorativa, più lavoratori si avvicendano per esempio su una stessa macchina, che può nascondere insidie non comunicate nei cambi.

## 2. Gli orari di lavoro.

Si evince, pertanto che il mutamento dei modelli organizzativi, agirebbe sul benessere psicofisico dei lavoratori, anzitutto attraverso l'aumento dell'intensità del lavoro, la rivisitazione degli orari di lavoro ed il notevole ricorso al lavoro notturno. In tutti i Paesi europei si è assistito, infatti, all'aumento dell'intensità degli orari di lavoro, con il ricorso diffuso alla pratica del *week-end work* ovvero l'aumento degli straordinari involontari. Nel *week-end job*, molto in uso per lo svolgimento di attività di cameriere, cuoco, addetto alle pulizie, uno studio del 2008<sup>4</sup> rintraccia fattori di rischio addizionali, come ad esempio l'elevata esposizione al rischio infortunistico in quanto, anche se la prestazione si riduce a un solo giorno o a due, gli orari di lavoro sono particolarmente pesanti e l'eccessivo carico psicofisico può facilmente favorire un evento dannoso. Si riscontrano altresì difficoltà operative per assoluta mancanza di conoscenza dell'azienda e problemi psicologici per mancanza di supervisione.

Sul tema degli orari di lavoro, vi sono, poi, numerosi studi che analizzano prevalentemente gli effetti, sulla salute e sicurezza, del lavoro notturno, del *long working time* e dello *shift working*. Di particolare importanza, al riguardo, i rapporti della Fondazione Europea di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Essi, evidenziano interessanti profili sulle interrelazioni tra l'impiego degli straordinari e degli orari di lavoro non standard e la comparsa di particolari rischi per la salute psicofisica dei lavoratori, sottolineando altresì le conseguenze della difficile conciliazione dei tempi di vita e di lavoro<sup>5</sup>.

I dati istituzionali trovano del resto fondamento in numerosi studi di medicina del lavoro che hanno dedicato, già da tempo, grande attenzione alla tematica dell'orario di lavoro lungo e del cosiddetto *shift working* soprattutto a causa dei significativi legami tra l'adozione dei suddetti moduli e l'alterazione dei ritmi circadiani sonno-veglia<sup>6</sup>. Quanto, poi, al tipo di patologie, solitamente collegate al *long-working time*, si registrerebbero prevalentemente i seguenti effetti: riduzione della qualità e quantità del sonno; senso maggiore di fatica; sviluppo di disturbi dell'umore, ansia, depressione e nevrosi; disturbi cardiovascolari; disordini gastrointestinali e, sulle donne in particolare, aumento del rischio di aborti spontanei, ovvero la nascita di bambini prematuri<sup>7</sup>. L'impiego dell'orario di lavoro lungo, inoltre, innalzerebbe in modo significativo il tasso di infortuni sul lavoro, oltre che indurre nel lavoratore stress ed affaticamento tali da far

---

<sup>4</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Protecting workers in hotels, restaurants and catering*, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.

<sup>5</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *A new organization of time over working life*, Dublino, 2003, nonché European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working time flexibility in European companies*, cit.

<sup>6</sup> C. Caruso, E. Hitchcock, R. Dick, J. Russo, J. Schmit, *Overtime and Extended Work Shifts: Recent Findings on Illnesses, Injuries, and Health Behaviors*, U.S. Department of Health and Human Services Centers for Disease Control and Prevention National Institute for Occupational Safety and Health, April 2004.

<sup>7</sup> J.M. Harrington, *Health effects of shift work and extended hours of work*, in *British Medical Journal*, gennaio 2001, vol. 58, 68-72.

calare decisamente il livello di soddisfazione per la propria vita professionale, familiare e relazionale, anche a causa della ridotta capacità di conciliazione tra le stesse. Del resto le stesse rilevazioni effettuate in settori lavorativi tradizionalmente caratterizzati da orari di lavoro prolungati e da lunghi periodi di mancata conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, insita nella natura stessa del tipo di attività prestata, come quello delle attività lavorative espletate a bordo delle navi, dimostrano come i lavoratori sviluppino forme di stress dovute a carichi di lavoro che accentuano di molto l'incidenza del fattore umano sulla verifica di infortuni sul luogo di lavoro<sup>8</sup>.

### ***Il lavoro notturno.***

Anche in tema di lavoro notturno, l'interesse della medicina del lavoro si è fatto sempre più forte. Limitato, fino a qualche decennio fa quasi unicamente ai settori dell'industria, della pesca, ad alcune tipologie di attività artigianali, nonché ai servizi sociali essenziali, negli ultimi anni il lavoro notturno ha abbandonato la sua originaria posizione di marginalità, per passare a quella di fattore organizzativo strategicamente rilevante, per le imprese, al fine di migliorare la produttività e rendersi maggiormente competitive sul mercato. Così le dimensioni del fenomeno si sono notevolmente ampliate, toccando tutti i settori lavorativi: industria meccanica, tessile, alimentare, commercio, grande distribuzione, ristorazione, alberghiero ed attività di intrattenimento. In Italia la presenza del lavoro notturno si colloca in una posizione intermedia nella graduatoria europea, con un tasso di impiego pari all'11,6 per cento. Inoltre, malgrado l'esistenza di notevoli effetti negativi sulla salute del lavoratore, in quanto il lavoro notturno determina un'oggettiva condizione di stress per l'organismo umano, nel nostro ordinamento, fino a pochi anni fa era assolutamente assente una speciale disciplina organica, e le uniche tutele si rintracciavano per i lavoratori giovani e le donne. In un'ottica più generale, tuttavia, desta particolare preoccupazione il fatto che, non di rado, nella prassi aziendale, si ha la sensazione che il lavoro notturno non richieda particolari cautele, con il risultato che malgrado siano state eseguite anche serie valutazioni, di fatto vengono adottate misure di prevenzione insufficienti. Il sistema aziendale, spesso, presenta fattori di rischio sottostimati o addirittura non considerati per questa tipologia di lavoro. È unanime il consenso degli studi in materia<sup>9</sup> sul fatto che il lavoro notturno presenti un novero di rischi addizionali ed una più alta incidenza di infortuni, che imporrebbero al datore di lavoro l'obbligo di effettuare una valutazione speciale dei rischi. Adibire il lavoratore a prestazioni notturne, rappresenta già di per sé un rischio, a causa di quattro componenti fondamentali: l'esistenza di un'oggettiva condizione di stress per l'organismo, l'esistenza di fattori di rischio tipici delle fasce orarie notturne, la concomitanza con fattori di rischio aggravati e l'esistenza di fattori negativi individuali. In ordine alla prima componente la letteratura medica evidenzia che, mediante lo sconvolgimento del ciclo sonno/veglia, infatti, si determina una significativa perturbazione della normale ritmicità cardiaca e quindi delle funzioni biologiche e psicofisiche della persona. Effetto a breve termine sarebbe la cosiddetta sindrome da jet-lag, che si manifesta con un senso generale di malessere ed affaticamento, sonnolenza e insonnia, disturbi dispeptici, riduzione dei livelli di vigilanza e di performance. A ciò si accompagnano gli effetti penalizzanti sull'efficienza lavorativa, con conseguenti maggiori rischi di errori e di infortuni e, a lungo andare, la comparsa di patologie prevalentemente di natura neuro-psichiatrica, gastrointestinale, cardiovascolare e significative interferenze con la funzione riproduttiva femminile. Il lavoro notturno è altresì esposto ai fattori di rischio, cosiddetti vampiro, in quanto il loro potenziale di danno diventa attivo proprio nei turni di notte. Tra essi rientrano, ad esempio, l'insufficiente illuminazione degli ambienti di lavoro, l'insufficienza di organico per fronteggiare le situazioni di emergenza, la scarsa visibilità della segnaletica di sicurezza, la carente illuminazione, lo scarso riscaldamento e l'isolamento

---

<sup>8</sup> C.I.R.M., *Lo stress del lavoratore del comparto marittimo*, in *Atti della Settimana del Cervello/Brain Awareness Week*, 10-15 marzo 2008.

<sup>9</sup> Società Italiana di Medicina del Lavoro ed Igiene Industriale, *Linee Guida per la sorveglianza sanitaria degli addetti a lavori atipici*, Pavia, 2004, 56 ss.

dei locali di lavoro. Tali fattori, poi sono spesso accompagnati da condizioni soggettive ed individuali del lavoratore che possono dare origine a rischi ulteriori per sé e per gli altri lavoratori, quali ad esempio il fumo, l'alcool, l'ipertensione, l'assunzione di farmaci. A fronte di tali condizioni si richiede adeguatezza organizzativa al datore di lavoro, nel senso di usufruire del lavoro notturno, a condizione che ci sia consapevolezza dei maggiori rischi e vengano predisposte procedure funzionali, in grado di garantire una prestazione in piena sicurezza, pari a quella del lavoro diurno. La letteratura specialistica, in materia<sup>10</sup>, richiama l'attenzione al rispetto, nella definizione delle misure preventive, dei criteri ergonomici per l'organizzazione dei turni e delle misure compensative, anche considerando che il lavoro notturno si rifletterebbe negativamente anche sulla conciliazione dei tempi di vita lavorativa e vita familiare. Si pone così l'accento sulla necessità di limitare le notti consecutive di servizio, eliminare cicli troppo lunghi ed irregolari, organizzare turni di riposo dopo il lavoro notturno, regolare la lunghezza del turno in funzione della gravità psicofisica che l'attività implica, nonché assicurare il maggior numero possibile di festività e di week-end liberi. Per quanto concerne invece le misure compensative è indicata quale strada principale la riduzione dell'orario di lavoro notturno, accompagnata da altri interventi tesi alla riduzione dei carichi di lavoro, la turnazione periodica tra lavoro notturno e diurno, la disponibilità di ambienti di riposo e lo sviluppo della prevenzione creativa, finalizzata, ad esempio, a migliorare i tempi di permanenza con i familiari.

Particolari cautele vanno poi previste per la donna lavoratrice, anche in questo ambito. Infatti se il datore di lavoro, nella sua titolarità del potere organizzativo, può autonomamente scegliere i lavoratori da adibire al lavoro notturno, vi sono delle chiare limitazioni da osservare. Più in particolare si fa riferimento al divieto di adibire le donne al lavoro notturno, dalle ore 24 alle ore 6, dall'accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino. Tale divieto, viene poi corredato dal riconoscimento, alla lavoratrice, del diritto di rifiutare di eseguire la prestazione lavorativa, quando sia madre di un bambino di età inferiore ai tre anni, quando sia l'unico genitore affidatario di un minore di dodici anni, ovvero quando abbia a proprio carico un soggetto disabile.

Attenzione particolare, merita poi il cosiddetto lavoro notturno solitario, caratterizzato da prestazioni lavorative svolte in un contesto di isolamento, più o meno intenso, in cui il lavoratore si trova ad operare da solo, senza la presenza fisica di altri colleghi. Pare che in tale caso l'elemento di criticità sia rappresentato dall'analisi delle variabili del contesto ambientale in uno con l'idoneità, sotto il profilo psicologico, del lavoratore a svolgere un'attività disagiata, con particolare riferimento alla distanza dal pronto soccorso più vicino, la copertura della telefonia mobile, l'organizzazione del sistema di allarme e primo soccorso. In questo tipo di attività, infatti, l'organizzazione del sistema di allarme e di primo soccorso, costituisce indubbiamente uno dei fattori cruciali. Sono diversi i parametri da prendere in considerazione: la difficoltà dei soccorritori di accedere all'interno del luogo; l'impossibilità da parte del lavoratore di allertare i soccorsi esterni, le difficoltà operative ed i tempi tecnici di intervento. Per quanto riguarda gli strumenti tecnici di comunicazione, sono molteplici le opzioni praticabili, ad esempio: il telefono cellulare, il cordless, il ricetrasmittitore collegato a soggetti addetti a servizi di sorveglianza. Tali sistemi, essendo di tipo manuale e volontario, offrono sicuramente sicurezza psicologica, ma hanno dimostrato scarsa efficacia, che diventa addirittura nulla nel caso il lavoratore perda la coscienza. Il sistema a dialogo, invece, sembra essere il più efficace, ma trova i suoi limiti nel tipo di protocollo stabilito, cioè la periodicità con cui viene interpellato il lavoratore solitario. Esso può essere sostituito a livello organizzativo da visite periodiche dall'esterno, presentando gli stessi limiti in merito alla periodicità. Il fatto che il lavoratore solitario sia l'unico presente sul posto di lavoro comporta poi necessariamente obblighi formativi in tema di primo soccorso e lotta antincendio, senza trascurare i risvolti psicologici che tale modalità di svolgimento della prestazione può determinare. Il lavoratore

---

<sup>10</sup> Regione Emilia-Romagna, *Lavoro notturno. Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in *Lavoro e salute*, 2004, supplemento al n. 11, inserto n. 5.

potrebbe infatti non essere idoneo a sopportare le condizioni di isolamento, disagio e il relativo carico di tensioni fisiche e mentali<sup>11</sup>.

### **3. Il part-time e la conciliazione vita familiare-vita professionale.**

Tra gli strumenti di organizzazione flessibile dell'attività lavorativa rientra tradizionalmente il contratto a tempo parziale, baluardo di una cosiddetta flessibilità positiva, capace cioè di garantire ai lavoratori, in particolare alle donne, una più facile conciliazione vita-lavoro, ma forse per questo erroneamente considerato esposto a minori rischi, in ragione di una prestazione lavorativa quantitativamente ridotta. Il ricorso a tale strumento, come evidenziato in uno studio recente della Fondazione Europea di Dublino<sup>12</sup>, sebbene abbia contribuito al crescente ingresso delle donne nel mondo del lavoro, permettendo alle stesse di meglio assolvere ai compiti relativi alla cura dei figli e degli anziani, ha dimostrato avere peculiari ripercussioni sulla gestione della salute e sicurezza: la minore presenza del lavoratore in azienda e l'assoggettamento a minori controlli dei superiori. Il quadro infortunistico aziendale può, dunque in tal caso essere aggravato dal fatto che, frequentemente, questi lavoratori sono impiegati in mansioni faticose poco qualificate, spesso anche con l'imposizione di compiti e ritmi lavorativi squilibrati, nel senso che, nel ristretto tempo disponibile, l'entità della prestazione richiesta è quasi equivalente a quella di un lavoratore a tempo pieno. Si aggiunga poi che è in crescita il fenomeno dei lavoratori pluri-part-time, ossia di coloro che sono titolari di due o addirittura più rapporti di lavoro a tempo parziale, situazione che può comportare un aumento esponenziale dei rischi per la salute, acuito dalla scarsità di interazione ed integrazione, tra i soggetti incaricati della prevenzione. Non sono rari, poi, i casi in cui essi celano veri e propri rapporti di lavoro a tempo pieno. La maggior parte di questi contratti, poi, spesso riguarda le donne. Queste ultime, infatti, se ne sono avvantaggiate, sotto il profilo della migliore conciliazione del lavoro con gli impegni familiari, ma restano tuttavia esposte a tutta una serie di implicazioni negative che fanno leva sulle diversità biologiche, oltre che sulla salute riproduttiva. All'intensificazione dei ritmi di lavoro, quindi, come appena anticipato, ha fatto necessariamente da corollario il problema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, considerato che gli orari di lavoro spesso si rivelano poco sensibili a tali esigenze, soprattutto per le lavoratrici con figli. Sembra infatti che il sesso del lavoratore, sia un elemento fondamentale nella valutazione dell'impatto della flessibilità sull'equilibrio vita professionale-vita familiare, in quanto le aspettative di ognuno e le norme culturali, determinano non solamente i vari tipi di flessibilità proposte e accolte dagli uomini o dalle donne, ma forgiavano i diversi quadri istituzionali nazionali e viceversa. Va detto in prima battuta e come sottolineato da uno studio condotto in seno al Consiglio Europeo di Strasburgo<sup>13</sup> che la flessibilità spesso costituisce la soluzione proposta nei dibattiti sulla conciliazione della vita familiare con quella professionale. In questo quadro essa si traduce principalmente in orari di lavoro variabili e nella possibilità di prendere determinati congedi. Del resto il numero di donne occupate, soprattutto le madri di famiglia, è nettamente aumentato nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE durante l'ultimo trentennio. Con questa tendenza, ai nuclei familiari che godono di un doppio salario è più che mai indispensabile trovare delle soluzioni che consentano alle famiglie di conciliare responsabilità professionali e familiari. Sono infatti soprattutto le donne che si prendono cura dei figli e delle persone anziane e si trovano più degli uomini ad affrontare quello che si definisce il triplice dovere. Si chiede loro di prendere sempre più parte

---

<sup>11</sup> Regione Emilia-Romagna, *Lavoro notturno. Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, cit.

<sup>12</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working time and work-life balance in European companies*, cit., nonché European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Combining family and full-time work*, Dublino, 2005.

<sup>13</sup> M. Jespen, *La flessibilità del lavoro e la conciliazione dei tempi di vita familiare e della vita professionale. Quale ruolo della flexicurity?*, in G. Farrell, S. Sperber, *Flessibilità del lavoro, proposte politiche*, Consiglio Europeo, Strasburgo, 2006.

al mercato del lavoro e di essere più flessibili, ci si aspetta che generino figli e che più tardi nella loro vita si prendano cura dei nipoti e dei propri genitori. Non tutti i Paesi europei, tuttavia, di fronte a tale realtà, hanno proposto misure di portata tale da aiutare a conciliare responsabilità professionali e familiari. Nella maggior parte dei Paesi europei, sono state instaurate numerose misure in questo campo, soprattutto ricorrendo alla modulazione flessibile degli orari di lavoro, al part-time, all'organizzazione di congedi, orari atipici (cosiddetta flessibilità interna), ovvero nel ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e in lavori temporanei (cosiddetta flessibilità esterna numerica) ma i mezzi impiegati, come pure i risultati ottenuti differiscono ampiamente da un Paese all'altro. Sul punto infatti la Fondazione europea di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro<sup>14</sup>, ha posto in luce la non univocità dei risvolti applicativi della flessibilità per la soluzione di questi problemi. Solo la flessibilità positiva, infatti, apporterebbe vantaggio ai lavoratori, sotto questo profilo. Essa corrisponde alla situazione in cui il lavoratore riesca effettivamente ad adottare un'organizzazione del lavoro flessibile adeguata alle proprie esigenze personali: poter scegliere ad esempio, entro certi limiti, le ore di ingresso e di uscita dal proprio luogo di lavoro. La flessibilità negativa, invece, è latrice di situazioni nelle quali essa si impone forzatamente in virtù di elementi esterni, ad esempio ore di straordinario, cambiamenti imprevisi o la scadenza improvvisa di un contratto. È vero infatti che le sistemazioni professionali che più frequentemente consentono di conciliare lavoro e famiglia sono sicuramente i contratti part-time ed i congedi parentali, tuttavia diversi studi dimostrano che questi due tipi di organizzazione hanno spesso ripercussioni sfavorevoli sulla carriera professionale, benché la loro portata sia diversa da un Paese all'altro. Altresì complicata sotto il profilo della conciliabilità la situazione per i contratti di lavoro a tempo pieno, che restano comunque i più diffusi in Europa e costituiscono il solo tipo che consenta a una persona di fare carriera. Tali osservazioni definiscono molto bene, pertanto i contorni di una problematica che resta ancora offuscata da numerose criticità e contraddizioni, che si rivelano molto chiaramente nell'ambito del dibattito relativo all'incremento della manodopera femminile e alle relative condizioni di benessere psicofisico e socioeconomico, di cui si tratterà nel paragrafo successivo.

#### **4. I fenomeni di esternalizzazione: l'appalto.**

Nel contesto di innovazione sin ora analizzato, va altresì posto l'accento sul fatto che la sempre più marcata specializzazione delle attività, dovuta allo sviluppo tecnologico, nonché alla complessità e integrazione dei processi produttivi moderni e alle nuove possibilità di coordinamento a distanza fra produttori, impone, inoltre di considerare, i riflessi delle esternalizzazioni sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Ciò al fine di verificare in particolare in quale misura, sia garantita la tutela della salute dei lavoratori impegnati in appalti o subappalti, data la complessità delle problematiche giuridiche e organizzative ad esso connesse. Ci sarebbe, infatti, una chiara evidenza del fatto che la natura triangolare di questi rapporti, crei particolari problemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro<sup>15</sup>. Ciò dipende anzitutto dalla frammentazione dei regimi di responsabilità datoriale. Infatti nelle realtà produttive caratterizzate da una certa complessità, la connessione lineare, che nel rapporto di lavoro subordinato, lega imprenditore, ambiente e prestazione lavorativa, e fa sì che il datore di lavoro, nell'esercizio dei suoi poteri organizzativi, sia tenuto a predisporre un ambiente di lavoro sicuro per la salute dei suoi dipendenti, si incrina e diventa difficile individuare i soggetti responsabili dell'attuazione dell'obbligo di sicurezza. I lavoratori dipendenti dalle imprese appaltatrici operano in un ambiente di lavoro predisposto dal committente o, nel subappalto,

---

<sup>14</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working time and work-life balance in European companies*, cit.

<sup>15</sup> M. Quinlan, *Organisational Restructuring/Downsizing, OHS Regulation and Worker Health and Wellbeing*, 2007.

dall'appaltatore, che si configura quale committente, emergendo, per questa via, il problema dell'evanescenza della figura del datore di lavoro. La sicurezza negli appalti presenta quindi una peculiarità, derivante da una vera e propria diversificazione dei centri del potere decisionale, a causa della presenza di una molteplicità di imprenditori, con organizzazioni e strutture non sempre omogenee, e dalla conseguente frammentazione dello svolgimento dei lavori. Da ciò discende che gran parte degli infortuni sul lavoro è causata da consistenti vuoti di responsabilità e di organizzazione, intercorrenti tra i soggetti. Questa tipicità fisiologica si ripercuote non solo sulla delimitazione e sull'imputazione delle responsabilità, rendendole problematiche, ma anche sulla stessa azione di prevenzione. Infatti è meno complesso per il datore di lavoro attuare una politica della sicurezza, nonché programmare e organizzare le misure di prevenzione e protezione, all'interno della propria azienda, che non attuarla in un ambiente predisposto da altri, nel quale operi contemporaneamente una pluralità di imprese. Come rilevato da una ricerca commissionata dall'ASL di Milano<sup>16</sup>, le responsabilità del committente e dell'appaltatore presenterebbero profili di ulteriore rilevanza dal punto di vista sia giuridico, che sociale, in quanto le politiche di decentramento produttivo, spesso realizzate attraverso l'appalto, tendono a concentrare attività produttive presso imprese generalmente di piccole dimensioni nelle quali, per ragioni culturali ed organizzative ed economiche, non è dedicata adeguata attenzione alla sicurezza. A fronte di tali caratteristiche, le tecniche principali con cui il legislatore ha inteso raggiungere un maggior grado di effettività della prevenzione, e quindi più ampie garanzie per la salute dei lavoratori negli appalti, sono rappresentate da un lato dal coinvolgimento del committente come attore principale, dall'altro, dalla proliferazione delle figure professionali e quindi dei soggetti responsabili in materia di sicurezza, in linea con il ribaltamento della prospettiva culturale, che abbandona sempre più la dimensione tradizionale della sicurezza intra-aziendale e si proietta verso una dimensione nuova, che è quella della sicurezza integrata.

### ***L'appalto in edilizia.***

D'altra parte, poi l'appalto è un modello contrattuale organizzativo, fortemente impiegato per lo svolgimento di attività, intrinsecamente pericolose, come quella della cantieristica edilizia, che di per sé rientra tra quelli a maggior rischio, con un'alta frequenza di incidenti sul lavoro e malattie professionali. Senza tenere conto che il fenomeno è sicuramente sottostimato, poiché non vengono rilevati gli infortuni cosiddetti in franchigia ( con prognosi no superiore ai tre giorni) e quelli sommersi, cioè legati al lavoro nero. Inoltre il comparto delle costruzioni detiene il record degli incidenti mortali o fortemente invalidanti. In relazione alle opere edili, e in genere alle attività di cantiere, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro assume, quindi un forte rilievo umano, sociale, economico e presenta caratteristiche e difficoltà peculiari connesse alla natura dell'attività edilizia e dei relativi processi produttivi. La mobilità del luogo di lavoro, che non coincide con un'attività radicata e stabile nel tempo, l'elevato tasso di frammentazione del ciclo produttivo tra più imprese, spesso anche di piccola dimensione, la più marcata tendenza alla presenza di lavoro nero e la difficoltà di radicamento delle organizzazioni sindacali, sono tutti fattori che giustificano da decenni una specifica attenzione del legislatore alla sicurezza nell'edilizia.

Già in una Comunicazione del 1997<sup>17</sup>, del resto la Commissione Europea, evidenziava come questo comparto produttivo, pur impiegando attrezzature e risorse umane di rilevanza tipica di un processo industriale, non riesce a organizzarsi come una vera e propria industria, a causa della varietà degli stessi strumenti e risorse e in virtù dell'imprevedibilità dei contesti che con essi si relazionano. Salvo i casi di marginale entità, le attività dei cantieri si presentano particolarmente variegata e complesse e denotano caratteristiche del tutto peculiari rispetto alle attività lavorative, normalmente espletate nell'ambito di uno stabilimento o in un altro luogo di

---

<sup>16</sup> F. Scarpelli, *Gli appalti pubblici e la sicurezza nei cantieri. I soggetti, gli obblighi e le responsabilità*, Ricerca commissionata dalla Asl di Milano, Milano, giugno 2003, 1.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee, *La competitività dell'industria della costruzione*, Bruxelles, 4 novembre 1997, COM (1997), 539.

lavoro. A differenza delle imprese normalmente operanti nel settore industriale e commerciale, che hanno di regola un carattere di stabilità e di continuità nel tempo, le imprese edili operano per commessa e convivono quotidianamente con il pericolo di possibili picchi produttivi, che possono trovare l'impresa sovra o sottodimensionata, rispetto al lavoro effettivamente acquisito. Tale caratteristica incide in modo rilevante sulle scelte organizzative; la discontinuità dei lavori, infatti, richiede strutture produttive flessibili, che impediscono una progressiva specializzazione della manodopera. Quindi se la stabilità della struttura produttiva è collegata alla standardizzazione del processo produttivo, al contrario le commesse non si svolgono in sequenza temporale e i cantieri non hanno una dislocazione geografica tale da consentire una razionale ed efficiente collocazione delle risorse. Anzi il ricorso frazionato a maestranze provenienti da diversi settori, con capacità professionali molto eterogenee, il ricorso al cottimismo e l'utilizzazione spinta di contratti di appalto e di subappalto, provocano un aumento dei ritmi di lavoro, collegato ad obblighi contrattuali e una scarsa conoscenza della cultura della sicurezza. Le peculiarità descritte rendono sicuramente più impegnativo governare la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori, anche in ragione della presenza di fattori di rischio aggiuntivi e interferenziali, quali: la moltiplicazione dei soggetti imprenditoriali, che produce una diversificazione dei nuclei di decisione alla base delle strategie di prevenzione; la presenza simultanea o successiva di più imprese e lavoratori autonomi nella medesima area di lavoro; l'interazione delle rispettive attività nell'ambito del cantiere, l'esecuzione della prestazione lavorativa in ambienti di lavoro diversi tra loro, già predisposti dal committente; l'utilizzo di strumenti e attrezzature in parte forniti da quest'ultimi.

Tutti questi elementi, come messo in luce dall'agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro<sup>18</sup>, hanno evidenziato l'insufficienza di una gestione atomistica della sicurezza nei cantieri, da parte delle singole imprese ivi operanti e hanno imposto la necessità di individuare regole ad hoc fondate sulla predisposizione di un organico coordinamento tra le diverse attività, al fine di attuare una gestione globale e pianificata della sicurezza, fin dalla fase ideativa della progettazione, con esclusivo riferimento alle caratteristiche peculiari di ciascun tipo di intervento nel cantiere. In una prospettiva più generale di effettività della protezione della salute dei lavoratori, è opportuno che maturi la consapevolezza che la sicurezza possa o debba essere un valore di competitività e non solo un onere percepito come un dovere imposto dall'esterno, dall'ordinamento nelle sue varie espressioni. La conseguenza che la generalizzazione delle pratiche corrette in materie di sicurezza e salute con gli incrementi misurabili che seguono a livello di competitività può essere ritenuta un importante fattore produttivo del settore costruzione. In tale settore, il fattore delle risorse umane assume rilevanza centrale, essendo caratterizzato da un'elevata intensità di lavoro e, nel contempo, da un'ampia presenza di lavoro instabile, di scarsa qualificazione professionale, debolmente ambito e di scarso prestigio sociale. Da questo punto di vista, un efficace intervento regolativo in materia si giustifica non solo per i tradizionali obiettivi di tutela di diritti fondamentali dell'individuo e della collettività, ma anche in una prospettiva di competitività economica, che solo in una logica atomistica e di breve periodo può sembrare, al singolo imprenditore, ostacolata da una seria attività di prevenzione e sicurezza. L'analisi sull'applicazione delle regole della direttiva cantieri, da parte del Comitato economico e sociale delle Comunità Europee, infatti, evidenzia senza ombra di dubbio che oltre ai livelli più elevati di sicurezza sono conseguite cospicue riduzioni dei costi e dei tempi di costruzione<sup>19</sup>. D'altronde, numerose analisi sembrano smentire l'idea che un minore rispetto delle tutele fondamentali del lavoro incrementi il vantaggio competitivo di un Paese nel commercio internazionale, dimostrando, invece, un'interazione positiva tra quest'ultimo e l'applicazione delle norme fondamentali. Proprio nel confronto con la competitività internazionale dei processi di globalizzazione dei mercati, l'Europa può trarre la propria forza

---

<sup>18</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Achieving better safety and health in construction*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004.

<sup>19</sup> *Parere del Comitato Economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione su La competitività dell'industria della costruzione*, 4 novembre 1997, n. 539, 98/C 214/06, 29 aprile 1998.

dalla qualità della competizione e, quindi, da un modello sociale europeo di cui è parte integrante il rispetto delle norme in materia di lavoro e specialmente della disciplina sulla salute e sicurezza del lavoro. Va subito ricordato che il proposito di estendere a tutti i lavoratori la vigente normativa sulla sicurezza si rivelerà illusorio, se non si provvederà a integrarlo con disposizioni specifiche ed efficaci per quelle tipologie, dato che la disciplina attuale è modellata sul lavoro tradizionale e non può certo tener conto di tutti gli aspetti e pericoli che derivano da un lavoro frammentario, svolto individualmente e magari in sedi non facilmente controllabili.

## **5. I lavoratori vulnerabili.**

L'evoluzione dei modelli organizzativi, come messo in luce dall'Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro<sup>20</sup>, ha contemporaneamente indotto un significativo mutamento nella composizione della forza-lavoro, composta in misura sempre più consistente da donne, giovani, minori e fanciulli, lavoratori di età superiore ai 50 anni ed immigrati; fenomeno che impone ulteriori valutazioni particolari sotto il profilo della gestione della salute e sicurezza. Da tempo, infatti, l'attenzione degli addetti ai lavori, si è concentrata sulle condizioni di salute e sicurezza di questi lavoratori cosiddetti vulnerabili, per il fatto che, nel loro caso si verificherebbe un'amplificazione delle problematiche tradizionali, oltre che la comparsa di rischi nuovi. Ciò è dovuto, in parte, al fatto che tali frange sono più frequentemente adibite a contratti di lavoro *non standard*. Dall'altra parte, poi, ognuno di questi gruppi, presenta specifiche caratteristiche fisiologiche o ambientali, tali da renderli più esposti a rischi specifici per la salute psicofisica.

### ***Il lavoro delle donne e il gender gap.***

Tendenza rilevante è quella relativa alla crescente percentuale delle donne tra la forza lavoro. Sino a qualche tempo fa il problema principale era il loro scarsissimo accesso al mercato del lavoro; appena 30 anni fa si parlava di "esclusione" delle donne dal lavoro retribuito perché il tasso di occupazione femminile era crollato a livelli infimi. Poi l'occupazione femminile ha ripreso a crescere e l'attenzione degli studiosi e della pubblica opinione si è progressivamente spostata sulla qualità delle occupazioni per le donne, cioè non più sulla discriminazione dal mercato del lavoro, ma su quella nel mercato del lavoro. Ciò ha indubbiamente ridotto il *gender gap* che le contraddistingueva, ferme restando le tradizionali differenze nelle tipologie di lavoro svolte dagli rispetto agli uomini, nelle tipologie di contratti, nelle possibilità di carriera ed nei correlati profili di tutela del benessere psicofisico, derivanti dalle differenze di genere. Stando alle rilevazioni dell'Agenzia Europea<sup>21</sup>, infatti, molte donne ad esempio continuano a lavorare nel settore dei servizi di cura alla persona, dove il rischio di stress e violenza è molto elevato. Più donne lavorano in settori in cui la domanda è molto elevata, ma i controlli sono minori. Va considerato, poi, che il mondo del lavoro è spesso ancora basato sull'esigenza del lavoro maschile, con risvolti pratici molto evidenti, come ad esempio il fatto che molte apparecchiature o dispositivi individuali sono progettati esclusivamente in una prospettiva di uso da parte maschile, dunque non adattati alle diversità strutturali fisiologiche e biologiche del corpo femminile.

Ciò implica che, nella valutazione dei rischi, grande attenzione deve essere rivolta alle differenze di genere con l'obiettivo di perseguire la sicurezza sui luoghi di lavoro, le pari

---

<sup>20</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2002, nonché TUC, Commission on Vulnerable Work, *Hard Work, Hidden Lives*, 2008.

<sup>21</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, cit., nonché European Agency for Safety and Health at Work, *Gender issues in safety and health at work*, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2003.

opportunità tra uomini e donne, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e di combattere le discriminazioni di genere. A tale fine, occorre superare l'approccio tradizionale dell'analisi dei rischi per la salute e sicurezza, che ha finora relegato l'attenzione per le lavoratrici ai soli casi di valutazione dei rischi per la gravidanza, il puerperio e l'allattamento, tra cui rientrano i divieti di esposizione a determinati agenti fisici, chimici o biologici pericolosi, ovvero il divieto di adibizione al lavoro notturno. Sul punto, infatti, il contesto europeo, a partire da un'importante comunicazione della Commissione Europea<sup>22</sup>, ha da tempo manifestato sensibilità prendendo seriamente in considerazione tali problematiche e traducendo tali valutazioni in disposizioni normative *ad hoc* ed in prescrizioni organizzative per i datori di lavoro, anche molto severe. Tanto più che i rischi ai quali esse possono essere esposte possono nuocere, non soltanto alla loro salute, ma anche a quella dei nascituri e dei neonati, dal momento che esiste un rapporto fisiologico, e persino emozionale, molto stretto fra la madre e il figlio.

Oggi, però, il problema relativo al benessere delle lavoratrici si espande, la protezione deve, in primo luogo, estendersi alla tutela della salute dei lavoratori e delle lavoratrici in età riproduttiva. Una azione specifica dovrà essere attuata in presenza di agenti chimici dannosi per il sistema riproduttivo.

In secondo luogo, l'attenzione deve spostarsi sull'organizzazione del lavoro. Dai confronti internazionali<sup>23</sup>, infatti, emerge che per le donne "quantità" e "qualità" dell'occupazione possano non andare insieme, ma anzi essere in contrasto, tenendo conto, inoltre, che in un sistema economico ove l'occupazione si concentra sempre più nei servizi, la questione del lavoro "per il mercato" delle donne solleva quella dell'assetto della famiglia e più in generale di quali valori o interessi siano più meritevoli da sostenere con le politiche pubbliche.

Quanto all'impatto delle tipologie contrattuali, poi, la sociologia del lavoro<sup>24</sup> evidenzia che in quasi tutti i Paesi sviluppati, l'occupazione femminile è cresciuta principalmente grazie alla sempre maggior diffusione del tempo parziale, rimane comunque il fatto che in tutti i Paesi, tranne quelli nordici, la partecipazione al lavoro delle donne adulte con figli è inferiore a quella della donne senza figli, qualunque sia l'età degli stessi e la partecipazione si riduce ancor più quando i figli sono più di uno. In merito alle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, infatti, il part-time può essere visto come uno strumento per le donne (specialmente se con figli piccoli) per conciliare responsabilità domestiche e lavorative. Un ampio accesso a posizioni part-time può, quindi, permettere alle donne di rendere il loro doppio ruolo maggiormente compatibile e, così, di rimanere sul mercato del lavoro dopo il periodo di maternità. La forte femminilizzazione dell'aumento dell'occupazione part-time non è, però, priva di problematiche. Essa, infatti, sottintende che la conciliazione sia un problema prettamente femminile. Benché il part-time non sia riservato alle sole donne, esse sono la stragrande maggioranza di coloro che occupano posizioni lavorative a tempo parziale e tutto l'aumento del part-time negli ultimi anni è dovuto quasi esclusivamente a loro.

Inoltre, il part-time si dimostra una buona soluzione "conciliatoria" soltanto quando non è legato a orari scomodi o soggetto a frequenti e discrezionali mutamenti da parte del datore di lavoro. Il tempo parziale, tuttavia, può avere anche implicazioni non positive sulla partecipazione femminile al lavoro. Per esempio, secondo la teoria del capitale umano, il minor investimento nel lavoro (in quanto svolto a tempo ridotto) rende un'interruzione meno penalizzante. Ciò inciderebbe negativamente sui livelli di partecipazione al lavoro delle donne, in quanto le

---

<sup>22</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della commissione sulle linee direttrici per la valutazione degli agenti chimici, fisici e biologici, nonché dei processi industriali ritenuti pericolosi per la sicurezza o la salute delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento*, COM(2000)466 def., Bruxelles, 5 ottobre 2000.

<sup>23</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Gender issues in safety and health at work*, cit.; European Agency for Safety and Health at Work, *Mainstreaming gender into occupational health and safety*, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2004, nonché Eurostat, *Work and health in the EU: A statistical portrait 1994-2002*, 2004, in

<sup>24</sup> E. Reyneri, *Il lavoro delle Donne*, giugno 2008, in corso di pubblicazione.

lavoratrici a tempo parziale incontrerebbero minori resistenze anche da parte delle imprese qualora sospendessero l'attività lavorativa in seguito alla gravidanza. Inoltre, con un lavoro part-time la retribuzione può essere insufficiente per permettersi servizi per ridurre le attività domestiche: così il part-time, invece di esser una buona soluzione per suddividersi fra mercato e famiglia, può diventare una condizione doppiamente penalizzante, combinando una scarsa retribuzione e un elevato volume di lavoro domestico.

Non solo la diffusione del part-time, ma anche la sua considerazione da parte delle donne variano da Paese a Paese. I lavori a tempo parziale sono generalmente percepiti come buoni e soddisfacenti quanto quelli a tempo pieno e a volte anche migliori nei Paesi dell'Europa centro-settentrionale, mentre nell'Europa meridionale sono in genere percepiti come peggiori se le donne che lavorano non riducono che in misura minima il tempo dedicato al lavoro familiare non remunerato, perché gli uomini delle donne occupate non aumentano granché il loro contributo alle attività necessarie alla vita della famiglia, benché tra le giovani generazioni si rilevano significativi mutamenti, affinché il tempo dedicato al sonno e alla cura di sé non si riduca eccessivamente è indispensabile che l'aggravio dovuto ai figli sia almeno in parte compensato dal ricorso ad aiuti esterni, siano essi servizi pubblici o privati oppure aiuti intergenerazionali (i nonni o meglio le nonne). Inoltre, chi lavora a tempo parziale corre un oggettivo rischio di blocco della carriera e di emarginazione professionale.

Un'importante analisi comparativa, condotta dall'OECD<sup>25</sup> mette in luce l'importanza della disponibilità di *childcare* formale e di congedi parentali per l'occupazione delle donne, in particolare di quelle poco istruite. In alcuni Paesi, come l'Italia, poi, i servizi di cura per i bambini piccolissimi sono scarsi perché è particolarmente diffusa l'opinione che i bambini in età prescolare soffrirebbero del fatto che la mamma lavori, ma questa obiezione si fonda su un'indagine ormai vecchia e contrasta con le più recenti tendenze. Di fatto, quindi, in Italia gran parte dell'aiuto per la cura dei figli è prestato dalle reti parentali, in particolare dalle nonne, che vivono spesso molto vicino ai figli e alle figlie. Si è stimato che quasi un anziano fragile su dieci sia assistito a domicilio da una persona (di regola una donna) immigrata in Italia, per lo più da un Paese dell'Europa orientale o dall'America Latina. Gran parte di costoro, anche qualora in possesso di adeguato permesso di soggiorno, non sono registrate presso gli istituti previdenziali e comunque quasi mai il loro orario di lavoro corrisponde a quello previsto dal contratto di lavoro.

Questa forma di assistenza per gli anziani è stata, quindi molto agevolata, dall'ampia offerta di donne immigrate disposte a svolgerla a tali condizioni economiche e di lavoro. Se si considerano anche le altre centinaia di migliaia di immigrate che svolgono lavoro domestico presso le famiglie italiane, ancor più frequentemente senza contratto di lavoro e quindi a costi ridotti, risulta che la recente forte immigrazione femminile ha dato un importante contributo all'aumento della partecipazione al lavoro delle donne italiane, in particolare di quelle di ceto medio-alto per evidenti ragioni economiche. Si è rilevato, inoltre, che negli ultimi quarant'anni all'aumento della partecipazione al lavoro delle donne si è accompagnata continua riduzione della fertilità. Ciò indubbiamente pone seri problemi per la riproduzione della società, ma rischia anche di risuscitare antiche pulsioni nataliste e anti-occupazione delle donne, cui si può rispondere mostrando come attualmente la relazione tra occupazione delle donne e natalità sia molto più complessa di quanto la recente evoluzione italiana possa far pensare. Infatti, il rapporto tra scelte in campo di fertilità e presenza sul mercato del lavoro delle donne è cambiato durante gli ultimi decenni. Mentre negli anni Settanta il tasso di fecondità era più alto nei Paesi a bassa partecipazione al lavoro delle donne, attualmente la situazione è opposta: nei Paesi ad elevata partecipazione femminile al lavoro (come Danimarca, Finlandia, Gran Bretagna e Svezia) i tassi di fertilità sono maggiori di quelli riscontrati nei Paesi a bassa partecipazione (Italia, Spagna e Grecia). Si può, dunque, pensare che in alcuni Paesi le donne siano riuscite a

---

<sup>25</sup> OECD, *Babies and bosses-Reconciling Work and family life: A synthesis of findings for OECD Countries*, 2007, nello stesso senso European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Combining family and full-time work*, cit.

conciliare meglio partecipazione al lavoro e maternità grazie a determinate caratteristiche del sistema economico e sociale. Negli ultimi quindici anni, inoltre, all'interno dell'occupazione dipendente è molto cresciuta la componente precaria, anche se meno di quanto si crede e sempre al di sotto del livello medio EU15. La percentuale di lavoratori a termine sull'occupazione alle dipendenze in Italia segue il trend e persino l'andamento congiunturale della media europea. Infatti le percentuali dei maschi e delle femmine in Italia seguono lo stesso andamento, ma la differenza a sfavore delle donne è molto forte e crescente. Questo *gender gap* nella percentuale di dipendenti con contratti a termine è uno dei più elevati in Europa, pertanto, se la percentuale dei maschi è nettamente inferiore alla media EU27 (11,2 per cento contro 13,9 per cento nel 2006), quella delle donne è invece sia pur di poco superiore (15,8 per cento contro 14,9 per cento). Come si è già accennato, le donne sono anche molto più spesso dei maschi occupate come collaboratori, lavoratori a progetto e prestatori d'opera occasionali. Le nuove figure che si caratterizzano per una regolazione giuridica molto simile a quella del lavoro indipendente, ma che di fatto sono molto spesso prossime a quelle del lavoro dipendente a termine perché per oltre il 90 per cento il committente è unico e per oltre il 60 per cento l'organizzazione del lavoro, lungi dall'essere autonoma, dipende dal committente. Sul punto, infatti, interessanti Linee Guida, sono state evidenziate dall'INPS, relativamente al caso italiano, in una recente circolare<sup>26</sup>.

Tutto quanto analizzato dà conto del fatto che le donne, oltre a presentare caratteristiche fisiologiche tali da renderle più esposte a rischi per la salute e sicurezza sul lavoro, risultano ancora compromesse da una carente attuazione della parità di trattamento, non solo in quanto tale, ma soprattutto in un'ottica di integrazione con la disciplina prevenzionale. Le stesse, inoltre, come evidenziato da un recente rapporto dell'ILO<sup>27</sup> sono più frequentemente bersaglio di comportamenti discriminatori ed anche di violenza e *mobbing* nei luoghi di lavoro, anche a causa del loro maggior impiego con tipologie contrattuali non standard e testimonianze come il tradizionale approccio di gestione dei rischi per questa categoria vulnerabile, non sia garanzia di effettività della tutela a fronte di un complesso di criticità nuove e del tutto peculiari.

### ***Il lavoro dei giovani e minori.***

Importanti considerazioni possono farsi per i giovani ed i minori, sempre più presenti nel mercato del lavoro. Dall'analisi degli elementi strutturali che caratterizzano le fattispecie contrattuali adottate per l'impiego dei giovani, condotta dall'Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro<sup>28</sup> emerge, infatti, che molto frequentemente il lavoro di tale categoria vulnerabile non viene qualificato, come invece è per sua natura, a elevato rischio di infortunio, con il risultato che la valutazione dei rischi ad esso relativi risulta gravemente compromessa. I dati statistici europei<sup>29</sup>, suggeriscono che il tasso di infortuni sul lavoro per i giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni è superiore del 50 per cento rispetto a qualsiasi altra fascia di età di lavoratori. I giovani sono lavoratori particolarmente a rischio in quanto non posseggono l'esperienza, la maturità fisica e psicologica, la formazione e la consapevolezza di un lavoratore adulto. Per quanto riguarda i rischi, fonti europee suggeriscono che i giovani lavoratori sono più esposti sul lavoro ai fattori fisici quali rumore, vibrazioni, temperature troppo alte o troppo basse, manipolazione di sostanze pericolose. Inoltre, poiché costituiscono gran parte della forza lavoro nei *call center*, sono particolarmente vulnerabili ai danni da *shock* acustico. E ancora, risulta che le attività pesanti dal punto di vista fisico siano più frequenti tra i giovani lavoratori

---

<sup>26</sup> Circolare Inps 21 dicembre 2007, n. 137, *Nuove disposizioni in materia di maternità per le lavoratrici a progetto*, 2008, n. 1.

<sup>27</sup> ILO, *Equality at work: Tackling the challenges*, Ginevra, 2007.

<sup>28</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *OSH in figures: Young workers - Facts and figures*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 10 dicembre 2007, nonché European Agency for Safety and Health at Work, *Protection for young people in the workplace*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

<sup>29</sup> Eurostat, *Work and health in the EU: A statistical portrait 1994-2002*, cit.

rispetto alla media della forza lavoro; di conseguenza essi sono esposti a un rischio elevato di sviluppare disturbi muscolo-scheletrici. Infine, non si può tralasciare che sono proprio i lavoratori più giovani a svolgere lavori a turni e con orari più irregolari; oltre al fatto, sempre più rilevante che vengono impiegati, in elevata percentuale mediante contratti di lavoro non standard; attenzione va dunque prestata alla tipologia contrattuale con la quale vengono assunti. Si può quindi affermare che giovani, lavoro e infortuni costituiscono un trionomio critico, visto che proprio i lavoratori sotto i 29 anni sono quelli che maggiormente rischiano l'incidente grave o la menomazione. Tale maggiore esposizione agli infortuni, sarebbe generata, secondo alcuni studi<sup>30</sup>, oltre che dai più noti fattori (mancanza di esperienza, comportamenti poco consapevoli dei rischi, fattori psicosociali, il tipo e le condizioni di lavoro, la formazione e la sorveglianza) anche da un fattore intrinseco di serio rilievo quale l'uso più diffuso di alcool e sostanze stupefacenti.

Per i lavoratori adolescenti, in età scolare, poi, la medicina del lavoro<sup>31</sup>, conferma che risvolti negativi si determinerebbero sul rendimento lavorativo e scolastico, perché tali soggetti avrebbero un riposo notturno di minore durata e più alti livelli di sonnolenza durante il giorno, rispetto ai coetanei, che non svolgono alcuna attività lavorativa.

Alla luce di tali rilevazioni non è possibile adottare una metodologia di valutazione del rischio indifferenziata, pari a quella adottata nei confronti di tutti gli lavoratori. Infatti, qualora nel contesto lavorativo siano presenti lavoratori giovani, sotto la soglia dei 29 anni, la valutazione dei rischi deve svincolare verso la strada della prudenza, dell'approfondimento e della sistematica osservazione dei comportamenti.

Non a caso la direttiva n. 94/33/CE del Consiglio<sup>32</sup>, relativa alla protezione sul lavoro dei giovani con meno di 18 anni, impone al datore di lavoro la valutazione dei rischi con riferimento alle sostanze impiegate, all'orario di lavoro e alle pause, oltre che prescrivere allo stesso l'obbligo di svolgere un'azione informativa ad hoc, che coinvolga anche i genitori<sup>33</sup>. In questa fascia d'età, come sottolineato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, in un recente studio<sup>34</sup>, pesano infatti moltissimo i fattori comportamentali, in quanto i lavoratori giovani tendono, rispetto ai più anziani, a sottovalutare il rischio di infortuni o di problemi per la salute, e qualora li riconoscono l'inesperienza li induce, comunque ad affrontarli in modo inadeguato. Spesso infatti queste categorie sono destinatarie di compiti che vanno al di là delle loro capacità e sono, al tempo stesso, poco consapevoli dei doveri del datore di lavoro nei loro confronti e dei propri diritti e responsabilità. Senza escludere che, a volte, sono anche gli atteggiamenti personali di sfida, più presenti nei giovani che nei lavoratori anziani, a contribuire, all'avverarsi dell'infortunio. Spesso poi il loro comportamento è influenzato negativamente anche dalla natura precaria del rapporto in cui sono impiegati, infatti il timore di non vedere trasformato il proprio rapporto in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, li porta ad accettare lavori, anche non rientranti nell'oggetto delle proprie mansioni, a svolgere ritmi prolungati di lavoro, a non segnalare situazioni di pericolo, per evitare che si possa pensare di essere un soggetto contestatore, fautore di possibili contenziosi in futuro, e a non chiedere l'intervento di altri lavoratori anziani, in presenza di problemi lavorativi, nel timore di irritare i superiori.

Accanto al fattore comportamentale, come sottolineato da un recente rapporto dell'ILO<sup>35</sup>, riemerge, ancor una volta, l'inadeguatezza organizzativa del datore di lavoro, scarsamente

---

<sup>30</sup> L. Eeckelaert, *Well-being of young persons at work. Literature survey on the topic*, Prevent Focus, 2006, n. 7.

<sup>31</sup> L.R. Teixeira, F.M. Fischer, A. Lowden, *Sleep deprivation of working adolescents - A hidden work hazard*, in *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, agosto 2006, vol. 32, n. 4, 328-330.

<sup>32</sup> Commission of the European Union, *Transposal of directive 94/33/CEE concerning the protection of young people in the 15 member states of the European Union*, 2001.

<sup>33</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Young worker safety, advice for parents*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

<sup>34</sup> World Health Organization, *Work Injuries in Children and Young People*, 2007, n. 4.7.

<sup>35</sup> ILO, *Global employment trends for youth*, 2006.

consapevole del fatto che i giovani hanno meno esperienza, competenza e formazione sul lavoro. Essi, infatti, vengono, spesso, assegnati a compiti che vanno al di là delle loro capacità, non essendo forniti dell'adeguato addestramento, e senza una differenziazione per età, nell'attribuzione delle mansioni. Essi vengono spesso irresponsabilmente impiegati in turni, in cui sono assenti i lavoratori anziani di riferimento. Infatti nel processo valutativo dei rischi ai quali sono esposti i giovani ed in particolare i minori, uno degli elementi chiave, ai fini della prevenzione di danni alla salute e allo sviluppo della persona, è rappresentato dall'orario di lavoro. esso per i bambini non può superare le 7 ore giornaliere e le 35 settimanali, viceversa per gli adolescenti non può superare le 8 ore giornaliere e le 40 settimanali. Il tema del lavoro giovanile si incrocia, poi, con quello, altrettanto delicato, del lavoro notturno.

Il divieto di adibizione dei minori al lavoro notturno, subisce infatti diverse eccezioni nell'ambito delle attività del settore artistico, sportivo o pubblicitario, in cui l'attività può protrarsi fino alle ore 24, fermo restando il diritto del minore di godere, a prestazione compiuta, di un periodo di riposo di almeno 14 ore consecutive. Altra eccezione riguarda, invece, gli adolescenti che hanno compiuto 16 anni che, eccezionalmente, possono essere adibiti al lavoro notturno, quando si verifichi un caso di forza maggiore che ostacola il funzionamento dell'azienda, purchè tale lavoro sia temporaneo e non ammetta proroghe e non siano disponibili lavoratori adulti.

Quanto poi all'esposizione a rischi di natura fisiologica, alcuni studi evidenziano che, anche se in linea di principio per gli adulti ed i giovani sono gli stessi, esistono attività in cui questi ultimi richiedono una maggiore protezione a causa delle loro differenze fisiologiche. Ciò accade ad esempio nel caso di attività in cui il ritmo è determinato da macchinari, non parametrati alla forza muscolare non completamente sviluppata e non corredati da idonei dispositivi di protezione individuale, ciò in quanto i datori di lavoro non prendono spesso in considerazione le misure corporee del giovane lavoratore, del quale vengono trascurate statura, forza e portata, in relazione alla loro capacità di manovrare macchinari o all'erronea progettazione degli spazi in relazione alle dimensioni corporee, difettando del tutto il rispetto di principi di ergonomia<sup>36</sup>.

### ***L'invecchiamento della forza lavoro ed i rischi correlati all'età avanzata.***

Pari attenzione, pur in carenza di specifiche disposizioni di legge, deve essere data alla fase di valutazione dei rischi cui sono sottoposti i lavoratori di età superiore ai 50 anni, anche in considerazione del prolungamento dell'età lavorativa. Una rilevante tendenza in atto è costituita proprio dall'invecchiamento della forza-lavoro, continuando a crescere in tutta Europa il numero dei lavoratori di età superiore ai 50 anni.

I lavoratori più maturi sono maggiormente vulnerabili ai pericoli derivanti da condizioni di lavoro peggiori rispetto ai lavoratori più giovani, non sono tuttavia ancora ben chiariti i motivi di detta interrelazione problematica. Secondo alcuni studi, condotti in seno all'Agenzia Europea per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>37</sup>, sarebbe in particolare la perdita degli skill e delle attitudini professionali ad esporre questi lavoratori a maggiori rischi, soprattutto a causa della perdita di funzioni percettive e sensoriali, nonché la naturale diminuzione delle forze fisiche. Altro problema riguarderebbe la maggiore difficoltà per questi lavoratori di adeguarsi ai continui cambiamenti dei metodi di lavoro e delle tecnologie, ragion per cui gli studiosi rifiutano in tal caso la possibilità di adibizione degli stessi ad orari di lavoro lunghi e sottolineano la necessità di programmi formativi e di aggiornamento ad hoc, parametrati alla differenza di età. La mancata offerta di opportunità di formazione permanente, infatti, aumenta la pressione mentale ed emotiva. A tale proposito, occorre attivare progetti di formazione e informazione mirati e specifici, al fine di assicurare un pieno recupero e aggiornamento delle

---

<sup>36</sup> F.C. Breslin, D. Day, E. Tompa, E. Irvin, S. Bhattacharyya, J. Clarke, A. Wang, *Systematic review of risk factors for work injury among youth*, Institute for Work and Health, Toronto, 2005.

<sup>37</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, cit., nonché European Agency for Safety and Health at Work, *New trends in accident prevention due to the changing world of work*, cit.

competenze. A tali iniziative devono affiancarsi interventi sugli aspetti di adattamento ergonomico dei luoghi di lavoro alle esigenze e alle possibilità del lavoratore; è importante, inoltre, agire sugli orari, sui ritmi e sulle cadenze di lavoro in modo da rispondere alle modificate necessità del lavoratore. Come sottolineato dall'Agencia Europea in un recente rapporto, sarebbe opportuno inoltre, non solo mettere a punto modelli di organizzazione del lavoro parametrati all'età più avanzata, ma anche adottare azioni preventive nei confronti dei lavoratori ancora giovani, per ritardare il più possibile danni fisici di lungo periodo, come le patologie muscolo-scheletriche<sup>38</sup>.

### ***Il lavoro degli immigrati.***

L'elevata presenza di lavoratori extracomunitari complica ulteriormente l'assetto delle problematiche connesse alla gestione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro. Lo rivelano gli studi della Agencia Europea che sottolineano come, onde ottenere il meglio dall'ingresso di queste numerose masse di lavoratori, l'organizzazione del lavoro deve adattarsi ad accogliere persone aventi *background* culturali diversi ed assicurare l'effettività della comunicazione all'interno del posto di lavoro<sup>39</sup>. Le statistiche ci dicono che il rischio di frequenza infortunistica annua, è di 1 su 10 per gli immigrati a dispetto di 1 su 25 per gli italiani. Infatti anche se il ricorso al lavoro degli immigrati non costituisce di per sé un aspetto della flessibilità, tuttavia i rischi addizionali, presenti nelle nuove forme di lavoro, si intrecciano con quelli peculiari del lavoro degli stranieri, producendo una complessa miscela di effetti negativi, sull'andamento infortunistico e delle malattie professionali. Senza contare, poi, che questi lavoratori spesso sono in nero, pertanto maggiormente esposti all'evasione totale degli obblighi in materia di sicurezza e igiene del lavoro. A ciò si aggiunge il fenomeno dilagante degli appalti illeciti e dell'intermediazione di mere prestazioni di lavoro, in cui il lavoratore immigrato diventa solo formalmente datore di lavoro di altri lavoratori immigrati, fermo restando che i poteri di direzione e di controllo continuano, di fatto, a permanere sull'originario datore di lavoro.

Per non parlare poi dell'utilizzo di manodopera clandestina nel settore turistico-alberghiero, nella ristorazione e in agricoltura, dove l'incidente sul lavoro viene solitamente coperto dalla simulazione di incidenti stradali o domestici. A ciò si accompagna, spesso, l'assenza di una disciplina antinfortunistica *ad hoc* per queste categorie di lavoratori così svantaggiati. L'occupazione di questi soggetti si concentra soprattutto nell'industria meccanica, in edilizia, in agricoltura, nelle attività di ristorazione ed alberghiera, nel lavoro presso le famiglie, prevalentemente per le donne. Notevole, infatti, è l'incidenza degli infortuni che si verificano nello svolgimento di attività di colf o badanti, lavori domestici medio-pesanti, in cui gli infortuni sono solitamente derivanti da ferite, ustioni, cadute, urti e scosse elettriche.

Nell'impiego di queste categorie di lavoratori, uno studio comparato, condotto dall'Agencia Europea<sup>40</sup>, rivela che i comuni rischi di insalubrità degli ambienti di lavoro, sono amplificati dalla scarsa conoscenza della lingua, e dalla scarsa sensibilità alla prevenzione, cui si aggiungono condizioni di precarietà sociale ed economica, razzismo, nonché la maggiore tendenza a non denunciare le situazioni di pericolo. Essi, infatti, pur vivendo queste problematiche in prima persona, preferiscono non parlarne, per il timore di perdere l'occupazione, considerata anche la facile ricattabilità di questi soggetti e la loro particolare debolezza contrattuale. Per tale motivo, le loro condizioni di vita e di lavoro sono destinate a rimanere nell'anonimato, come sottolineato da un recente rapporto del Trade Union Congress,

---

<sup>38</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Safety and Health at Work. European Good Practice Awards 2007. Prevention of work-related MSDs in practice*, 2007.

<sup>39</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, cit.

<sup>40</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Literature study on migrant workers*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 20 novembre 2007.

sulle condizioni dei lavoratori vulnerabili<sup>41</sup> nel Regno Unito.

Da alcuni recenti studi statistici<sup>42</sup>, si evince, poi la necessità di un approccio metodologico differenziato, che tenga conto della tipizzazione di due famiglie di fattori: di tipo infortunistico e di tipo soggettivo. I primi afferiscono ad aspetti strutturali di organizzazione del lavoro, di tecnologie, strategie aziendali e politiche del personale. I secondi riguardano, invece, i deficit linguistici, la minore attenzione verso la propria integrità fisica e mentale, le condizioni di maggior debolezza contrattuale, il disorientamento rispetto ai contenuti del lavoro e alle relazioni verticali ed orizzontali e rispetto alla cultura del lavoro. Non è possibile, pertanto, operare delle standardizzazioni nella valutazione dei rischi inerenti il lavoro degli immigrati, limitandosi a riportare i rischi a determinate mansioni, ma è necessario un salto di qualità in cui, i fattori soggettivi di ciascun prestatore di lavoro immigrato, vengano trattati specificamente, senza dimenticare le loro interazioni e l'associazione con i rischi da flessibilità. Il punto di partenza potrebbe essere la previsione di un addetto per la sicurezza dei lavoratori stranieri, una figura organizzativa con funzioni di *tutor* che funga da interfaccia tra la direzione e i lavoratori e gestisca le politiche di prevenzione, attraverso una conoscenza approfondita degli aspetti geografici e ambientali dei Paesi di provenienza, delle rispettive modalità di vita, inclusi gli usi religiosi e gli aspetti culturali ed etnici. In tal modo sarebbe possibile alimentare il processo di integrazione, fondamentale per la prevenzione degli infortuni, e attuare il difficile modello partecipativo propugnato dalla politica comunitaria. Solo attraverso la conoscenza di questi aspetti peculiari è possibile sviluppare un'organizzazione rispettosa dell'immigrato che assicuri spazi lavorativi, orari di lavoro adeguati e pause adeguate alle esigenze e caratteristiche del lavoratore. Lo screening sulle caratteristiche individuali, dovrebbe essere seguito da un'attività formativa semplice e comprensibile, ma incisiva, con l'affiancamento di connazionali che parlino la lingua e con la sensibilizzazione dei lavoratori nazionali sui rischi e le politiche di prevenzione per gli immigrati.

## 6. L'incidenza dei fattori psicosociali.

Parallelamente, l'attenzione delle istituzioni comunitarie ed internazionali<sup>43</sup>, si è concentrata, negli anni più recenti, su fattori di natura più strettamente psicopatologica e psicosociale, legati ai cambiamenti organizzativi, che darebbero luogo, anzitutto a fenomeni di stress e *mobbing*. Quanto al *mobbing*, in realtà, gli aspetti psicopatologici ad esso connessi non possono certo considerarsi una novità in assoluto. Diversi studi riconducono a tale fenomeno vere e proprie patologie. Si può piuttosto dire che i suoi effetti vengono amplificati da determinati modelli organizzativi del lavoro, in cui i lavoratori subiscono tali forme persecutorie di emarginazione, non solo dai superiori, ma dagli stessi colleghi. Infatti, se i dati processuali dimostrano che il fenomeno del *mobbing* è presente, almeno potenzialmente, nell'area dei rapporti stabili di lavoro ed è prevalentemente di tipo verticale, le esperienze maturate in ambienti di lavoro, con

---

<sup>41</sup> Tuc, Commission on Vulnerable Work, *Hard Work, Hidden Lives*, cit.

<sup>42</sup> G. Blasutig (a cura di), *Sicurezza sul lavoro: immigrazione e nuove forme contrattuali*, relazione A.S.S. ALTO FRIULI, Gemona, 2004, nonché CESOS, ISPESL, *La percezione del rischio nei lavoratori extracomunitari*, in *Prevenzione Oggi*, 2005, vol. 1, n. 2.

<sup>43</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational health and safety at work*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007, nonché European Agency for Safety and Health at Work, *How to tackle Psychosocial Issues and Reduce Work-related Stress*, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2002; per un'analisi retrospettiva ILO, *Human stress, work and job satisfaction: A critical approach*, Ginevra, 1987; ILO/WHO, *Psychosocial factors at work*, ILO/WHO Joint Committee, Ginevra, 1986; ILO, *Stress in industry: Causes, effects and prevention*, Ginevra, 1984; ILO, *Visual display units: Job content and stress in office work*, Ginevra, 1985; ILO, *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatization of Transport*, background document, Ginevra, 1999.

presenza di lavoratori temporanei, dimostrano invece che il *mobbing* è ipotizzabile anche in tali contesti e soprattutto nella forma orizzontale. Un recente studio di medicina del lavoro<sup>44</sup>, del resto, sottolinea che la violenza psicologica sul lavoro rappresenta un fenomeno antico quanto le organizzazioni stesse. Da sempre legata alla sfera delle relazioni interpersonali, in genere non investiva, formalmente, l'intero *management* dell'impresa, si consumava piuttosto nel rapporto capo/collaboratore, progressivamente estromesso dal ciclo produttivo e depauperato della sua immagine professionale e personale. Il cambiamento organizzativo che ha attraversato l'Europa nel decennio scorso con il suo carico di "esuberanti" costosi da ri-collocare e di "risorse umane" che sono diventate un peso, ha fatto crescere geometricamente i numeri del *mobbing* che, d'improvviso, si è configurato come un'emergenza sociale. Un ruolo particolare ha, quindi, il medico del lavoro, perché è nell'ambiente di lavoro che nascono e si mantengono le azioni stressogene mobbizzanti e perché qualsiasi sostegno alle vittime è destinato a vanificarsi, se il soggetto è costretto a rimanere (o a tornare) in una condizione di lavoro dove nulla cambia. Così come il *mobbing*, la materia dello stress da lavoro è campo di numerosi studi di medicina del lavoro<sup>45</sup>, rivolti all'analisi delle possibili interazioni tra organizzazione del lavoro e salute psicofisica del lavoratore. In tale ottica si pone uno studio che sottolinea come lo stress da lavoro, aumenti le probabilità di incidenti. Tale condizione riguarderebbe in particolare i lavoratori con un forte carico di lavoro ed un basso livello di soddisfazione.

In particolare, i dati emergenti dai recenti studi dell'Istituto nazionale francese<sup>46</sup>, per la salute e la sicurezza, sul lavoro sottolineano degli importanti fattori nell'analisi del benessere dei lavoratori: l'andamento della organizzazione del lavoro e il suo impatto sullo stress; la definizione dello stress e dei meccanismi dello stress occupazionale; la considerazione dello stress come rischio connesso ai sistemi organizzativi; la rilevanza che lo stress da lavoro assume nell'ambito del quadro di riferimento europeo; i metodi per stimare il costo dello stress occupazionale. Sempre in tema di stress da lavoro, connesso alle modalità di organizzazione della prestazione lavorativa, la psichiatria<sup>47</sup> si è recentemente concentrata sull'impatto negativo del pendolarismo. Sul pendolare, infatti, graverebbe un impegno che lede la dimensione dell'identità e alla condizione di stress si aggiungerebbero instabilità e vulnerabilità.

I pendolari non sono mai consapevoli della loro autonomia lavorativa. Per loro il viaggio è una perdita di tempo, denaro, energia mentale, concentrazione. Ciò produrrebbe anzitutto la perdita della creatività sul lavoro. Impercettibilmente, anno dopo anno, il pendolare accumula stress e fatica psicofisica, un gap in termini di rendimento e motivazione che lo porta all'appiattimento lavorativo. Il pendolare stanco è uno stressato cronico e la manifestazione fisica del disagio è la componente ossessiva che entra nel suo comportamento quotidiano, portandolo spesso a reazioni che denotano forte instabilità e irritabilità. Non sarebbero esenti da conseguenze psichiche neanche i pendolari cosiddetti fasici, ossia coloro che affrontano lunghi viaggi settimanali o periodici, come i marinai o i lavoratori delle piattaforme petrolifere. In particolare uno studio danese rileva un'incidenza degli infortuni per i marittimi, superiore a 11,5, volte

---

<sup>44</sup> E. Fattorini (Laboratorio di psicologia e sociologia del lavoro - ISPESL), R. Gilioli (Centro per la prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione della patologia da disadattamento lavorativo - Clinica del lavoro "Luigi Devoto" - Milano) (a cura di), *Stress e mobbing, guida per il medico*, ISPESL, Milano, 2008.

<sup>45</sup> A. Nakata, T.T. Ikeda, M. Takahashi, T. Haratani, M. Hojou, Y. Fujioka, N.G. Swanson, S. Araki, *Impact of psychosocial job stress on non-fatal occupational injuries in small and medium-sized manufacturing enterprises*, in *American Journal of Industrial Medicine*, 2006, vol. 49, 658-669; S. Harvey, F. Courcy, A. Petit, J. Hudon, M. Teed, O. Loiselle, A. Morin, *Organizational interventions and mental health in the workplace: A synthesis of international approaches*, Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail du Québec (IRSST), 2006, e già S. Clarke, C.L. Cooper, *Managing the risk of workplace stress: health and safety hazards*, Routledge, London-New York, 2003.

<sup>46</sup> Institut Nationale de Recherche et de Sécurité, *Plan à moyen terme de l'INRS 2003-2007*.

<sup>47</sup> M. Di Giannantonio, *Pendolari, i nuovi malati*, in *Corriere della Sera*, 14 maggio 2008.

rispetto alla media degli altri lavoratori<sup>48</sup>. Ciò troverebbe spiegazione proprio nella maggiore accumulazione di elevati livelli di stress indotto da questa tipologia organizzativa<sup>49</sup>. In situazioni di questo tipo, pertanto, il pendolare va incontro a un'alternanza bioritmica negativa: per un determinato lasso di tempo si occupa solo del lavoro raggiungendo la piena realizzazione. Poi nel periodo di pausa, al ritorno a casa, si sente improvvisamente come disoccupato, ha difficoltà a riempire tutto il tempo di cui dispone e va incontro a noia, abulia e disadattamento, con gravi conseguenze sui rapporti familiari.

Ai profili più da tempo sondati, relativi alle problematiche psicopatologiche lavoro-correlate, si aggiungono poi recenti valutazioni, della Commissione Europea<sup>50</sup>, che riprendendo le interessanti rilevazioni di un rapporto dell'Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro del 2004<sup>51</sup>, mette in luce come le patologie psichiche e lo stress siano spesso alla base di fenomeni di assenteismo, pensionamento anticipato e scarso rendimento produttivo, tali da comportare perdite economiche notevoli del sistema produttivo aziendale. Innovativa inoltre la visuale adottata dalla suddetta indagine, non solo per la traduzione in termini economici e di perdita di competitività, dello scarso benessere sui luoghi di lavoro. Ma ancor più innovativa perché essa sottolinea la necessità di potenziare i sistemi di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, non solo per fronteggiare patologie che abbiano un'origine strettamente lavoro-correlata, ma per fare del lavoro sano e sicuro uno strumento per rafforzare la stima in se stessi, quindi un importante rimedio per il superamento di patologie psicologiche, in particolare lo stress e la depressione, preesistenti ed anche svincolate dall'attività lavorativa stessa. Sarebbe in particolare lo sviluppo di un ambiente di lavoro inclusivo e coinvolgente, fondato su un'ottica di partecipazione sociale dei lavoratori, a prevenire i problemi di salute mentale, facendo leva sulla spinta motivazionale degli stessi, migliorandone le competenze ed aumentandone la produttività. La strategia promossa dalla Commissione Europea per la promozione del benessere psichico al lavoro, passerebbe necessariamente attraverso l'impiego di una politica di responsabilità sociale d'impresa in cui, tra gli obiettivi primari dello staff manageriale, vi sia non solo la massimizzazione dei profitti, ma la valorizzazione delle risorse umane e la mitigazione dei costi umani che la massimizzazione dei profitti spesso comporta.

Ciò comporterebbe il ricorso ad un serie di misure di promozione del benessere tra cui: la riduzione del rumore eccessivo, la riduzione dell'impiego di sostanze chimiche nocive, l'abolizione di temperature poco confortevoli e della scarsa illuminazione nonché l'impiego di misure preventive improntate a maggiore ergonomia. A queste dovrebbero poi affiancarsi misure per il mantenimento dell'equilibrio vita professionale-vita familiare, mediante agevolazioni per la cura dei figli e gli idonei aggiustamenti degli orari di lavoro. Le misure promozionali non potrebbero a loro volta prescindere da misure preventive primarie, a livello organizzativo, per prevenire l'insorgenza dei disturbi da stress e depressione lavoro-correlati, e misure secondarie utili a scongiurare l'ulteriore accentuazione di tali disturbi in soggetti che già ne sono affetti.

È chiaro che l'attuazione di misure di gestione organizzativa delle psicopatologie, così articolate, potrebbero portare al consolidamento di prassi virtuose, tali da integrare con maggiore effettività le stesse misure normative a tutela della salute e sicurezza negli ambienti di

---

<sup>48</sup> H.L. Hansen, *Surveillance of death on Board Danish Merchant Ships*, in *Difesa Sociale*, 2005, Vol. LXXXIV, n. 2, 129-136.

<sup>49</sup> C.I.R.M., *Lo stress nel lavoratore del comparto marittimo*, in *Atti della Settimana del Cervello/Brain Awareness Week*, 10-15 marzo 2008.

<sup>50</sup> D. McDaid (ed), *Mental Health in Workplace Settings*, Consensus paper, European Communities, Luxembourg, 2008, nonché European Agency for Safety and Health at Work, *The business benefits of good occupational health and safety*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.

<sup>51</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Quality of the working environment and productivity*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004.

lavoro. Il rapporto, infatti a titolo esemplare, riporta il caso di un'azienda nel Regno Unito<sup>52</sup> che con un costo globale di 120 euro per ogni lavoratore, ha adottato una strategia di questo tipo fornendo ad ogni lavoratore un report sulle rispettive problematiche di salute e sicurezza accompagnato da una serie di suggerimenti pratici per affrontarli oltre alla dotazione di un portale web personalizzato fornito di articoli e programmi interattivi. Il tutto ha consentito nel breve periodo il raggiungimento di risultati positivi sotto il profilo della riduzione dello stress lavoro-correlato, della depressione, seguito dal calo dell'assenteismo e, nel lungo periodo, dall'incremento della produttività.

Tutto ciò dimostra come le stesse aziende possano rendersi vere protagoniste di una maggiore effettività della tutela attraverso programmi, percorsi formativi, gestione di portali web, sistemi di monitoraggio, cooperazione con i lavoratori e correttivi per rischi specifici. Una progettualità positiva, infatti, sostenuta da idonei investimenti può realmente condurre ad una maggiore effettività, proprio attraverso la rivisitazione dei modelli di organizzazione, infatti, l'imprenditore può concretamente contribuire alla creazione di buone prassi e modelli virtuosi.

## **7. I nuovi lavori.**

Dei fenomeni di rischio collegati all'organizzazione del lavoro, sin qui analizzati, si parla, in realtà, da molto tempo, con specifico riferimento alla ripetitività, alla monotonia, ai ritmi troppo intensi, all'eccesso di carichi di lavoro e sollecitazioni, ai fattori psicosociali e alle problematiche connesse alla modificazione soggettiva della composizione della forza-lavoro. Tutti aspetti considerati perfino nella letteratura più corrente, non sempre con un reale approfondimento dei possibili effetti, al di là di quelli più elementari, di natura essenzialmente psicologica.

Sotto questo profilo, una progressiva, maggiore attenzione si è andata delineando, negli anni più recenti, da un lato, con la ricerca, da parte della medicina del lavoro, degli effetti realmente patologici e dall'altro, con una maggiore considerazione anche normativa del problema. Nell'assetto normativo ed istituzionale del contesto europeo, infatti, già da tempo si è assistito all'introduzione dell'obbligo per il datore di lavoro, di programmare il processo produttivo in modo che esso risulti corrispondente all'esigenza della sicurezza del lavoro. L'indicazione più esplicita già appare nella direttiva n. 89/391, allorché, tra le misure generali di tutela, si inseriscono due importanti formulazioni. La prima, più ampia, attinente la programmazione della produzione, mirando ad un complesso che integra, in modo coerente alla prevenzione, le condizioni tecniche, produttive e organizzative dell'azienda, nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro. La seconda, più specifica, attinente al rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, anche per attenuare il lavoro monotono e ripetitivo.

Dunque della organizzazione del lavoro, come fattore primario di rischio, non solo non è più possibile dubitare, ma è divenuto difficile inscrivere fra gli elementi di assoluta novità. In un certo senso, il perdurare degli elementi di novità starebbe piuttosto nel fatto che le tecniche produttive di lavorazione mutano continuamente e quindi, non costituiscono mai un dato acquisito per sempre, ma anche nel fatto che la conoscenza degli effetti è oggetto di continui studi, approfondimenti e acquisizioni scientifiche, a loro volta in costante divenire, anche in relazione alla frequente distanza temporale tra la causa patologica e la sua manifestazione morbosa.

È invece da considerare che, all'interno della voce più generale (organizzazione del lavoro), si delineano nuove tipologie di rischio rispetto a quelle già diffusamente considerate, frutto di più recente acquisizione. Si fa riferimento ai fenomeni attinenti agli aspetti relazionali, al rapporto persona-ambiente di lavoro-tecniche di lavorazione, a tutte le questioni attinenti al disagio, alla

---

<sup>52</sup> P.R. Mills, R.C. Kessler, J.Cooper, S. Sullivan, *Impact of a health promotion programme on employee health risks and work productivity*, in *American Journal of health promotion*, 2007, Vol. 22(1), 45-53.

disaffezione, alla insoddisfazione, al malessere e a quei fenomeni riconducibili allo stress. La categoria della ripetitività e della monotonia si arricchisce con riferimento ad altri fattori, come l'isolamento, la segregazione, la fatica, intesa non solo come aumento dei ritmi e dei carichi di lavoro, ma mancanza di pause adeguate, doppio lavoro, disadattamento e la disaffezione, la sottoposizione a comportamenti discriminatori o persecutori e molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Ancora una volta non si tratta di assolute novità; alcuni fenomeni si sono sempre verificati, ma non venivano alla luce come il *mobbing*, altri non formavano oggetto di specifica attenzione, oppure si sono semplicemente inaspriti nel tempo più recente

Una categoria di fattori di rischio davvero nuovi, invece come evidenziato dall'Agencia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro<sup>53</sup>, sembra doversi individuare nella problematica attinente, non tanto alle trasformazioni dell'attività produttiva come tale, quanto alle trasformazioni delle modalità di instaurazione e attuazione dei rapporti di lavoro: in altre parole alle trasformazioni della tipologia dei lavori e delle fattispecie contrattuali. Il campo delle novità è quindi occupato dalla più recente tendenza alla diffusione di lavori approssimativamente definiti come atipici, di lavori frammentati, di lavori che non si svolgono più nelle sedi tradizionali e che spesso non implicano affatto una complessità di rapporti, potendo essere svolti anche a livello individuale. Tutto questo lavoro frammentato, presenta problemi assolutamente nuovi e diversi rispetto a quelli tradizionali e soprattutto determina una quantità di fattori di rischio di cui, appena ora, si comincia ad assumere una certa consapevolezza.

Vanno inoltre considerati i fenomeni attinenti a tipologie di lavoro già note da tempo, ma che hanno subito trasformazioni anche sul piano normativo, come il caso del socio-lavoratore di cooperativa, nonché tipologie che si vanno diffondendo, ma per le quali i fattori di rischio non sono stati finora individuati nella loro interezza, come ad esempio il telelavoro. Esso, infatti, pur avendo alcune caratteristiche in comune con le tipologie frammentate più sopra ricordate, ne possiede altre connesse al tipo di svolgimento del lavoro, che possono implicare una segregazione particolarmente accentuata, tanto da spingere gli addetti ai lavori a parlare di diritto alla socialità del lavoratore.

## **8. Il telelavoro: problemi di sicurezza e riflessi psicosociali.**

La comparsa lo sviluppo del tele-lavoro, come nuova tipologia di lavoro, è indissociabile dal contesto di cambiamento che contraddistingue il mondo del lavoro, ma anche da alcune tendenze di fondo che attraversano la società, quali l'individualizzazione dei modi di vivere, l'importanza crescente attribuita allo spazio privato, la rivendicazione di una maggiore autonomia nella gestione dei propri orari e dei propri tempi. Avviene inoltre in concomitanza con lo sviluppo delle tecnologie informatiche e della comunicazione e della intenzione delle imprese di razionalizzare massicciamente le proprie strutture di costi, soprattutto quelle relative al costo della manodopera, diretto ed indiretto. Le maggiori implicazioni per la salute e sicurezza, rileva uno studio dell'Agencia Europea<sup>54</sup> sono direttamente legate al fatto che tale fattispecie sintetizza la prestazione di chi lavora con un videoterminale topograficamente al di fuori delle imprese cui la prestazione inerisce. Non c'è dubbio che gli elementi caratterizzanti, per eccellenza, questa particolare modalità lavorativa sono la flessibilità e la personalizzazione del lavoro, oltre che la dissociazione tra prestazione e unità produttiva. Più in particolare esso può essere svolto presso il domicilio del lavoratore o presso strutture di terzi, oppure può essere misto, cioè prestato in parte all'interno dell'unità produttiva e in parte all'esterno. Nel primo

---

<sup>53</sup> Cfr. European Agency for Safety and Health at Work, *New Forms Of Contractual Relationships And Implications For Occupational Safety And Health*, 2002, nonché European Agency for Safety and Health at Work, *New trends in accident prevention due to the changing world of work*, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.

<sup>54</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work, from aging workers to teleworkers*, in *Forum 5*, 2000.

caso rientrerà nello schema generale del lavoro a domicilio, ivi compreso il divieto di ricorrervi per le attività che comportino l'impiego di sostanze o materiali nocivi e pericolosi per la salute o l'incolumità del lavoratore e dei suoi familiari. Tale fattispecie può articolarsi in tre differenti modalità, di cui quella domiciliare presenta i maggiori profili problematici. Nel caso di telelavoro misto, infatti, il fatto che il lavoratore operi alcune ore della settimana all'esterno, con dei rientri all'interno dell'unità operativa, non sembra creare grossi problemi ai fini della tutela della salute e sicurezza. Così come nella fattispecie più avanzata del *telecottage*, in cui vengono messi a disposizione edifici appositamente attrezzati, il fatto che il servizio sia offerto da un'altra impresa, specializzata nel fornire locali già dotati di postazioni munite di videoterminali, usufruibili da una pluralità di committenti. Molte perplessità sorgono invece nella fattispecie del lavoro a domicilio. I principali rischi professionali generali e da flessibilità, in tal caso, possono ricondursi essenzialmente al pericolo di isolamento del lavoratore dal contesto lavorativo, la tendenza all'aumento dei tempi di utilizzo del video terminale, l'illuminazione insufficiente, la carenza di ergonomia della postazione di lavoro, gli orari disordinati. Senza omettere le notevoli interferenze con le attività familiari, il pericolo di mancata percezione dei risultati raggiunti e l'insoddisfazione del proprio lavoro. Il risultato è che la tutela antinfortunistica nella fattispecie del telelavoro a domicilio, può andare in contro ad un'applicazione più marginale tenuto conto che i locali sono nella disponibilità del lavoratore e non anche del datore di lavoro. Molti degli obblighi datoriali, rischiano, infatti di diventare evanescenti, in tema di informazione sui pericoli connessi all'uso di sostanze e preparati nocivi o pericolosi, di pronto soccorso e la lotta antincendio, obbligazione formativa. Si rende così necessario elaborare un progetto di telelavoro in cui siano precisati gli obiettivi, le attività interessate, le tecnologie utilizzate, i sistemi di supporto e le modalità di effettuazione secondo i principi di ergonomia cognitiva. Non è mancato, poi, in materia di telelavoro, il contributo della medicina del lavoro. Uno studio olandese<sup>55</sup>, più in particolare, applica una strategia suddivisa in quattro *step*: (*screening, observation, analysis e evaluation*), per analizzare l'impatto del telelavoro, sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Alla luce di tale studio si rileva che un approccio integrale alla tutela della salute e sicurezza dei telelavoratori, richiede non soltanto il superamento della frammentazione delle responsabilità datoriali, ma di valutare sotto il profilo tecnico, tutti gli aspetti efferenti l'ergonomia. Da questo punto di vista è necessario analizzare attentamente i piani d'appoggio ed i sedili; gli accessori d'ufficio e gli schermi dei computer; i *software* utilizzati e l'organizzazione dell'orario di lavoro; la formazione e la sorveglianza sanitaria. La carenza di un approccio ergonomico, infatti, aumenta, per questi lavoratori, la possibilità di disordini dell'apparato muscolo-scheletrico, che si manifestano soprattutto con formicolii e torpore agli arti superiori. Va inoltre considerato il profilo relativo alla scarsa sindacalizzazione e partecipazione dei telelavoratori alla vita aziendale. A tal riguardo, infatti l'accordo-quadro europeo sul telelavoro<sup>56</sup>, ha un importante valore propulsivo, in quanto obbliga le organizzazioni sindacali a dare vita a contratti collettivi caratterizzati da tutele forti per i telelavoratori, nonché le aziende a rinnovare i modelli organizzativi. Ciò partendo dall'annullamento della tradizionale equazione telelavoro uguale rapporto speciale, a favore del nuovo concetto che lo stesso non è altro che una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione, nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe essere anche svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al fuori dei locali della stessa.

---

<sup>55</sup> Service Public Federal Emploi, Travail Et Concertation Sociale, *Work with screens*, Rue Ernest Blerot I, 1070 Bruxelles, Belgium, 2006, nonché E. Overgaard, L.P.A. Brandt, K. Ellemann, S. Mikkelsen, J.H. Andersen, *Tingling/numbness in the hands of computer users: Neurophysiological findings from the NUDATA study*, International Archives of Occupational and Environmental Health, ottobre 2004, Vol. 77, n. 7.

<sup>56</sup> CES, UNICE/UEAPME e CEEP, *Accordo quadro europeo sul telelavoro*, Bruxelles, 16 luglio 2002.

Interessanti poi i riflessi psicosociali di tale fattispecie, messi in luce da uno studio condotto nell'ambito dell'Università di Lovanio<sup>57</sup>. Come già detto, infatti il telelavoro comporta la separazione dell'esercizio dell'attività professionale da un luogo fisico come l'ufficio, ma anche dalle ore lavorate, dagli orari, dalle pratiche e dai processi prescritti. È il motivo per il quale sembra appropriato parlare di rotture nel quadro spaziotemporale dell'esercizio del lavoro, una rottura che si colloca a livello delle fondamenta dell'esercizio tradizionale del controllo manageriale, e cioè la visibilità e la presenza dei lavoratori. Importa sottolineare la grande permeabilità del tele-lavoro, in particolare del telelavoro a domicilio. In genere la sua introduzione si combina con la ridefinizione dei confini tra i tempi e gli spazi, privati e professionali. I lavoratori accettano in modo plebiscitario il telelavoro per ragioni di mobilità ma anche per la maggiore autonomia che esso consente in fatto di organizzazione del lavoro e gestione degli orari. I tempi risparmiati per gli spostamenti si trasformano in tempi di lavoro, ma si sfruttano anche per svolgere mansioni private. Così stando le cose, non sembra che il telelavoro costituisca un vero e proprio tempo di sostituzione, ma contribuisce, al contrario ad allungare l'orario di lavoro, essendo in larga misura un tempo di sovrapposizione. Il fatto di lavorare è associato alla percezione di godere di una maggiore autonomia individuale, intesa nel senso di un maggiore margine di manovra nel pilotaggio della propria vita professionale, ma anche di quella privata: il lavoratore a distanza si organizza da solo la propria giornata, gli orari, i dosaggi fra le sue priorità professionali e familiari. Il telelavoro, quindi libera il luogo di lavoro da quello in cui si attende il risultato di quest'ultimo, rimettendo in discussione le condizioni di esercizio del controllo. Lo sospende completamente? Alcuni studi hanno in realtà rivelato che i sistemi di close monitoring impiegati per il controllo a distanza dei telelavoratori, forniscono in realtà ai manager maggiori indicatori di controllo di quelli utilizzati per controllare i lavoratori in sito. Il controllo esercitato sui telelavoratori mobili, diventerebbe addirittura un assillo, fin nella vita privata, ed aumenterebbe l'impegno mentale e lo stress lavoro-correlato.

## 9. Lavoro atipico e rischi emergenti.

Il campo delle novità è inoltre occupato dalle nuove tipologie contrattuali, dai lavori cosiddetti atipici. Quando si parla di lavori atipici si fa riferimento più in particolare alle quattro grandi categorie di seguito elencate<sup>58</sup>:

- 1) i contratti di lavoro subordinato, entro cui ricomprendere le tipologie di lavoro temporaneo, di lavoro decentrato, di lavoro a orario ridotto, modulato o flessibile, di lavoro a domicilio, di alternanza tra lavoro e formazione;
- 2) i contratti di lavoro autonomo e associato che, pur non rientrando formalmente nel campo di applicazione delle tutele del lavoro dipendente, assumono una particolare rilevanza per il diritto del lavoro, tra cui, in particolare, il contratto di agenzia, le collaborazioni coordinate e continuative (ivi compreso il c.d. lavoro a progetto) e l'associazione in partecipazione;
- 3) i rapporti interpositori ed in particolare i contratti di somministrazione di lavoro attraverso cui si realizza una utilizzazione indiretta del lavoro altrui;
- 4) le forme di lavoro senza contratto e, precisamente, tutte quelle ipotesi di lavoro che non hanno una specifica copertura contrattuale: dalle ipotesi tipizzate dal legislatore (come i tirocini formativi e di orientamento, i piani di inserimento professionale, i lavori socialmente utili) sino a giungere a vere e proprie forme di lavoro irregolare e sommerso.

Tutto questo lavoro frammentato, presenta problemi assolutamente nuovi e diversi rispetto a quelli tradizionali e soprattutto determina una quantità di fattori di rischio di cui, appena ora, si comincia ad assumere una certa consapevolezza.

---

<sup>57</sup> M. De Nanteuil, L. Taskin, *La politica di fronte al mercato-Regolare la flessibilità in una società di individui*, in G. Farrell, S. Sperber (a cura di), *Flessibilità del lavoro, proposte politiche*, Consiglio Europeo di Strasburgo, 2006.

<sup>58</sup> Cfr. M. Biagi, M. Tiraboschi (continuato da), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2007.

È bene premettere, poi, che tali problematiche, riguarderebbero tanto le tipologie contrattuali non standard, più tradizionali, come il lavoro a tempo determinato, quanto quelle di più recente emersione, come la somministrazione di manodopera, con ciò aderendo ad una nozione di atipicità lata, così come accolta nel contesto della disciplina comunitaria in materia.

Del resto le recenti statistiche INAIL<sup>59</sup>, sull'andamento degli infortuni sul lavoro rivelano che, a fronte di un globale calo degli incidenti su tutto il territorio europeo, il bilancio risulta molto negativo proprio per gli atipici. La formazione non adeguata per la propria professionalità, la scarsa autonomia decisionale, l'assunzione di ruoli marginali nell'azienda, la adibizione a carichi di lavoro molto alti (o molto bassi) insieme alle caratteristiche del lavoro (pericolosità, scomodità degli orari, carico fisico o mentale e carattere routinario dell'attività), il debole supporto sociale da parte dei lavoratori a tempo indeterminato e la carenza di tutela sindacale, tipiche di tali fattispecie sono tutti fattori in gioco nella comparsa delle alterazioni dello stato di salute. Esse, tra l'altro, comprendono sia quelle tipiche delle lavorazioni svolte e correlate a rischi noti e censiti, sia alterazioni più generiche, meno note ma attribuite prevalentemente a fattori psicosociali causati da precarietà della prestazione, breve durata del rapporto di lavoro, con numerosi turni, difficoltà di integrazione nel sistema di sicurezza aziendale. A ciò si aggiungono la scarsa partecipazione aziendale, i carenti poteri di negoziazione, la adibizione a mansioni più usuranti e pericolose, la marginalizzazione all'interno dell'organizzazione aziendale, nonché la minor protezione legale, connessa a regimi di responsabilità datoriale, fortemente frammentati.

Si osservi poi il dato empirico in base al quale, non di rado i lavoratori cosiddetti vulnerabili (donne, giovani, minori ed immigrati) sono presenti nei luoghi di lavoro proprio attraverso contratti di lavoro atipici o temporanei, con prevedibili effetti di crescita esponenziale delle problematiche appena elencate<sup>60</sup>.

Importanti segnalazioni in merito alle implicazioni sulla salute e sicurezza delle nuove tipologie contrattuali ci provengono, inoltre, da alcuni studi condotti in seno all'Agenzia Europea<sup>61</sup> per la salute e sicurezza sui luoghi lavoro che sottolinea come il decentramento produttivo abbia indotto modifiche nell'organizzazione del lavoro, tali da ridurre l'interesse delle aziende per la centralità delle risorse umane. L'Agenzia, in particolare, partendo da un *check-up* delle condizioni in cui versa il lavoro atipico, ha rilevato l'insorgere di numerosi rischi legati alle nuove forme di organizzazione del lavoro. Da esso emerge, in particolare, che, gli effetti causati dall'incertezza occupazionale determinano insicurezza psicologica, progressiva, che induce condizioni di stress intenso e permanente, cui possono seguire gastriti, disturbi cardio-circolatori, problemi nervosi.

Sul punto, poi, interessanti prospettive sono state offerte dalla medicina del lavoro<sup>62</sup> che ha rilevato che l'esposizione alle esperienze di lavoro precario, caratterizzate da instabilità, mancanza di protezione, insicurezza e vulnerabilità economica, determini significativi effetti

---

<sup>59</sup> Inail, *Rapporti Annuali Regionali 2006 sull'andamento degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, luglio 2007.

<sup>60</sup> G. Messineo, A. Imperatore, A. Bruschi, O. Rossi, G. Di Martino, N. Serretti, *I lavoratori atipici. Rilievi di attualità, sorveglianza sanitaria, vigilanza*, in *Giornale italiano di medicina del lavoro ed ergonomia*, luglio-settembre 2006, n. 3.

<sup>61</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

<sup>62</sup> E. Tompa, H. Scott-Marshall, R. Dolinschi, S. Trevithick, S. Bhattacharyya, *Precarious employment experiences and their health consequences: Towards a theoretical framework*, IOS Press, Amsterdam, 2007, nonché J. Benach, *The health-damaging potential of new types of flexible employment: A challenge for public health researchers*, in *American Journal of Public Health*, 2000, Vol. 90, 1316-1317; J. Benach, M. Amable, C. Muntaner, F.G. Benavides, *The consequences of flexible work for health: are we looking at the right place?*, in *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2002, Vol. 56, 405-406; E. Bardasi, M. Francesconi, *The impact of atypical employment on individuals' wellbeing: evidence from a panel of British workers*, in *Social Science & medicine*, 2004, Vol. 58, 1671-1688.

sulla salute dei lavoratori. La c.d. *job insecurity*, in particolare, indurrebbe forte *stress* nel lavoratore, di modo che l'esposizione a detto fattore, per lungo tempo, sarebbe la causa di gravi patologie, quali infarto e tumori. Più in particolare, poi, i precari soffrirebbero anche molto il fenomeno dell'emarginazione nel contesto lavorativo, oltre quello dello scarso coinvolgimento e della scarsa partecipazione alle iniziative aziendali in materia di salute e sicurezza. Fermo restando che si dovrebbe in ogni caso distinguere tra fattispecie di lavoro temporaneo, a seconda del tipo di contratto e degli *skill* richiesti. L'insoddisfazione, infatti, si svilupperebbe prevalentemente nei lavori temporanei di bassa qualifica. La rilevazione proviene da un'indagine condotta su un campione di 642 lavoratori nel Regno Unito, provenienti da diverse organizzazioni<sup>63</sup>.

Sul tema delle interrelazioni negative tra lavoro precario e tutela della salute e sicurezza, non mancano poi interessanti rilevazioni condotte in ambito statistico. Sull'elevata incidenza degli infortuni, per gli atipici e i temporanei, fornisce elementi di valutazione uno studio condotto, sui dati raccolti tra il 2000 ed il 2001, dal Ministero del lavoro e degli affari sociali in Spagna<sup>64</sup>, sugli incidenti mortali e non, in funzione del tipo di impiego, dell'età, del sesso e della durata del rapporto, alle dipendenze di una data azienda. La Spagna, infatti, è tra i Paesi europei con il più elevato tasso di lavoratori atipici. Lo studio perviene alla conclusione che la minore esperienza e la minor conoscenza dei pericoli dell'ambiente lavorativo, in funzione della durata dell'impiego, è un possibile meccanismo alla base dell'associazione tra lavoro atipico/temporaneo e incidenti sul lavoro. Uno studio condotto dall'Eurispes<sup>65</sup>, poi, sulla connessione tra lavori atipici e incidenti sul lavoro, mette in luce che, ferme restando delle difficoltà di monitoraggio sul lavoro atipico, che impediscono un esame esaustivo della materia, l'atipicità del rapporto di lavoro può essere un fattore indiretto di rischio non solo nel breve periodo, a causa di un apprendimento deficitario delle tecniche, delle abilità e delle conoscenze specifiche di una mansione aziendale, ma anche nel lungo periodo. La sperimentazione da parte del lavoratore di forme di precarietà rende di difficile attribuzione le responsabilità aziendali di un evento infortunistico. Il lavoro atipico è spesso tanto precario quanto usurante. Si aggiunge a questo il minore livello di sindacalizzazione degli atipici e quindi la scarsa propensione all'autotutela, nonché il maggior stress da precariato e da superlavoro. L'Eurispes, inoltre paventa la possibilità che la situazione infortunistica degli atipici sia più grave di quella rappresentata dalle cifre ufficiali, riguardando queste ultime solo gli eventi denunciati e quelli riconducibili alla particolare mansione svolta al momento dell'evento infortunistico.

Dalle rilevazioni sopra riportate traspare in modo inequivocabile che i lavoratori soggetti a rischi particolari, sono da individuarsi non soltanto in base a criteri di tipo soggettivo (determinate categorie di lavoratori e lavoratrici), ma anche di tipo oggettivo, e cioè contrattuale ed organizzativo, tra cui inevitabilmente ricadono anche le fattispecie contrattuali atipiche. È necessario acquisire consapevolezza che l'ampio utilizzo di queste fattispecie contrattuali sia legato ad un incalzante fenomeno di trasformazione dei modelli organizzativi del lavoro, in atto nei Paesi industrializzati da almeno venti anni, che richiede necessariamente un approccio di gestione innovativo e parametrato alle peculiarità delle suddette fattispecie. Eppure, come sottolineato dalla Corte di Giustizia<sup>66</sup>, i rischi professionali che devono essere oggetto di valutazione da parte dei datori di lavoro, non sono stabiliti una volta per tutte, ma si evolvono costantemente in funzione del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro, delle ricerche scientifiche in materia e dei modelli organizzativi e contrattuali del lavoro.

---

<sup>63</sup> D. Guest, M. Clinton, *Temporary Employment Contracts, Workers' Well-Being and Behaviour: Evidence from the UK*, Department of Management King's College, London, working paper, 2006, n. 38.

<sup>64</sup> F.G. Benavides, J. Benach, C. Muntaner, G.L. Delclos, N. Catot, M. Amable, *Associations between temporary employment and occupational injury: what are the Mechanisms?*, in *Occupational Environment Medicine*, 2006, Vol. 63,416-421.

<sup>65</sup> Eurispes, *Incidenti sul lavoro e lavoro atipico*, Roma, 2003.

<sup>66</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 15 novembre 2001.

## 10. Possibili prospettive di evoluzione.

Alla luce del quadro così tracciato si rileva che, sebbene la materia della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro sia caratterizzata da una cospicua disciplina normativa, cui non poco ha contribuito l'imponente produzione legislativa di matrice comunitaria, il riconoscimento delle tutele formali, da essa scaturito, non è stato accompagnato sino ad oggi da un grado di effettività soddisfacente. Nel corso degli ultimi anni, infatti, con l'accresciuta sensibilità verso il tema della prevenzione e della sicurezza sul lavoro in uno con la l'instaurazione di nuovi modelli di organizzazione del lavoro, che hanno dato luogo alla emersione di nuove categorie di rischio, la dottrina ha svolto un importante ruolo di interpretazione e sistematizzazione della vasta normativa vigente in materia, così come filtrata dal vaglio giurisprudenziale e dalle applicazioni in sede di negoziazione collettiva. Si intuisce, però, che una siffatta autoreferenzialità del sistema giuridico, non è sufficiente ad integrare i carenti livelli di tutela per i gruppi di lavoratori soggettivamente ed oggettivamente più vulnerabili. La emersione delle nuove e complesse tipologie di rischio, connesse ai nuovi modelli organizzativi del lavoro ed alle tipologie contrattuali non standard, meritano infatti un approccio integrato, interdisciplinare e comparato, che passi attraverso la valutazione delle ragioni di ordine medico, organizzativo, socioeconomico e psicologico, che tanto incidono sui bassi livelli di effettività del dato legale e sullo scarso radicamento negli ambienti di lavoro di una vera cultura della prevenzione ed attraverso scelte di gestione innovative, da parte del management aziendale.

Del resto, come sottolineato in una nota sentenza della Corte di Giustizia<sup>67</sup>, i rischi professionali che devono essere oggetto di valutazione da parte dei datori di lavoro, non sono stabiliti una volta per tutte, ma si evolvono costantemente in funzione del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro, delle ricerche scientifiche in materia e dei modelli organizzativi e contrattuali del lavoro. Ciò richiede non soltanto il riconoscimento formale della parità di tutela a queste categorie di lavoratori, che per ragioni soggettive, tipologiche o contrattuali, sono maggiormente esposti ad un ambiente di lavoro ostile. Il principio della parità di trattamento infatti, pur rappresentando il fulcro del quadro legale delineatosi in Europa<sup>68</sup>, deve essere necessariamente integrato da nuovi approcci di gestione. Si richiede infatti alle imprese, quali attori principali del mercato del lavoro e della produzione, di contribuire alla realizzazione di maggiore effettività nella tutela della salute e sicurezza rendendo sostanziale, l'eguaglianza riconosciuta su di un piano meramente formale. Tale azione deve essere svolta al fine di identificare, analizzare e correggere le debolezze organizzative, nell'ottica della individuazione di prassi e modelli virtuosi, che tengano conto, nella gestione quotidiana, delle peculiari tipologie di rischio cui sono esposti i gruppi di lavoratori sin qui analizzati. Solo in questa prospettiva è infatti possibile far recuperare al diritto del lavoro la sua caratteristica originaria: quella di essere cioè un diritto al servizio dei valori, un diritto chiamato a guidare e gestire i cambiamenti economici e sociali invece di subire passivamente come troppo spesso è accaduto negli ultimi anni.

Infatti, se è vero che la destrutturazione del mercato del lavoro pone sempre più spesso in termini antagonisti la tutela di due beni di rango costituzionale come "il lavoro" e la "salute", compito del diritto del lavoro è allora quello di incidere sugli equilibri complessivi che disciplinano le modalità di incontro tra capitale e lavoro, non tanto però al fine di difendere livelli di garantismo realisticamente non più sostenibili, quanto piuttosto per evitare che tra le necessità dell'impresa e le ragioni dello sviluppo sociale, le prime prevalgano sulle seconde anche quando siano destinate a tradursi in assetti organizzativi più o meno esplicitamente in contrasto con precise scelte di valore contenute nella Carta Costituzionale.

---

<sup>67</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 15 novembre 2001.

<sup>68</sup> Consiglio Europeo, direttiva 25 giugno 1991, n. 91/383, che completa le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro dei lavoratori aventi un rapporto di lavoro a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale.

Ciò trova corrispondenza negli obiettivi fissati dalla Commissione Europea nella nuova *Dinamica per le relazioni industriali*, progetti relativi alla strategia in materia di salute e sicurezza per il periodo 2007-2012<sup>69</sup>. Al centro della stessa si pone anzitutto il rafforzamento dei sistemi di ispezione del lavoro, affinché tengano conto di fattori attualmente trascurati come gli aspetti psicosociali, il *mobbing* o gli effetti a lungo termine delle esposizioni a prodotti chimici in uno con la frammentazione delle attività produttive, che rende più difficile il controllo reale. Importante accento viene posto sulla necessità di garantire forme di partecipazione diretta, di tutte le categorie di lavoratori, in materia di salute e sicurezza, mediante l'ampliamento delle figure dei rappresentanti ad hoc, parallelamente all'incremento degli investimenti in servizi di prevenzione che garantiscano una copertura integrale di tutti i lavoratori, in modo interdisciplinare. Ciò, infatti, è verosimilmente realizzabile ricorrendo al supporto di operatori esperti di medicina del lavoro, sicurezza, igiene industriale, ergonomia, psicologia, garantendo la complementarietà dei loro interventi, in un approccio globale. Tra gli obiettivi spicca, poi, la questione attinente la salute e la sicurezza dei lavoratori precari come una priorità da affrontare, elaborando dispositivi molto specifici, nel tentativo di razionalizzare il ricorso alla numerose forme atipiche di occupazione. Ciò tuttavia non a mezzo di formalistici divieti, bensì tenendo conto ed incrementando buone prassi aziendali e adottando come fattore di discriminazione, a fini premiali, proprio il livello di tutela della salute e sicurezza, che la specifica organizzazione di un'azienda riesce a garantire. Altresì condivisibile la necessità di tenere conto della divisione etnica del mercato del lavoro, considerata l'alta concentrazione della manodopera di lavoratori immigrati, assegnati, spesso e volentieri, ad attività pericolose o nocive. Si impone con urgenza la necessità di far rispettare l'obbligo di sicurezza, anche in situazioni che vadano al di là della salute dei lavoratori della propria azienda. La pratica, infatti dimostra che questo obbligo non dovrebbe riguardare esclusivamente i lavoratori vincolati giuridicamente da un contratto di lavoro. Si tratta quindi di far rispettare l'obbligo alla sicurezza tenendo conto della realtà dei processi di lavorazione. Il datore di lavoro pertanto dovrebbe garantire la sicurezza nell'ambito dei rapporti di subappalto, così da responsabilizzare l'insieme dei datori di lavoro di una medesima catena, fino al primo appaltatore. Nelle aziende complesse, tra l'altro, ciò implica, la necessità di impedire un alleggerimento delle responsabilità della gerarchia centrale, attraverso meccanismi di delega del potere, così pure nelle situazioni transnazionali, così da consentire controllo e sanzioni efficaci. Il tutto in un'ottica promozionale del benessere dei lavoratori, non disgiunta da una spinta positiva alla produttività, ad essa correlata<sup>70</sup>.

Si ribadisce che la direttiva quadro n. 89/391, pur restando la chiave di volta della politica comunitaria, va inserita in quel complesso di strategie differenziate convergenti verso il consolidamento di una cultura della prevenzione e verso la combinazione di strumenti molteplici (legislazione, dialogo sociale, spinta al progresso, responsabilità sociale delle imprese, incentivi economici ecc.), ripudiando ogni considerazione meramente economicistica, che ostacoli la rivisitazione dei processi organizzativi aziendali. Significativo, infine, il richiamo alla necessità di un quadro legislativo comunitario completo, coerente e solido e costruito in modo da consentire l'adattamento permanente delle direttive esistenti all'evoluzione delle conoscenze scientifiche, del progresso tecnico e del mondo del lavoro.

---

<sup>69</sup> Commissione Europea, Comunicazione n. COM(2007)62, *Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro*, 2007.

<sup>70</sup> Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea n. C 145, su una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (2007-2012), 25 giugno 2007, in *GUUE*, 30 giugno 2007.



## GLI INFORTUNI SUL LAVORO IN ITALIA NEL CONTESTO COMPARATO: IL QUADRO STATISTICO PER TIPOLOGIA CONTRATTUALE

Sommario: 1. Una premessa. – 2. Analisi dell'andamento del fenomeno infortunistico in Italia. – 2.1. Gli infortuni sul lavoro. – 2.2. Le malattie professionali. – 3. Il quadro a livello europeo. – 4. Infortuni sul lavoro e lavoro atipico. – 4.1. Il lavoro domestico. – 4.2. Il telelavoro. – 4.3. Il lavoro a progetto. – 5. Conclusioni.

### 1. Una premessa.

Analizzare l'andamento infortunistico oggi significa inserire tale fenomeno all'interno delle dinamiche contrattuali ed organizzative che caratterizzano in misura sempre maggiore il mercato del lavoro italiano. Per ragioni di competitività e produttività, le aziende si sono trovate costrette ad attuare piani di flessibilità interna che hanno incentivato l'utilizzo di modelli di organizzazione non standard e l'istituzionalizzazione dei rapporti di lavoro atipici.

La crisi economica che, a partire dalla fine del 2007, ha colpito l'economia mondiale, ha fortemente condizionato anche l'economia ed il mercato del lavoro italiano, peraltro già svantaggiato a causa di storici problemi strutturali e fattori congiunturali. Il tradizionale sistema produttivo italiano è stato messo in crisi dal contesto globale che ha portato alla terziarizzazione di un'economia dominata dalle piccole e medie imprese, a cui ha seguito una veloce e crescente segmentazione del mercato del lavoro, oltre alla già marcata frammentazione territoriale.

Il 2008 è stato caratterizzato da una forte flessione industriale che ha avuto rilevanti conseguenze sulle scelte occupazionali ed organizzative delle imprese. Il calo dell'attività produttiva registrato nel 2008 ha riguardato tutti i principali settori, ad eccezione di quello agricolo che ha registrato una variazione positiva dopo tre anni di costante flessione. La diminuzione più accentuata si è osservata nell'industria in senso stretto (-3,2% rispetto al 2007) ma anche il settore dei servizi e quello delle costruzioni hanno reagito negativamente (rispettivamente -0,3% e -1,2% rispetto al 2007)<sup>71</sup>.

Tale contrazione dell'attività ha determinato in Italia un forte rallentamento della crescita degli occupati: secondo i dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) il tasso di incremento annuo è sceso dall'1,2% nel 2007 allo 0,3% nel 2008. In base ai dati della Rilevazione sulle forze di lavoro (RFL), nel 2008 gli occupati sono aumentati dello 0,8%, grazie all'andamento positivo del primo semestre. Nonostante questo però, permangono in Italia condizioni fortemente critiche. Come già era avvenuto negli anni precedenti, la crescita dell'occupazione dipende principalmente dall'aumento della componente straniera (nel 2008 tale aumento è stato pari a 249 mila unità) e dei lavoratori di età superiore ai 50 anni<sup>72</sup>.

Senza dimenticare i forti squilibri territoriali confermati dal fatto che l'aumento dell'occupazione ha interessato principalmente le regioni del Nord e del Centro, mentre nel Mezzogiorno è diminuita dello 0,5%.

In questo contesto, è stato il lavoro subordinato, a differenza di quello autonomo, ad aumentare, sia per quanto riguarda la componente permanente (+1,5%, che è riconducibile però alla tendenza dei dipendenti di età superiore ai 50 anni a rimanere in attività lavorativa)

<sup>71</sup> Inail, *Rapporto Annuale. Analisi dell'andamento infortunistico 2008*, Roma, 2009.

<sup>72</sup> Inail, *op. cit.*

che quella a termine (+2,4%). Confermando il trend degli anni passati, il lavoro a termine si è diffuso, in maniera crescente, fra le donne e i giovani fino ai 34 anni.

L'analisi dei dati sugli infortuni consente di tracciare una mappa dei contesti e dei lavoratori più a rischio. Lo scopo di questa analisi è presentare le problematiche connesse alla gestione della salute e sicurezza dei lavoratori rispetto alla vulnerabilità ed atipicità della tipologia contrattuale, in un'ottica comparata. In particolare viene preso in esame il fenomeno infortunistico, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, nell'ambito del lavoro domestico, del telelavoro e del lavoro a progetto.

Per l'analisi quantitativa a livello nazionale sono stati utilizzati prioritariamente i dati forniti dall'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail) sugli infortuni e sugli indennizzi che sono stati messi in relazioni con quelli forniti dall'Istat sulle forze lavoro, allo scopo di correlare il fenomeno infortunistico al sistema imprenditoriale e al mercato occupazionale. Per analizzare il fenomeno a livello europeo sono stati utilizzati invece i dati forniti da Eurostat e le statistiche dell'Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza. Per quanto concerne l'analisi qualitativa sono stati utilizzati studi teorici ed empirici di fonte istituzione ed accademica. I due diversi approcci metodologici hanno consentito di colmare la mancanza di alcuni dati specifici e allo stesso tempo garantire un'indagine più precisa e completa.

Il lavoro è organizzato come segue: nel primo paragrafo viene presentato l'andamento del fenomeno infortunistico, incluse le malattie professionali, in Italia, alla luce della recente pubblicazione del *Rapporto Annuale 2008* da parte dell'Inail. Nel secondo paragrafo viene presentato il quadro europeo. Il terzo paragrafo riguarda invece il rapporto fra andamento infortunistico e lavoro atipico, con approfondimenti su lavoro domestico, telelavoro e lavoro a progetto.

## **2. Analisi dell'andamento del fenomeno infortunistico in Italia.**

Alla data di rilevazione ufficiale da parte dell'Inail (30 aprile 2009), il bilancio infortunistico per l'anno 2008 presenta un trend decrescente rispetto all'anno precedente.

L'analisi in profondità mostra però che esistono contesti e lavoratori più frequentemente soggetti ad infortuni, e inevitabilmente questo ha effetti sull'inclusione sociale di determinate categorie di lavoratori e sul livello di segmentazione del mercato del lavoro italiano.

### **2.1. Gli infortuni sul lavoro.**

Come è stato riportato dall'Inail nel *Rapporto Annuale*, nel 2008 sono pervenute 874.940 denunce di infortuni, ovvero 37.500 casi in meno rispetto al 2007. La variazione percentuale, rispetto all'anno precedente, è stata quindi pari al -4,1% che, in termini relativi – dato l'aumento complessivo nel livello degli occupati – corrisponde a circa il 5%<sup>73</sup>. Confrontando questo dato con l'analogo del 2001, la diminuzione, in termini assoluti, è ancora più rimarcata ed è pari al 19,4%.

Nonostante vi sia, in termini esclusivamente statistici, un segnale positivo nell'andamento generale del trend infortunistico, la complessità del fenomeno in Italia – come in Europa – richiede un'analisi dettagliata, al fine di comprenderne tutti gli aspetti più critici.

Il rapporto Inail distingue innanzi tutto per modalità dell'evento, individuando gli infortuni avvenuti in occasione di lavoro, cioè quelli avvenuti all'interno del luogo di lavoro nell'esercizio effettivo dell'attività e infortuni avvenuti in itinere. Per quanto riguarda i primi, le denunce sono diminuite del 4,5% rispetto al 2007; tale riduzione ha riguardato in misura

---

<sup>73</sup> Come è stato riportato nell'Introduzione, secondo i dati forniti dall'Istat, nel 2008 l'aumento del numero degli occupati nel 2008 è stato pari allo 0,8%.

maggiori gli infortuni avvenuti nell'ambiente di lavoro ordinario (-4,6%) rispetto a quelli che hanno riguardato la circolazione stradale (-2,6%).

Per quanto riguarda gli infortuni in itinere, sulla cui modalità influiscono per la maggior parte dei casi, fattori esterni al ramo di attività o tipologia lavorativa, si riscontra una situazione differente. Infatti, per quanto rispetto al 2007 si sia verificata una lieve flessione (pari allo 0,8%), il numero di incidenti avvenuti in itinere è in costante aumento. Rispetto al 2001 tali infortuni sono aumentati del 66,8%.

Una conferma arriva anche dai dati sugli indici di incidenza (ovvero il numero degli infortuni rispetto al numero degli addetti). L'indice di incidenza, per quanto riguarda gli infortuni in itinere, è quasi raddoppiato nel 2008 rispetto al 2001, mentre per gli infortuni in occasione di lavoro si registra una contrazione di tale indice del 5,4% rispetto al 2007 e del 25,7% rispetto al 2001.

Considerando le denunce complessive, l'indice di incidenza, che nel 2008 è pari al 37,4%, è diminuito del 4,8% rispetto al 2007 e del 21,1% rispetto al 2001.

Restringendo il campo agli infortuni mortali, nel 2008 sono pervenute all'Inail 1.120 denunce, 87 in meno rispetto all'anno precedente. Il 25% di questi infortuni mortali sono avvenuti in itinere, mentre i restanti in occasione di lavoro. Un aspetto messo in evidenza dai dati è il fatto che, nell'arco di un anno, fra gli infortuni mortali, sono quelli avvenuti in itinere ad essere diminuiti ad un tasso maggiore rispetto a quelli in occasione di lavoro (rispettivamente -9,2% e -6,5%). Tra gli infortuni avvenuti in occasione di lavoro circa il 40% hanno riguardato la circolazione stradale (ad esempio autotrasportatori di merci o persone, addetti alla manutenzione stradale), e tale percentuale è diminuita solo del 1,8% rispetto al 2007.

La tabella 1 mostra gli infortuni – in valori assoluti – avvenuti nel periodo 2007-2008 per ramo e principale settore di attività economica. A livello di singolo ramo di attività è l'industria a registrare una maggiore diminuzione nel numero di infortuni. Nel settore delle costruzioni si concentra il 24,3% del totale per il ramo dell'industria, per quanto rispetto all'anno precedente vi sia stata una riduzione pari al 12,4%. Anche per quanto riguarda gli infortuni mortali rispetto al 2007, nel ramo dell'industria la riduzione è stata pari al 9,3% e nello specifico del settore delle costruzioni del 14,5%.

Per quanto riguarda il ramo dei servizi, invece, rispetto all'anno precedente nel 2008 la riduzione è stata molto lieve, pari allo 0,1%. Per quanto alcuni settori, come il commercio ed i trasporti, abbiano visto un calo dell'ordine di circa 5%, un dato allarmante è quello relativo al personale domestico. Nel 2008 gli infortuni in ambito domestico sono aumentati del 21,7% rispetto all'anno precedente, a testimonianza dell'emergere di nuove sfere di rischio per la salute e la sicurezza.

Il ramo agricolo infine ha visto un aumento nel tasso di infortuni mortali pari al 15,7% rispetto al 2007.

Tabella 1. Infortuni avvenuti negli anni 2007-2008 per i rami e i principali settori di attività economica.

Ramo/ Settore di attività economica	Infortuni in complesso			Casi mortali		
	2007	2008	Var. %	2007	2008	Var. %
<b>Agricoltura</b>	<b>57.206</b>	<b>53.278</b>	<b>-6,9</b>	<b>105</b>	<b>121</b>	<b>15,2</b>
<b>Industria</b>	<b>400.103</b>	<b>367.132</b>	<b>-8,2</b>	<b>611</b>	<b>554</b>	<b>-9,3</b>
<i>di cui:</i>						
<i>Costruzioni</i>	<i>101.898</i>	<i>89.254</i>	<i>-12,4</i>	<i>275</i>	<i>235</i>	<i>-14,5</i>
<i>Metalmeccanica</i>	<i>89.324</i>	<i>79.848</i>	<i>-10,6</i>	<i>105</i>	<i>100</i>	<i>-4,8</i>

<b>Servizi</b>	<b>455.101</b>	<b>454.530</b>	<b>-0,1</b>	<b>491</b>	<b>445</b>	<b>-9,4</b>
<i>di cui:</i>						
<i>Trasporti</i>	70.403	66.716	-5,2	153	145	-5,2
<i>Commercio</i>	77.623	73.460	-5,4	119	104	-12,6
<i>Personale domestico</i>	2.938	3.576	21,7	2	2	-
<b>Totale</b>	<b>912.410</b>	<b>874.940</b>	<b>-4,1</b>	<b>1.207</b>	<b>1.120</b>	<b>-7,2</b>

Fonte: Inail.

Considerando invece l'indice di frequenza (ovvero il numero di infortuni rapportato agli addetti) i settori nei quali è più elevato sono l'industria metallurgica e siderurgica, seguite dall'industria della lavorazione del legno e dalle costruzioni. Per quanto riguarda l'indice di frequenza di infortuni che provocano inabilità temporanea, in aggiunta ai quattro settori elencati precedentemente, si aggiungono il settore della gomma e della plastica e quello dei mezzi di trasporto. Il settore in cui si registra la frequenza maggiore di infortuni che provocano inabilità permanente è invece quello delle costruzioni, seguito dall'industria mineraria.

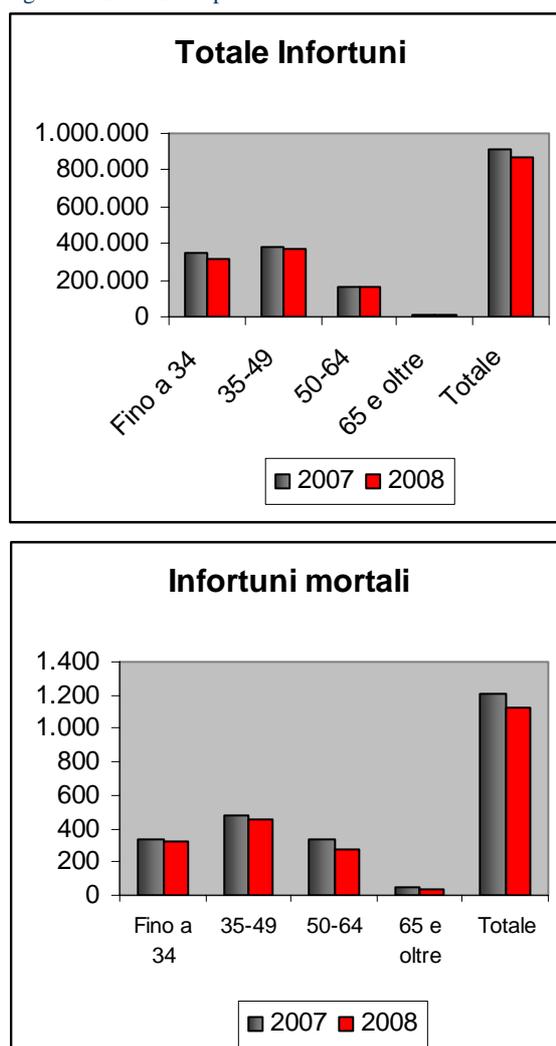
I dati mostrano come la dimensione aziendale sia una variabile significativa nel determinare il livello di rischio a cui è esposto il lavoratore. Ad eccezione del settore metallurgico e siderurgico, infatti, l'indice di frequenza è generalmente più alto nelle aziende con un minore numero di dipendenti. Inoltre tale indice è maggiore nelle aziende di tipo artigiano rispetto a quelle di tipo industriale.

Tra coloro che hanno denunciato un infortunio nel 2008, 250.616 sono donne mentre 624.324 sono uomini (rispettivamente il 29% e il 71%). Rispetto all'anno precedente, vi è stata una flessione nel numero di infortuni, che però ha interessato in misura maggiore gli uomini rispetto alle donne: il numero di denunce è infatti diminuito rispettivamente del 5,6% e dello 0,2%. Diversa la situazione quando si considerano esclusivamente gli infortuni mortali: in questo caso sul totale dei 1.120 infortuni denunciati nel 2008, il 92% ha colpito uomini ed il restante 8% donne. Rispetto all'anno precedente peraltro, il numero di lavoratrici morte sul lavoro è diminuito del 12,4%, mentre fra i lavoratori la diminuzione è stata pari al 6,8%.

La figura 1 mostra i dati degli infortuni avvenuti nel periodo 2007-2008 per classe d'età. I dati Inail riportati nell'ultimo Rapporto mostrano che la componente più frequentemente soggetta ad infortunio è quella corrispondente alla classe d'età intermedia fra i 35-49 anni. Nel 2008 infatti il 42% degli infortunati ha un'età compresa fra i 35 e 49 anni, il 37% ha meno di 34 anni, il 19% si colloca tra i 50 e i 64 anni, mentre il restante 1% ha un'età superiore ai 65 anni. Rispetto all'anno precedente è diminuita del 1,7% la percentuale di giovani di età inferiore ai 34 anni infortunati, mentre è leggermente aumentata la percentuale di infortunati di età compresa fra i 34-49 anni (0,1%) e quelli di età tra i 50-64 anni (0,8%).

E' diminuita invece in maniera più significativa la percentuale di persone in età più matura vittime di incidenti mortali, in misura pari al 15,4% per coloro di età fra i 50-64 anni e al 17,4% per coloro di età superiore ai 65 anni.

Figura 1. Infortuni avvenuti negli anni 2007-2008 per classe d'età.



Fonte: dati Inail.

La probabilità di essere vittime di un infortunio non è distribuita uniformemente sul territorio nazionale, coerentemente con la struttura industriale del paese. Il 32% degli infortuni avvenuti nel 2008 hanno avuto luogo nel Nord-Est, il 27% nel Nord-Ovest, il 20% al Centro ed il restante 19% nel Sud e nelle Isole. Da un'analisi dei dati disaggregati per regione, la Lombardia risulta la regione con un maggiore numero di infortuni (in valore assoluto), seguita da Emilia Romagna e Veneto. La regione con la più alta frequenza di accadimento è invece l'Umbria, per la quale si è registrato nel 2008 un indice maggiore del 48% rispetto alla media nazionale.

Agli ultimi posti invece si trovano le regioni meridionali: la Sicilia (-16% rispetto alla media nazionale), la Campania (-31%) e il Lazio (-35%)<sup>74</sup>.

Tra le categorie di lavoratori maggiormente svantaggiati una categoria su cui è necessario soffermarsi sono indubbiamente i lavoratori stranieri. Negli ultimi anni si è verificato, contestualmente alla maggiore presenza di lavoratori stranieri sul territorio nazionale, un incremento dei lavoratori stranieri assicurati all'Inail. E' aumentata anche, seppure in maniera lieve, la percentuale di donne fra le lavoratrici straniere assicurate.

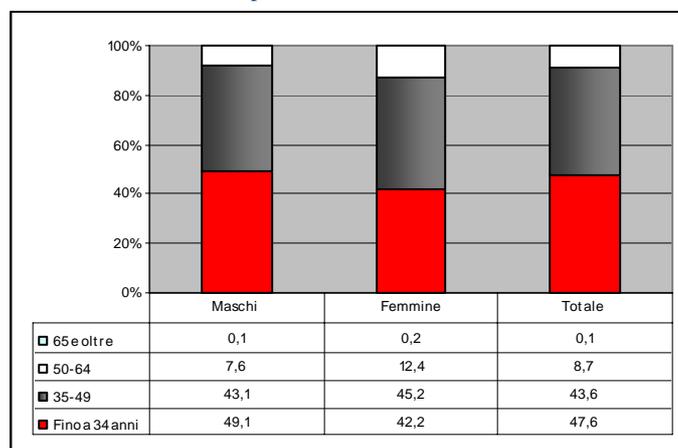
<sup>74</sup> Inail, *op. cit.*, 26 ss.

Tuttavia, a maggior ragione per quanto riguarda gli immigrati, bisogna tenere a mente il forte ricorso al lavoro sommerso che non viene ovviamente compreso nei dati ufficiali. Inoltre, un altro aspetto legato non solo al lavoro sommerso, è la minore predisposizione fra i lavoratori immigrati a denunciare eventuali infortuni per paura di perdere il posto di lavoro.

I dati riguardanti gli infortuni complessivi che hanno colpito lavoratori stranieri mostrano una tendenza crescente a partire dal 2005. In particolare, fra gli stranieri, una percentuale molto maggiore di infortuni ha colpito lavoratori provenienti da paesi extra Unione Europea. In diminuzione – seppure i valori rimangono alti – sono invece gli infortuni mortali.

La figura 2 mette in evidenza le caratteristiche di genere e di età dei lavoratori stranieri che hanno subito un infortunio nel 2008. Coerentemente con la struttura occupazionale del paese, i lavoratori stranieri più frequentemente vittime di infortuni hanno un'età inferiore ai 50 anni. Mentre per gli uomini sono le classi di età più giovani (fino a 34 anni) ad essere sovrarappresentate nella distribuzione degli infortuni, le donne straniere vittime di infortuni hanno per la maggior parte dai 35 ai 49 anni, seppure anche i dati relativi alle più giovani sono rilevanti. Inoltre è maggiore fra le donne la percentuale di infortunate di età compresa fra i 50 e i 64 anni.

Figura 2. Infortuni occorsi a lavoratori stranieri per sesso e classe d'età – Anno 2008.



Fonte: *Inail*.

Anche per quanto riguarda i lavoratori stranieri, il settore con la più alta incidenza di infortuni è quello dell'industria e dei servizi. In questo settore peraltro sono concentrate le professioni più rischiose, che frequentemente vengono lasciate alla manodopera straniera. Oltre a questo, si tratta di un settore in cui sono indispensabili determinate competenze nell'uso dei macchinari e attrezzature ed una forte preparazione nella gestione di materiali o procedure pericolose. E' molto minore però la tendenza ad investire sulla formazione della manodopera straniera e, spesso, proprio la mancanza di una crescita formativa che riguardi anche i rischi per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro porta ad esporre i lavoratori stranieri a situazioni di maggiore pericolo.

## 2.2. Le malattie professionali.

Per quanto riguarda le malattie professionali, il *Rapporto Inail* mette in evidenza una tendenza crescente nel numero di denunce. Nel 2008 sono stati denunciati 29.704 casi di malattie professionali, dei quali circa il 93% sono riconducibili ai rami dell'industria e dei servizi. Rispetto all'anno precedente le malattie professionali denunciate in questi due rami di attività sono aumentate di circa il 3% mentre, rispetto al 2004, l'aumento è stato pari a 8,4%.

Per quanto riguarda le malattie professionali nel complesso, rispetto al 2004 si è verificato un aumento del 11,4%. Oltre ai rami dell'industria e dei servizi, è da sottolineare il caso dell'agricoltura che nel 2008 ha visto un incremento delle denunce pari circa al 10% rispetto al 2007 e al 69% rispetto al 2004.

Si ritiene tuttavia che tale aumento sia legato, più che a un improvviso peggioramento delle condizioni di salute sul luogo di lavoro, alla progressiva presa di coscienza del fenomeno e alla relativa emersione. Infatti generalmente l'insorgere delle malattie, rispetto agli infortuni, è un processo lento e distribuito nel tempo; oltre che risulta spesso più difficile ricondurle all'ambiente professionale<sup>75</sup>.

Come viene indicato nel Rapporto Annuale Inail, il decreto ministeriale del 9 aprile 2008 ha aggiornato e pubblicate le nuove Tabelle delle malattie professionali, fornendo al lavoratore, al datore e anche alle parti sociali uno strumento legale di riferimento. Peraltro nelle nuove tabelle è stata adottata la codifica internazionale delle malattie ICD-10 (International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems) che permette un confronto diretto fra il dato nazionale e quello di altri paesi. E' ragionevole pensare che, nel momento in cui tale decreto entrerà pienamente a regime, la rilevazione e valutazione dei dati relativi alle malattie secondo la nuova classificazione, sarà maggiormente dettagliata e precisa.

Al momento attuale il 90% dei casi registrati è riconducibile a 20 tipologie di malattie. Per quanto la situazione sia diversa a seconda dei rami e dei settori di attività, l'ipoacusia e sordità rimane la prima malattia professionale per numero di denunce, con un'incidenza che diminuisce nel tempo passando dal 30% del totale nel 2004 al 20% nel 2008<sup>76</sup>. Cresce invece l'incidenza di nuove patologie, in particolare quelle che colpiscono l'apparato muscolo-scheletrico, insieme alle denunce per artrosi e quelle per sindrome del tunnel carpale.

Un'attenzione particolare oggi viene rivolta alle malattie professionali di natura psichica. Le nuove forme di flessibilità organizzativa e contrattuale hanno infatti portato a sviluppare nuove indagini sulla correlazione empiricamente verificabile tra organizzazione del lavoro e tutela della salute (due degli aspetti fondamentali a questo proposito sono il mobbing e lo stress lavoro-correlato)<sup>77</sup>. La tabella 2 presenta le malattie professionali, distinguendole in base alla tipologia, che sono state denunciate nel periodo 2004-2008 nel ramo dell'industria e servizi.

Nel complesso fra il 2007 e il 2008, le denunce nel ramo dell'industria e servizi sono aumentate circa del 3%, mentre rispetto al 2004 l'incremento è stato pari circa al 9%. Se si considera poi che il riconoscimento del nesso causale fra determinate malattie e il posto di lavoro è un fenomeno recente, è ragionevole pensare che il numero delle denunce sottostima il numero effettivo di malattie professionali verificatesi. Nel ramo dell'industria e servizi, è l'ipoacusia ad avere la maggiore incidenza sul totale delle malattie, seguita da tendinite e affezioni dei dischi intervertebrali. Diminuisce leggermente l'incidenza dei disturbi psichici correlati al lavoro per quanto, data la difficoltà nella misura e nella valutazione di tali disturbi, rimanga indubbiamente un fenomeno da tenere costantemente monitorato.

Il *Rapporto Inail* riporta inoltre che dei circa 30.000 casi di malattie professionali denunciati in complesso nel 2008, circa 10.000 vengono riconosciuti e, di questi, 6.5000 indennizzati secondo normativa vigente, con un tasso di riconoscimento (espresso dal rapporto fra casi riconosciuti e casi denunciati) pari al 35% ed un tasso di indennizzo (casi indennizzati su casi riconosciuti) di quasi il 65%.

---

<sup>75</sup> Inail, *op. cit.*

<sup>76</sup> Inail, *op. cit.*

<sup>77</sup> Si veda a questo proposito A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, Dossier Adapt, 25 maggio 2009, n. 4.

Tabella 2. Malattie professionali manifestatesi nel periodo 2004-2008 nel ramo industria e servizi per tipologia di malattia e relativa incidenza sul totale delle malattie professionali denunciate.

	<b>2004</b>		<b>2005</b>		<b>2006</b>		<b>2007</b>		<b>2008</b>	
<b>Malattie tabellate</b>	<b>5.309</b>		<b>4.579</b>		<b>4.326</b>		<b>4.178</b>		<b>3.593</b>	
di cui:										
Ipoacusia e sordità	1.962	7,8	1.332	5,3	1.277	5,1	1.155	4,3	884	3,2
Neoplasie da asbesto	751	3,0	833	3,3	893	3,6	870	3,3	809	2,9
Asbestosi	554	2,2	619	2,5	564	2,3	614	2,3	556	2,0
Silicosi	360	1,4	313	1,2	326	1,3	269	1,0	286	1,0
Malattie cutanee	577	2,3	454	1,8	332	1,3	304	1,1	239	0,9
Malattie osteoarticolari	203	0,8	181	0,7	210	0,8	222	0,8	137	0,5
Asma bronchiale	188	0,7	150	0,6	109	0,4	109	0,4	92	0,3
Pneumoconiosi da silicati	87	0,3	76	0,3	90	0,4	102	0,4	80	0,3
<b>Malattie non tabellate</b>	<b>19.327</b>		<b>19.979</b>		<b>20.051</b>		<b>21.039</b>		<b>21.002</b>	
di cui:										
Ipoacusia	5.239	20,8	5.373	21,4	4.837	19,3	4.808	18,0	4.533	16,5
Tendiniti	1.850	7,3	2.374	9,5	2.823	11,3	3.430	12,8	3.883	14,1
Affezioni dei dischi intervertebrali	1.550	6,1	2.096	8,3	2.595	10,4	2.870	10,7	3.371	12,2
Artrosi	1.144	4,5	1.395	5,6	1.452	5,8	1.725	6,5	1.717	6,2
Malattie dell'apparato respiratorio	1.576	6,2	1.805	7,2	1.623	6,5	1.679	6,3	1.579	5,7
Sindrome del tunnel carpale	1.212	4,8	1.393	5,5	1.537	6,1	1.317	4,9	1.326	4,8
Altre neuropatie periferiche	558	2,2	743	3,0	839	3,4	908	3,4	934	3,4
Tumori	735	2,9	963	3,8	903	3,6	960	3,6	892	3,2
Disturbi psichici lavoro-correlati	485	1,9	511	2,0	486	1,9	505	1,9	429	1,6
Dermatite da contatto	338	1,3	422	1,7	409	1,6	329	1,2	292	1,1
<b>Indeterminate</b>	<b>599</b>		<b>553</b>		<b>645</b>		<b>1.526</b>		<b>2.944</b>	
<b>Totale Industria e Servizi</b>	<b>25.235</b>		<b>25.111</b>		<b>25.022</b>		<b>26.743</b>		<b>27.539</b>	

Fonte: *Inail*.

### 3. Il quadro a livello europeo.

Eurostat definisce infortuni sul lavoro quelli che comportano assenze dal lavoro di almeno 4 giorni, mentre nella definizione non sono compresi quelli in itinere.

Al fine di permettere una comparazione fra i paesi, è necessario utilizzare i tassi di incidenza standardizzati, che vengono elaborati da Eurostat e che tengono conto della struttura produttiva ed occupazionale di ciascun paese, oltre che delle differenti metodologie di raccolta dei dati a livello nazionale.

Il tema della salute e sicurezza sul luogo di lavoro in Europa è uno degli aspetti più rilevanti e controversi della politiche dell'Unione Europea riguardante occupazione e affari sociali. La Commissione Europea ha individuato in una riduzione del 25% (per 100.000 lavoratori) dei tassi di incidenza degli infortuni, l'obiettivo principale della strategia comunitaria per il periodo 2007-2012. Per raggiungere questo obiettivo ambizioso, la strategia propone che le politiche di prevenzione, a livello nazionale e europeo, siano incentrate su una pluralità di azioni volte a garantire un maggiore rispetto della legislazione comunitaria da parte dei paesi membri, una più efficace applicazione e attuazione di strategie nazionali soprattutto per i

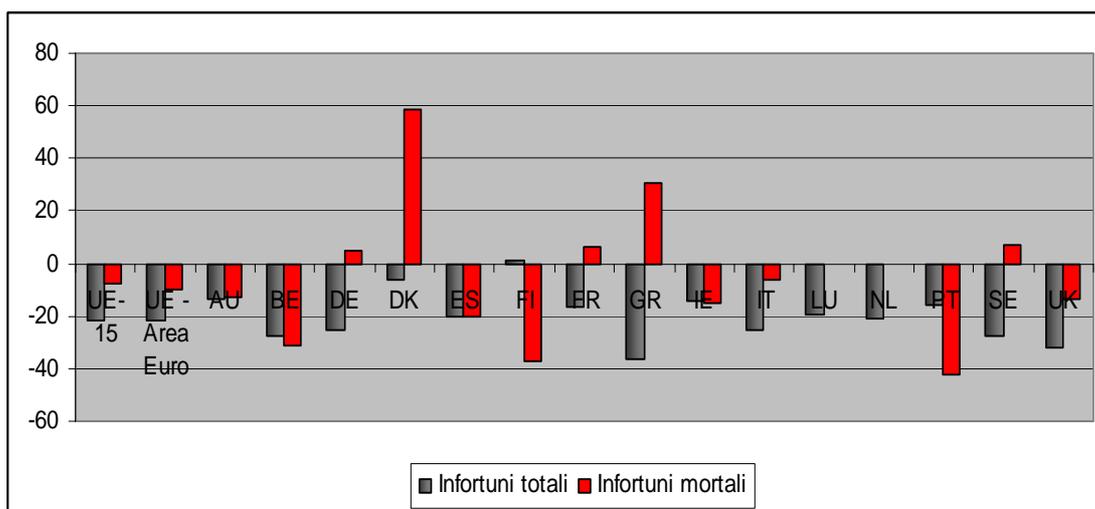
settori a maggior rischio, maggiore sicurezza e salute a livello internazionale, un mutamento dei comportamenti dei lavoratori, l'individuazione di nuovi rischi potenziali mediante il rafforzamento della ricerca, lo scambio di conoscenze, l'applicazione pratica dei risultati.

Gli ultimi dati pubblicati da Eurostat, relativi al 2006, mostrano come anche a livello europeo, l'andamento del fenomeno infortunistico stia seguendo un trend decrescente. Prendendo in considerazione il periodo 2001-2006 (ultimi dati disponibili), la riduzione degli infortuni sul lavoro misurata in termini di incidenza standardizzata, risulta pari a 21,6%. I dati fino a questo momento comunicati si riferiscono al complesso dei 15 storici paesi della UE, una valutazione posteriore dovrà tenere necessariamente in conto la situazione nei 12 nuovi paesi entrati in seguito nella UE.

L'Italia ha registrato un calo del 25,6% fra il 2001 ed il 2006 e, considerati gli ulteriori miglioramenti avvenuti negli anni 2007 e 2008 non ancora recepiti da Eurostat, attualmente l'obiettivo comunitario sembra a portata di mano.

Per i casi mortali la riduzione dei tassi di incidenza è risultata più contenuta rispetto a quella registrata per gli infortuni in complesso ed è pari al -7,4% per l'UE-15 e -9,7% per l'Area Euro. Alcuni studi qualitativi mostrano che i dati sugli infortuni mortali verranno notevolmente modificati dall'inclusione delle statistiche dei nuovi stati membri. Dati recentemente diffusi da Eurostat e riferiti all'anno 2005 per i nuovi stati membri della UE, farebbero aumentare il tasso medio europeo di incidenza di infortuni mortali da 2,3 decessi per 100.000 occupati per l'UE-15 a 2,6 per l'UE-27.

Figura 3. Variazioni percentuali tassi di incidenza standardizzati per 100.000 occupati nei paesi UE – Anni 2001-2006.



Fonte: Eurostat.

La tabella 3 mostra, a titolo comparativo, i tassi di incidenza per gli infortuni sul lavoro standardizzati per 100.000 occupati per l'intera economia e per settore economico relativi agli anni 2005 e 2006. L'Italia nel 2006 ha registrato un tasso di incidenza pari a 2.812 infortuni per 100.000 occupati, inferiore sia al valore medio registrato per i 15 paesi dell'Unione Europea sia al valore registrato dal nostro paese l'anno precedente. Il confronto con i dati europei tuttavia mostra tassi di incidenza notevolmente più elevati per alcuni settori: primo fra tutti il settore agricolo che in Italia ha registrato un tasso di incidenza pari a 6.013 infortuni per 100.000 occupati, quasi il doppio rispetto alla media europea. Oltre all'agricoltura, altri settori che mostrano tassi di incidenza più elevati sono quello dell'elettricità, gas e acqua e quello dei trasporti e delle telecomunicazioni. In questi settori risulta più elevato il tasso di incidenza calcolato solo sulle donne, che invece per quanto riguarda la totalità dei settori è in linea con la media europea.

Per quanto riguarda i settori economici a livello europeo, il settore che registra un maggiore tasso di infortuni è quello dell'industria manifatturiera, seguita dalle costruzioni e dal commercio. Le costruzioni sono il settore con il più elevato tasso di infortuni mortali, che registrano valori molto alti anche nel settore dell'industria manifatturiera e quello dei trasporti e comunicazioni.

Tabella 3. Tassi di incidenza standardizzati per 100.000 occupati per settore di attività e sesso (anno 2006).

	UE 15		Italia	
	Pop.totale	Donne	Pop. Totale	Donne
9 settori NACE comuni	3.013	1.524	2.812	1.507
Agricoltura	3.879	2.738	6.013	4.552
Attività manifatturiere	3.463	1.767	3.488	1.454
Elettricità, gas, acqua	1.577	436	2.288	1.598
Costruzioni	5.974	1.115	4.539	950
Commercio	2.096	1.402	1.551	1.014
Alberghi e ristoranti	2.909	2.633	2.133	2.282
Trasporto e comunicazioni	3.674	1.824	4.562	2.978
Intermediazione finanziaria e attività immobiliari	1.464	900	1.184	1.002

Fonte: Eurostat.

Seguendo un approccio di genere, i dati Eurostat confermano la maggiore incidenza di infortuni fra gli uomini (76%) rispetto alle donne. Tale percentuale sale invece al 95% se si considerano solo gli infortuni mortali.

Nella tabella 4 vengono pertanto riportati i dati relativi al 2005 per i paesi dell'UE-15 per tipologia di malattia. La maggioranza delle malattie professionali è riconducibile a quelle provocate da agenti fisici (circa il 70%), seguite dalle malattie respiratorie (19,1%) e cutanee (6,6%).

Secondo i risultati di un'indagine *ad hoc* condotta da Eurostat nell'ambito della Rilevazione sulle forze di lavoro 2007, l'8,6% degli occupati nella UE-27 hanno riscontrato problemi di salute legati al lavoro, che, in valori assoluti, corrisponde a circa 20 milioni di lavoratori. La maggior parte di queste malattie riguarda problemi muscolari, e generalmente sembrano colpire più gli uomini piuttosto che le donne. La situazione cambia invece quando si considerano problemi di natura più strettamente psicopatologica e psicosociale: secondo l'indagine Eurostat infatti più del 20% delle lavoratrici in Europa ha avuto problemi legati allo stress, depressione e ansia, mentre tale percentuale è leggermente più bassa fra gli uomini.

Tabella 4. Malattie professionali riconosciute nell'Unione Europea\* - Anno 2005.

Per gruppo di malattie	N.	%	Per tipo di malattia	N.	%
Respiratorie	17.274	19,1	Epicondiliti	16.187	17,9
			Tendinopatie della mano e del polso	13.040	14,5
			Ipoacusia	11.870	13,2

Cutanee	5.905	6,6	Dermatiti	6.293	7
			Placche pleuriche	5.159	5,7
Infettive e parassitarie	1.476	1,6	Mesotelioma	2.492	2,8
			Asbestosi	2.003	2,2
Da agenti chimici	1.196	1,3	Asma	1.723	1,9
			Cancro al polmone	1.453	1,6
Altre	1.057	1,2	Altre	11.909	13,1
Totale	90.223	100	Totale	90.223	100

\* Comprende solo i 12 Stati membri che forniscono i dati a Eurostat.  
Fonte: Eurostat.

#### 4. Infortuni sul lavoro e lavoro atipico.

La recente tendenza alla diffusione di modelli organizzativi non standard e, soprattutto, di contratti di lavori atipici ha contribuito all'elaborazione di numerosi studi ed analisi sulla correlazione fra tipologia contrattuale e rischio di infortuni<sup>78</sup>.

Il quadro sino a questo momento presentato mette in evidenza alcuni aspetti rilevanti nella situazione italiana. Innanzi tutto, come viene confermato negli studi Ispesl, Eurispes (2003) e Ires (2009) la diminuzione nel numero di infortuni è strettamente legata all'espansione del settore terziario, che tradizionalmente è caratterizzato da occupazioni meno rischiose. I dati mostrano però alcune criticità nel modo in cui sta avvenendo tale transizione: infatti sia nell'industria che nei servizi è aumentata l'occupazione, ma nei servizi è aumentato anche il numero degli infortuni.

Come è stato precedentemente mostrato, la dimensione aziendale contribuisce notevolmente nel determinare il livello di rischio: sono le aziende piccole ed artigiane ad essere più frequentemente colpite da alti tassi infortunistici.

Inoltre, come ha messo in evidenza il *Rapporto Annuale* Inail esistono differenze di genere e di età: nel 2008 è aumentato il numero di infortuni che coinvolgono le donne ed i tassi infortunistici per i giovani lavoratori sono più elevati di quelli degli anziani.

Infine i lavoratori stranieri sono più frequentemente soggetti ad infortuni rispetto ai lavoratori di origine italiana, e tra questi, l'incremento maggiore riguarda lavoratori originari del Marocco e della Romania.

Analizzando i dati sull'andamento infortunistico in base alla tipologia contrattuale, è ragionevole ipotizzare una correlazione fra precarietà lavorativa e tasso di infortuni. Lo studio condotto da IRES nel marzo 2009 mostra che nel periodo 2005-2007 sono aumentati del 22,6% gli infortuni a danno dei parasubordinati, del 35,8% quelli a danno di interinali e dello 0,7% quelli a danno di apprendisti.

Le donne, i giovani e i lavoratori stranieri tendono ad essere assunti in mansioni o con modalità meno sicure rispetto ad altre categorie di lavoratori, così come i lavoratori con contratti temporanei tendono a occupare posizioni più esterne e marginali nel processo produttivo.

Esistono dunque soggetti e contesti aziendali più a rischio di altri che contribuiscono alla frammentazione del mercato del lavoro e delle filiere produttive, a cui corrisponde una

<sup>78</sup> Si vedano in particolare Ispesl, Eurispes, *Incidenti sul lavoro e lavoro atipico*, Roma, 2003, nonché Ires, *Il fenomeno infortunistico e le condizioni di lavoro*, Roma, 2009. Inoltre sulla percezione del livello di sicurezza in base alla tipologia contrattuale si veda l'indagine Ires, *Salute, sicurezza e tutele nel lavoro. Dinamiche d'impresa, flessibilità contrattuale e impatti sulla salute e sicurezza nella percezione dei lavoratori*, Roma, 2006.

frammentazione dei diritti e delle tutele per la salute e la sicurezza. In particolare, la posizione marginale di un individuo nel mercato del lavoro, così come di un'azienda nel processo produttivo si traduce in una posizione marginale nel sistema di tutele<sup>79</sup>.

Alcuni settori infine si caratterizzano per un tasso di incidenza infortunistica maggiore di altri. Ad essere concentrati nelle posizioni più rischiose e negli ambienti caratterizzati da una forte presenza di rischi (ad esempio negli ambienti più rumorosi) sono spesso i lavoratori temporanei che, in aggiunta, svolgono frequentemente orari di lavoro più irregolari e, in genere, hanno un livello di formazione più basso rispetto ai temi specifici della salute e della sicurezza.

Il minore inserimento nel contesto lavorativo, sia dal punto di vista organizzativo che di relazioni sociali, si traduce spesso in una minore percezione dei rischi e, di conseguenza, in un maggiore rischio di essere vittime di infortuni. Le statistiche mostrano infatti che gli infortuni tra i lavoratori con contratti "atipici" sono in costante aumento, a differenza del trend complessivo.

#### 4.1. Il lavoro domestico.

Nell'ordinamento italiano il lavoro domestico è uno speciale rapporto di lavoro caratterizzato dal fatto di essere prestato all'interno e a favore di una famiglia o convivenze varie. L'obbligo di assicurare il lavoratore domestico esiste indipendentemente dalla durata del lavoro, anche in caso di lavoro saltuario e discontinuo ed anche se già assicurati per un'altra attività.

Nel 2008 si sono registrati circa 600 mila lavoratori domestici presso l'Inps, di cui l'80% sono donne. In questo ambito si registra un tasso di infortuni sempre più elevato. Secondo i dati presentati nel *Rapporto Inail*, per quanto riguarda il personale domestico, nel 2008 si sono verificati 3.576 infortuni, il 21,7% in più rispetto all'anno precedente. Tale incremento è in controtendenza rispetto all'andamento del fenomeno infortunistico generale nel settore dei servizi che registra una diminuzione complessiva dello 0,1% rispetto al 2007. Tra gli incidenti avvenuti in ambito domestico nel 2008, ben 2.584 hanno coinvolto lavoratori stranieri (pari al 72,3% del totale).

La tabella 5 mostra l'andamento degli infortuni in ambiente domestico distinguendo fra casi denunciati e casi denunciati e indennizzati, disaggregando i dati per genere. I dati sugli infortuni sono coerenti con la struttura occupazionale e mostrano una più elevata frequenza di infortuni fra le donne piuttosto che fra gli uomini. Il numero di infortuni in ambiente domestico è costantemente aumentato dal 2004, per entrambi i generi. Tuttavia nel periodo temporale tale aumento è stato pari per le donne a circa del 40%, mentre per gli uomini al 31%.

Inoltre si noti che è diminuita nel corso del tempo la percentuale di infortuni denunciati che sono stati successivamente indennizzati.

Tabella 5. Andamento del fenomeno infortunistico per i lavoratori domestici – Anni 2004-2008.

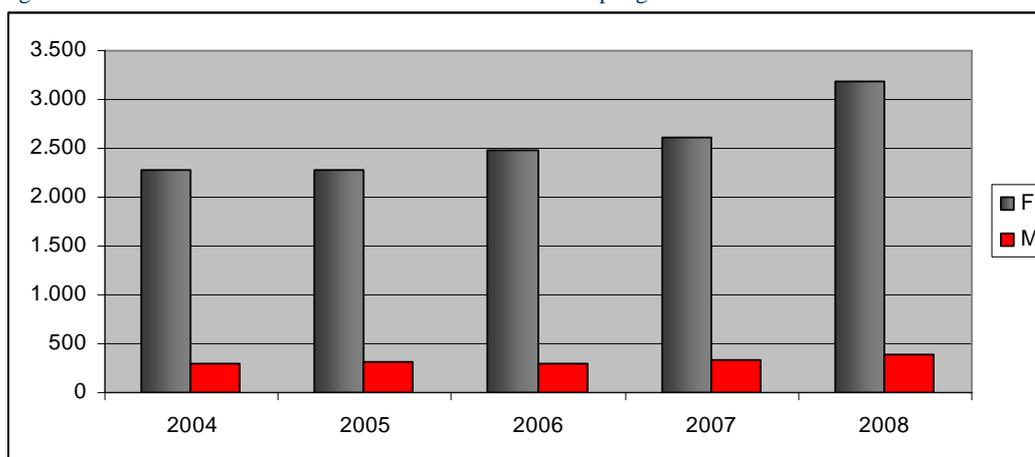
	2004	2005	2006	2007	2008
	<b>Casi denunciati</b>				
<b>Tot.</b>	2.572	2.596	2.775	2.938	3.576
<b>M</b>	292	315	293	336	383
<b>F</b>	2.280	2.281	2.482	2.602	3.193
	<b>Casi denunciati e indennizzati</b>				
<b>Tot.</b>	1.998	2.011	2.135	2.175	2.569

<sup>79</sup> Ires, *op. cit.*, 2009.

<b>M</b>	215	234	230	228	260
<b>F</b>	1.783	1.777	1.905	1.947	2.309
	<b>% di infortuni indennizzati su casi denunciati</b>				
<b>Tot.</b>	77,68	77,47	76,94	74,03	71,84
<b>M</b>	73,63	74,29	78,50	67,86	67,89
<b>F</b>	78,20	77,90	76,75	74,83	72,31

Fonte: *Inail*.

Figura 4. Numero infortuni denunciati in ambiente domestico per genere – Anni 2004-2008.



Fonte: *Inail*.

La tabella 6 mostra la suddivisione delle denunce per classe di età dei lavoratori. Per entrambi i generi la maggiore frequenza di infortuni domestici si registra fra i lavoratori di età compresa fra i 35 e i 49 anni. Fra gli uomini circa il 29% degli infortuni ha riguardato i lavoratori più giovani (fra i 18 e 34 anni), mentre tale percentuale è più bassa (circa il 19%) fra le donne. Fra queste ultime però si segnala la maggiore incidenza di infortuni che hanno riguardato le classi di età più anziane, specialmente quelle di età fra i 50 e i 64 anni (circa il 34%) e quelle di età superiore ai 64 anni (circa lo 0,6%, rispetto allo 0,1% degli uomini).

Tabella 6. Andamento del fenomeno infortunistico per i lavoratori domestici per classi di età – Anno 2008.

	Fino a 17	18-34	35-49	50-64	Oltre 64	Non determinata	Totale
<b>Tot</b>	2	722	1.628	1.187	28	9	3.576
<b>M</b>	0	114	173	88	7	1	383
<b>F</b>	2	608	1455	1099	21	8	3.193

Fonte: *Inail*.

Il settore domestico merita inoltre una riflessione a parte per l'elevata percentuale di lavoratrici straniere e per l'importante ricaduta sul tessuto sociale. L'assistenza familiare è una delle principali occupazioni delle donne immigrate che da sole coprono circa il 70% dell'intero mercato. Oltre a questo bisogna sempre tenere in considerazione il forte ricorso al sommerso che caratterizza questo settore, anche per quanto riguarda le ore settimanali di impiego, spesso sottostimate rispetto all'effettivo monte ore.

Il mercato del lavoro domestico, come d'altra parte il mercato del lavoro in generale, è strettamente legato alla progettazione degli ingressi attraverso l'annuale programmazione dei flussi. La recente regolarizzazione delle badanti, prevista all'interno del "Decreto sicurezza" prevede la regolarizzazione di circa 500 mila lavoratrici domestiche straniere, con un rapporto di lavoro in corso ma senza regolare permesso di soggiorno che altrimenti verrebbero espulse. I dati sino ad ora analizzati andranno pertanto rivisti una volta attuata tale regolarizzazione.

Un altro aspetto inerente al tema del lavoro domestico, che necessita una trattazione a parte, è quello degli infortuni che colpiscono i lavoratori e le lavoratrici casalinghe. In questo caso si intendono coloro che svolgono un'insieme di attività nell'abitazione dove dimora il nucleo familiare, senza vincolo di subordinazione e gratuitamente.

Secondo i dati forniti dall'Istat in Italia nel 2008 sono stati rilevati oltre 8 milioni di casalinghe/i, di cui 49mila di sesso maschile (circa lo 0,6%). L'Inail nello stesso anno ha assicurato 24.259 uomini, l'1,1% dell'intera categoria tutelata. L'incidenza della popolazione maschile fra i casalinghi è aumentata circa del 20% rispetto al 2001.

Dal 1 marzo 2001 è diventata obbligatoria l'iscrizione presso l'Inail di una o più persone dello stesso nucleo familiare, di età compresa fra i 18 e i 65 anni, che svolgono un'attività rivolta alla cura dei componenti della famiglia e dell'ambiente in cui dimora, che senza vincoli di subordinazione, prestano lavoro domestico in modo abituale ed esclusivo.

Come viene riportato dall'Inail, oggetto dell'assicurazione sono esclusivamente gli infortuni avvenuti in occasione e a causa del lavoro prestato in ambito domestico. Rientrano nella tutela assicurativa gli infortuni avvenuti per attività connesse ad interventi di piccola manutenzione che non richiedono particolari competenze tecniche.

La tabella 7 mostra l'andamento infortunistico per le casalinghe/i per classe di età. La percentuale maggiore di lavoratori casalinghi infortunati ha un'età compresa fra i 56 e i 65 anni (circa il 65%) e fra questo solo l'1% è di sesso maschile. Il numero di infortuni cresce più che proporzionalmente con l'età per le donne, mentre per gli uomini la classe di età maggiormente a rischio è quella fra i 46 e i 55 anni.

Tabella 7: Infortuni a casalinghe/i indennizzati al 31 dicembre 2008 per classe d'età e sesso.

Classe di età	Maschi	Femmine	Totale	%	% Maschi sul totale
18-35	–	9	9	2	–
36-45	1	28	29	6,5	3,5
46-55	5	110	115	25,8	4,4
56-65	3	290	293	65,7	1
<b>TOTALE</b>	<b>9</b>	<b>437</b>	<b>446</b>	<b>100</b>	<b>2</b>

Fonte: Inail.

Dall'analisi dei dati sul lavoro domestico emergono chiaramente due fattori: esiste una vera e propria femminilizzazione del lavoro domestico che viene quasi totalmente delegato a lavoratrici straniere.

#### 4.2. Il telelavoro.

Il telelavoro è una particolare forma di rapporto di lavoro, attuabile anche a tempo parziale, attraverso il quale il prestatore d'opera svolge la propria attività nell'ambito di un contratto di lavoro, in un luogo che non coincide con i locali dell'impresa, utilizzando infrastrutture

telematiche ed informatiche, che gli permettono di riprodurre l'ambiente lavorativo a norma nella propria abitazione.

Al momento attuale in Italia non ci sono dati statistici riguardanti gli infortuni per i telelavoratori.

E' possibile però inquadrare il fenomeno del telelavoro sulla base sia di dati quantitativi di fonte Istat e Eurostat sia di studi qualitativi che sono stati svolti a livello nazionale ed europeo.

Il ricorso al telelavoro è ancora poco diffuso, rispetto ad altre forme contrattuali, nei diversi paesi dell'Unione Europea. Nonostante questo l'interesse per l'argomento è crescente come testimonia l'ampia letteratura esistente. Uno studio Eurofound (2005) indica che nell'Unione Europea in totale sono poco più dell'8% del totale degli occupati che usano una qualsiasi forma di tele-lavoro, mentre sono meno del 2% coloro che lavorano regolarmente da casa<sup>80</sup>.

Alcuni settori sono più interessati rispetto ad altri e, in generale, vi è una maggiore diffusione di tale forma di lavoro fra gli uomini rispetto alle donne. In particolare, in Europa, il 9,5 degli uomini occupati ha una forma di telelavoro, mentre per le donne tale percentuale è pari al 6,5%. I settori in cui risulta più diffuso sono l'immobiliare, l'intermediazione finanziaria e il settore educativo, con un particolare riferimento alle attività di ricerca.

Il telelavoro è maggiormente diffuso fra le classi di età più giovani e la relativa incidenza diminuisce con il crescere dell'età. Nel complesso, in Italia si nota una minore diffusione del telelavoro rispetto alla media europea. Nel 2005 il 3,5% degli occupati ne usufruiva, mentre sono i paesi Scandinavi a registrare i valori maggiori.

In Italia il telelavoro viene definito come una scelta volontaria di datore di lavoro e lavoratore. Il datore, oltre alle norme contrattuali, alla natura e alla tipologia dell'attività lavorativa, alle modalità di esecuzione della prestazione, deve fornire adeguate informazioni in forma scritta e in materia di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro.

In particolare, nel caso in cui il datore fornisca attrezzature proprie, o per tramite di terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni previste dalla norma. Per potere verificare la corretta attuazione della normativa le rappresentanze dei lavoratori e le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il lavoro, chiedendo autorizzazione preventiva. Il decreto legislativo 81/2008 ha previsto anche il fatto che è responsabilità del datore anche la salvaguardia del telelavoratore dall'isolamento rispetto alla realtà aziendale (d.lgs. n. 81/2008).

Uno studio condotto da Mann e Holdsworth (2003) ha messo in evidenza gli aspetti maggiormente critici, in termini di salute e sicurezza, del telelavoro. In base ai risultati raccolti da tale studio, il rischio di isolamento sociale è la problematica più frequentemente riscontrata fra telelavoratori. In aggiunta però ci sono anche altre problematiche su cui gli autori si soffermano: la riluttanza a prendere permessi, anche in caso di malattia, un'avvertita mancanza di supporto da parte dell'ambiente lavorativo e in generale il fenomeno di marginalizzazione<sup>81</sup>.

### **4.3. Il lavoro a progetto.**

Il lavoro a progetto è un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, c.d. parasubordinato, la cui prestazione dedotta in contratto è legata ad un progetto.

La classificazione dell'Inail non distingue, all'interno dei lavoratori parasubordinati, i lavoratori a progetto dalle collaborazioni coordinate e continuative. Data però la predominanza di tali contratti all'interno della categoria dei parasubordinati, è ragionevole utilizzare tale dato come valida approssimazione del numero di lavoratori a progetto.

---

<sup>80</sup> Eurofound, *Fourth European Working Conditions Survey*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

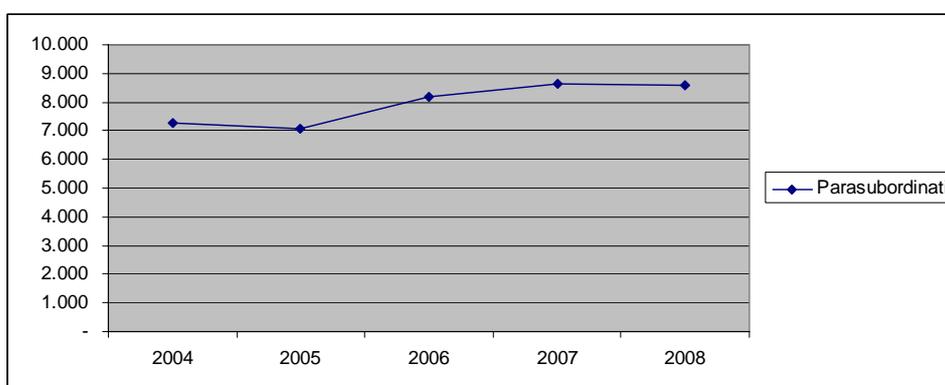
<sup>81</sup> S. Mann, L. Holdsworth, *The psychological impact of teleworking: stress, emotions and health*, in *New Technology, Work and Employment*, 2003, vol. 18, n. 3.

In Italia, sono riscontrabili anche per quanto riguarda il lavoro parasubordinato differenze di genere. Dal punto di vista della distribuzione di genere all'interno delle varie classi di età, le donne sono concentrate maggiormente nella classe di età compresa fra i 26 e 30 anni (circa il 20% del totale delle occupate con contratto parasubordinato), mentre la maggioranza degli uomini ha un'età compresa fra i 31 e i 35 anni<sup>82</sup>.

La presenza di lavoratori parasubordinati è particolarmente rilevante nel Centro-Sud, dove è anche più alta la percentuale di imprese terziarie, mentre nel Nord, specialmente nelle aree maggiormente industrializzate e con imprese di maggiori dimensioni, la presenza di lavoratori parasubordinati è l'eccezione.

La figura 5 mostra l'andamento temporale del fenomeno infortunistico per i lavoratori parasubordinati nel periodo 2004-2008. A differenza del trend infortunistico complessivo, il numero di infortuni che nel periodo considerato ha coinvolto lavoratori parasubordinati è in costante aumento.

Figura 5. Andamento temporale del fenomeno infortunistico per lavoratori parasubordinati nel periodo 2004-2008.



Fonte: Inail.

La tabella 8 mostra l'andamento infortunistico per tipologia contrattuale, comparando i lavoratori parasubordinati con altre tipologie contrattuali. Nell'arco del periodo 2004-2008 gli infortuni per i parasubordinati sono aumentati del 17,7%, al contrario delle altre categorie contrattuali che vedono invece una variazione negativa. In particolare si noti la diminuzione pari al 9,7% degli infortuni fra gli apprendisti, contratto che prevede al suo interno anche una componente di formazione.

Tabella 8. Infortuni avvenuti negli anni 2004-2008 per tipologia contrattuale.

INFORTUNI IN COMPLESSO						
Tipologia contrattuale	2004	2005	2006	2007	2008	Var % 2008-2004
Apprendisti	26.548	26.146	26.905	26.367	23.975	-9,7
Autonomi	124.111	121.123	116.544	106.738	101.479	-18,2
Dipendenti	808.794	785.677	776.502	770.647	740.919	-8,4

<sup>82</sup> Per una panoramica completa sull'universo dei lavoratori parasubordinati in Italia si veda P. Di Nicola, I. Mingo, Z. Bassetti, M. Sabato, *Stabilmente precari? Rapporto 2008 sui lavoratori parasubordinati iscritti alla Gestione Separata INPS*, Roma, giugno 2008.

Parasubordinati	7.276	7.075	8.207	8.658	8.567	17,7
<b>Totale</b>	<b>966.729</b>	<b>940.021</b>	<b>928.158</b>	<b>912.410</b>	<b>874.940</b>	<b>-9,5</b>
INFORTUNI MORTALI						
Tipologia contrattuale	2004	2005	2006	2007	2008	Var % 2008-2004
Apprendisti	26	26	30	27	27	3,8
Autonomi	276	222	251	212	210	-23,9
Dipendenti	1.013	1.018	1.038	948	863	-14,8
Parasubordinati	13	14	22	20	20	53,8
<b>Totale</b>	<b>1.328</b>	<b>1.280</b>	<b>1.341</b>	<b>1.207</b>	<b>1.120</b>	<b>-15,7</b>

Fonte: Inail.

## 5. Conclusioni.

Il quadro delineato in questa analisi mostra il complesso andamento del fenomeno infortunistico in Italia come in Europa. I cambiamenti che negli ultimi anni hanno caratterizzato il mercato del lavoro hanno avuto un impatto significativo anche sul livello di salute e sicurezza.

I dati oggi disponibili mettono in evidenza una sistematica differenza nei tassi di infortunio a seconda dei soggetti interessati e dei contesti lavorativi.

Dal punto di vista dei soggetti interessati, a livello nazionale si sta verificando un significativo mutamento della composizione della forza-lavoro, che vede una presenza sempre maggiore di immigrati, donne, giovani e lavoratori di età superiore ai 50 anni.

L'immigrazione è un fenomeno strutturale della realtà italiana che sta portando forti cambiamenti sia da un punto di vista demografico che economico. Da un lato gli immigrati permettono un ricambio generazionale che gli elevati tassi di dipendenza italiani, uniti ai bassi tassi di fecondità, rischiano invece di bloccare. Dall'altro però, tra i lavoratori immigrati si registra una forte segregazione occupazionale in quelle professioni poco qualificate, mal retribuite e faticose, collocate nella scala più bassa della gerarchia occupazionale, determinanti però per gran parte dei processi produttivi nazionali.

Uno dei principali settori di impiego per gli immigrati è quello dell'assistenza domestica, ma anche quello dei servizi in quanto fortemente guidato dalla domanda di bassi profili e da un elevato turn-over dovuto anche alla stagionalità di determinati impieghi, in cui peraltro è molto diffuso il ricorso al lavoro nero. L'importanza che l'inserimento degli immigrati ha raggiunto nell'industria rappresenta un elemento importante dell'evoluzione del fenomeno ma non è stata accompagnata da un miglioramento dal punto di vista di salute e sicurezza, come testimoniano gli alti tassi di infortunio fra lavoratori stranieri.

L'analisi di alcune tra le categorie più vulnerabili mette in luce come la marginalità di determinate realtà aziendali, come le imprese artigianali e le piccole imprese, oltre che di determinate tipologie contrattuali, sia un elemento estremamente rilevante.

Spesso la durata a termine di un contratto (come avviene per i lavoratori a progetto) è già una variabile rilevante nel livello di tutela dei lavoratori. La breve durata di un'attività lavorativa, come anche la sua stagionalità, riduce gli incentivi ad investire in adeguata formazione su come

comportarsi in maniera sicura sul posto di lavoro e sui potenziali rischi per la salute. Allo stesso tempo i lavoratori rischiano di non riuscire, proprio a causa della breve durata dell'attività lavorativa, ad acquisire autonomamente quelle competenze richieste.

Le conseguenze in termini di costi sociali e produttività rischiano di essere molto alte. I lavoratori in posizioni atipiche soffrono di una maggiore insicurezza lavorativa sia in termini di più bassi salari che di maggiori tassi infortunistici. Dal punto di vista della domanda di lavoro, l'utilizzo non appropriato di contratti atipici rischia di avere conseguenze estremamente negative, dovute alla ridotta accumulazione di capitale umano e al conseguente calo nel livello di produttività.

Diventa pertanto fondamentale assicurare un adeguato livello di formazione a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla posizione professionale, dal tipo di contratto e dal settore. Un'attenzione particolare va dedicata ai lavoratori più giovani, che entrano nel mercato del lavoro e che sono i principali destinatari di contratti parasubordinati.

Oggi gli studi di mercato del lavoro, unitamente ad analisi di medicina del lavoro, evidenziano nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. L'analisi dei dati ha individuato due ulteriori categorie di lavoratori vulnerabili: le donne che lavorano in ambiente domestico ed i lavoratori più anziani.

Il rischio di infortunio in ambiente domestico è in aumento e gli incidenti delle donne legati a tali attività sono più numerosi di quelli degli uomini. Le cause di tali incidenti vanno spesso ricercate nella disinformazione, nel comportamento imprudente, nel crescente numero di elettrodomestici e nella mancanza di spazi adeguati.

L'emergere di nuovi rischi, insieme alle nuove forme organizzative, richiede che venga riservata un'attenzione particolare ai lavoratori più anziani per quanto riguarda i cambiamenti in atto e le relative precauzioni. In questo senso la formazione professionale continua può giocare un ruolo di grande rilievo.

**Parte II**  
**IL QUADRO INTERNAZIONALE,  
COMUNITARIO E COMPARATO**

**Sezione A**  
**LAVORO DOMESTICO, TELELAVORO E LAVORO  
ECONOMICAMENTE DIPENDENTE:  
ANALISI COMPARATA DELLE LINEE GUIDA  
E DELLE BUONE PRASSI PER LA PREVENZIONE  
DEL RISCHIO IN UN MERCATO DEL LAVORO RIFORMATO**



## DEFINIZIONI<sup>1</sup> E CAMPI DI APPLICAZIONE

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Lavoro domestico. – 3. Il telelavoro. – 4. I lavoratori economicamente dipendenti. – 5. Prevenzione dei rischi.

### 1. Introduzione.

Le seguenti tipologie di attività lavorative sono state analizzate considerando i concetti di *lavoro* e di *economia informale* e la campagna relativa al “Lavoro Decente” promossi dall’ILO.

A tal riguardo l’ILO afferma «Nel mondo gli individui si trovano ad affrontare crisi, disuguaglianze economiche ed esclusione sociale che si concretizzano nella disoccupazione, nel lavoro sottopagato, occupazioni poco produttive o poco prestigiose, attività poco sicure o saltuariamente retribuite, diritti negati, discriminazioni di genere, sfruttamento di immigrati, mancanza di rappresentanze sindacali e di una tutela adeguata per le persone disabili, i malati e gli anziani».

Per comprendere l’opinione dell’Unione Europea a riguardo, si legga il report della Commissione *Lavoro decente per tutti*<sup>2</sup>, che rappresenta un contributo alla promozione del lavoro decente. Il report si concentra sui punti seguenti: 1) l’impegno dell’Unione alla promozione del lavoro decente 2) la mobilitazione di enti non statali 3) il supporto dell’Unione a livello regionale, internazionale e multilaterale 4) la realizzazione di politiche interne ed estere da parte dell’Unione 5) l’applicazione e la ratifica delle convenzioni dell’ILO da parte degli Stati Membri 6) conclusioni. Il report contiene anche una valutazione sui progressi realizzati dal 2006 e delle proposte avanzate, quali parti delle strategie contenute nella Comunicazione del 2006 sul “Lavoro Decente”.

Un importante documento pubblicato dall’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro<sup>3</sup> suggerisce che esistono diverse forme di organizzazione del lavoro emerse nella fase di passaggio tra produzione industriale di massa e una società fondata su risorse cognitive e fornitura di servizi. Vi è stato un aumento sia della decentralizzazione tendente alla diminuzione del “fattore umano”, come nella cosiddetta produzione snella, sia dei network di gestione. Le aziende hanno accentrato le competenze centrali, appaltando e subappaltando altre attività e gruppi di fornitori. Tali modifiche del rapporto contrattuale provocano un incremento del lavoro autonomo (soprattutto la figura del dipendente non è prevista), nonché un incremento delle attività part-time, del lavoro temporaneo e di pratiche come il *long working hours*.

La velocità di tali cambiamenti ha anche acuito l’insicurezza per il posto di lavoro (cd *job-insecurity*). Sono molti infatti gli studi che rilevano interrelazioni tra taleinsicurezza e lo stress occupazionale.

---

<sup>1</sup> [www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/](http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/).

<sup>2</sup> Il termine “Lavoro Decente” è stato coniato dall’ILO e dal suo Direttore Generale Juan Somavia in un report del 1999, in cui si afferma che «Oggi l’obiettivo principale dell’ILO è quello di dare a uomini e donne l’opportunità di accedere ad occupazioni decenti e produttive, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana. [...]. Il lavoro decente rappresenta il punto focale di questi quattro obiettivi strategici: la promozione dei propri diritti sul posto di lavoro, l’occupazione, la protezione e il dialogo sociale». L’ILO, in pratica, afferma che il lavoro decente è «Il cuore del progresso sociale».

<sup>3</sup> A. Goudswaard, *New forms of contractual relationships and the implications for occupational health and safety*, Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro.

Quando si analizza la situazione occupazionale sono due gli scenari possibili:

1. Il passaggio dei rischi legati alle attività lavorative (pratiche) ai lavoratori precari e responsabilità in capo ai subappaltatori.

2. Segmentazione della forza lavoro basata sulle condizioni contrattuali di impiego (orario di lavoro, insicurezza professionale e qualifiche).

Per quanto riguarda il primo punto, i rischi direttamente correlati alle condizioni di lavoro (condizioni ambientali ed ergonomiche non adeguate) sono trasferite a lavoratori precari e subappaltatori, i quali hanno meno tutele o sono meno informati per evitare tali rischi. Queste affermazioni non sono facilmente verificabili in termini statistici, sebbene siano spesso oggetto di ricerche. Per esempio, è stata dimostrata una relazione tra cattive condizioni ergonomiche e contratti a termine e tra lavoro interinale e infortuni sul lavoro.

Questi lavoratori non hanno le stesse tutele dei lavoratori con un contratto a tempo indeterminato, in quanto spesso non appartengono ad organizzazioni sindacali o comitati che verificano le condizioni di lavoro. Ciò avviene perché hanno contratti con una durata così breve da non permettere loro di partecipare a programmi sulla sicurezza.

Relativamente al secondo punto esistono statistiche più consistenti; i lavoratori dipendenti con contratti a tempo indeterminato hanno maggiori possibilità di formazione, soprattutto in termini di sicurezza

Diversi esperti del campo hanno cercato di analizzare la correlazione tra contratti di diverso tipo e sicurezza occupazionale. In particolare Quinlan *et al.*<sup>4</sup> affermano che:

1 - La grande maggioranza degli studi (74) hanno rilevato una relazione tra lavoro precario e indicatori negativi di sicurezza occupazionale.

2 - Relativamente alla pratica del subappalto e del ridimensionamento aziendale a livello gestionale, più del 90% degli studi hanno rivelato una correlazione negativa con la sicurezza occupazionale.

3 - Relativamente ai lavoratori temporanei, 14 studi su 24 hanno rilevato una relazione negativa con gli enti addetti alla sicurezza occupazionale.

4 - Il rapporto è meno forte se si considerano le piccole imprese.

5 - Studi su un piccolo campione di lavoratori part-time non hanno rilevato nessuna correlazione tra attività part-time e inadeguata sicurezza occupazionale.

6 - Cinque studi su sette che hanno preso in esame le questioni di genere hanno rilevato che le donne sono particolarmente vulnerabili rispetto ai problemi di salute e sicurezza sul lavoro.

Le attività lavorative derivanti dall'*outsourcing* rientrano nella categoria del lavoro parasubordinato e potrebbero essere la causa dell'insicurezza. Questa variabile può identificarli come elementi del lavoro precario, che potrebbe avere come conseguenza la nascita di nuove attività lavorative.

Gli esperti dell'OSHA<sup>5</sup> affermano che in un numero sempre maggiore di casi si evidenzia una correlazione tra rischi occupazionali e condizioni di lavoro connesse a tali fenomeni. I rapporti al riguardo citano gli studi di Rodgers and Rodgers<sup>6</sup> nel proporre 4 livelli di lavoro precario:

- basso livello di sicurezza durante tutto il rapporto di lavoro;

- basso controllo, a livello individuale e collettivo, sull'attività lavorativa (condizioni lavorative, retribuzione, orario di lavoro);

---

<sup>4</sup> M. Quinlan, C. Mayhew, P. Bohle, *Contingent work: health and safety perspectives on the global expansion of precarious employment, work disorganisation and occupational health: a review of recent research*, Paper presentato al Workshop *Just in time employed – organisational, psychological and medical perspectives*, Dublino 22–23 Maggio 2000, organizzato da Gunnar Aronsson and Kerstin Isaksson, Istituto Nazionale per la vita lavorativa, Stoccolma.

<sup>5</sup> Previsioni dell'OSHA relative a rischi psicosociali connessi ai rischi occupazionali (2007), Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro, <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/7807118>

<sup>6</sup> G. Rodgers, J. Rodgers, *Precairous jobs in labourmarket regulation: the growth of atypical employment in western Europe*, Istituto Internazionale per gli sul lavoro, Free Università of Bruxelles, Bruxelles, 1989

- basso livello di tutela (protezione sociale, protezione contro la disoccupazione o discriminazione);
- retribuzione insufficiente e vulnerabilità economica.

La precarietà, secondo il report, è provocata dalla combinazione di questi aspetti piuttosto che dal verificarsi di uno solo di questi. Generalmente, le attività lavorative con queste caratteristiche aumentano il rischio di malattie ed infortuni. Oggi, il lavoro precario assume diverse forme nel mercato del lavoro. La letteratura scientifica lo associa spesso a tipi di lavoro non-standard come il lavoro temporaneo, part-time, a chiamata, a giornata e occupazioni con contratti determinati, considerando anche l'aumento del lavoro autonomo. Il telelavoro e la possibilità di svolgere più attività lavorative, inoltre, contribuiscono al significativo aumento di delle suddette forme di lavoro "non-standard".

L'analisi fa riferimento anche ai dati Eurostat per dimostrare che i contratti di lavoro temporaneo sono molto diffusi in Spagna (nel 2005 i lavoratori con questa modalità contrattuale erano il 33%), Portogallo (19%), Finlandia (16.5%) e Svezia (16%), mentre in Regno Unito (6%), Lussemburgo (5.3%), Irlanda (4%) non hanno la stessa diffusione. I dati mostrano inoltre che nel 2005 in tutti i 25 Paesi dell'UE, il 15% delle donne ed il 14% degli uomini avevano un lavoro temporaneo. I lavoratori che sembrano essere maggiormente a rischio di lavoro precario sono gli immigrati. L'analisi fa riferimento alla presentazione dei dati nazionali presenti nel report della Fondazione Dublino<sup>7</sup> in cui si evince che in molti Paesi i contratti di lavoro temporaneo vengono somministrati soprattutto a lavoratori immigrati. Quinlan *et al*<sup>8</sup> identificano 3 tipi di fattori alla base della scarsa sicurezza nel lavoro precario:

1- Sistemi economici e di retribuzione: relativamente alla competizione per il lavoro, si verifica una maggiore pressione economica soprattutto per quello che riguarda il mantenimento del posto di lavoro e la giusta retribuzione. Un gruppo consistente di lavoratori è assunto per lavori a cottimo o a progetto, in cui si può verificare un taglio della spesa in termini di sicurezza. Esiste inoltre una maggiore pressione nell'accettare attività lavorative ad alto rischio rifiutate da organizzazioni più grandi e dai lavoratori con contratto a tempo indeterminato.

2 - Disorganizzazione: i lavoratori spesso hanno minore esperienza; i lavoratori sono impiegati in attività di cui sono poco esperti e di cui non conoscono i rischi; hanno più difficoltà nel gestire e prevenire i pericoli. Questi lavoratori hanno anche minori probabilità di appartenere a sindacati o di avere un potere sindacale rilevante; spesso sono impiegati in diverse attività con diversi referenti, con una gestione del lavoro più complicata e un processo lavorativo più frammentato.

3 - Aumento nella possibilità di fallimento del sistema regolatore.

Il regime regolatore in merito alla sicurezza occupazionale è stato realizzato per la gestione di lavoratori a tempo indeterminato in grandi ambienti di lavoro. In gran parte dei Paesi industrializzati i cessionari di contratto di lavoro autonomo non sono inclusi in questo regime.

Di conseguenza, le sfide in materia di sicurezza occupazionale sono:

1 - le organizzazioni stanno diventando sempre più complesse e dinamiche e richiedono perciò un approccio dinamico nella prevenzione delle malattie professionali;

2 - i rappresentanti e gli organi direttivi dell'agenzia per la sicurezza sul lavoro dovrebbero imparare a gestire la complessità e realizzare approcci integrati per la prevenzione della malattie professionali;

3 - i lavoratori dipendenti possono perdere la comprensione e la possibilità di gestire i cambiamenti, laddove, l'autocontrollo e l'autogestione diventano più importanti;

4 - l'interdipendenza tra compagnie è aumentata, incluso il campo della prevenzione di malattie professionali, laddove si verifica una alta pressione sui subappaltatori;

<sup>7</sup> M. Ambrosini, C. Barone, *Employment and working conditions of migrant Workers*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2007 [www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tm0701038s/tm0701038s.htm](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tm0701038s/tm0701038s.htm).

<sup>8</sup> *Supra*.

5 - una sfida importante è di dare priorità alla prevenzione per le malattie professionali, facendo in modo tale che le aziende lo considerino un investimento, non solo un costo.

Benach *et al*<sup>9</sup> descrivono tre effetti di nuove occupazioni sulla salute. In primo luogo è manifesto che la disoccupazione è correlata con «mortalità, patologie e stili di vita dannosi e una bassa qualità della stessa». Sottolineano che le nuove forme di organizzazione del lavoro e di flessibilità occupazionale e le forme di lavoro temporaneo e precario presentano molte di queste caratteristiche. Fanno riferimento a uno studio<sup>10</sup> che dimostra che la sicurezza sul lavoro rappresenta il più importante indicatore di alcuni disturbi psicologici come la lieve depressione. Anche la riduzione del personale sembra rappresentare un pericolo per i lavoratori. Le condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei sono peggiori di quelle dei lavoratori standard con contratto a tempo indeterminato, così i primi sono esposti a rischi maggiori durante le loro attività. I lavoratori precari, inoltre, se paragonati a quelli con contratto a tempo indeterminato, hanno anche maggiori probabilità di essere esposti ai seguenti fattori: vibrazioni, rumori, prodotti nocivi e attività ripetitive.

Terzo, alcune ricerche suggeriscono che i diversi tipi di occupazioni flessibili hanno un impatto peggiore dal punto di vista ambientale rispetto alle occupazioni standard. Il suddetto studio ha anche selezionato un numero di indicatori per la salute, che includono stress, fatica, dolori alla schiena e muscolari, misurandoli in base ai tipi di occupazione. Sono le piccole aziende ed i lavoratori autonomi a mostrare i livelli più alti se si considerano questi indicatori.

## 2. Lavoro domestico.

In questa analisi, il lavoro domestico è definito come attività lavorativa svolta in casa e i soggetti realizzano obblighi “di natura domestica” legate alla propria abitazione.

Secondo l'Enciclopedia dell'OIL sulla salute e sicurezza<sup>11</sup> la caratteristica principale del lavoro domestico è quella secondo cui «il lavoratore svolge un lavoro per una famiglia e abita presso la stessa». L'attività lavorativa è portata avanti nel perimetro delineato dalle mura domestiche e in un ambiente di lavoro isolato, «La condizione dei lavoratori domestici è spesso più umile e inferiore rispetto a quella dei membri della famiglia dove lavorano». In passato, tale attività era svolta dagli schiavi o dai servi.

Sebbene i lavoratori domestici possano essere di ambo i sessi, la percentuale di donne impiegate è pari al doppio di quella degli uomini, con una retribuzione inferiore quasi della metà donne. Si tratta solitamente di immigrati o appartenenti a minoranze etniche, nazionali o religiose del Paese in cui lavorano.

Esiste una distinzione tra i lavoratori domestici impiegati come personale di servizio presso la casa del datore di lavoro e quelli che compiono spostamenti per arrivare al posto di lavoro. Particolare attenzione è rivolta ai primi, in quanto lontani dalle loro famiglie e spesso anche dai loro Paesi di origine. A causa della loro mancanza di potere contrattuale, i contratti di lavoro e le norme in materia di salute e sicurezza sono spesso ignorati. La situazione è particolarmente grave per gli stranieri. «A volte questioni quali il salario, l'assenza per malattia, le ferie retribuite e la regolamentazione dell'orario di lavoro e dei compiti non sono stabilite, in quanto il lavoratore non ha una sufficiente padronanza della lingua, perché non assistito da un avvocato, un sindacato o perché privo di un contratto di lavoro e dei liquidi necessari per sostenere la propria difesa. I lavoratori domestici spesso non percepiscono nessun compenso, non denunciano gli abusi e non riescono a licenziarsi».

---

<sup>9</sup> J. Benach, D. Gimeno, F.G. Benavides, *Types of employment and health in the European Union*, 2002, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/21/en/1/ef0221en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/21/en/1/ef0221en.pdf).

<sup>10</sup> D. Dooley, J. Fielding, L. Levi, *Health and unemployment*, in *Annual Review of Public Health*, 1996, vol. 17, 449-65.

<sup>11</sup> [www.ilo.org/safework\\_bookshelf/english](http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english).

I lavoratori, che provengono in gran parte da Bangladesh, Brasile, Colombia, Etiopia, Eritrea, India, Indonesia, Marocco, Nepal, Nigeria, Filippine, Sierra Leone e Sri Lanka (Anderson 1993), trovano occupazione in Paesi quali Gran Bretagna, Golfo Persico, Stati Arabi, Grecia, Hong Kong, Italia, Nigeria, Singapore e Stati Uniti.

Secondo un'indagine condotta dall'OIL<sup>12</sup>, le occupazioni tipiche dei lavoratori domestici sono: domestici, giardinieri, badanti e autisti. Le caratteristiche che accumulano i suddetti sono:

- molti di loro sono donne (soprattutto il personale di servizio);
- sempre più immigrati sono interessati a lavorare in questo settore;
- questo tipo di attività si avvale di un gran numero di minori.

Il lavoro domestico spesso ha come conseguenza lo sfruttamento. Tra i problemi principali si evidenziano:

- orari di lavoro prolungati e carichi notevoli;
- vitto ed alloggio inadeguati;
- mancanza di privacy ed interferenza nelle questioni private;
- vulnerabilità ed esposizione agli abusi;
- cambiamenti arbitrari dei contratti di lavoro, decurtazione del salario o mancato pagamento;
- bassa retribuzione;
- mancanza dei benefici legati alla produttività;
- violenza sul posto di lavoro;

Il lavoro domestico va analizzato considerando due punti. Il primo è relativo alla salute e sicurezza ed ai problemi connessi con questo tipo di attività; il secondo considera il grado di soddisfazione e le problematiche dei lavoratori, spesso donne immigrate, che devono vivere con il proprio datore.

Nel documento del 2009, *Lavoro decente per i lavoratori domestici* l'OIL stabilisce che il lavoro domestico è «poco considerato e non adeguatamente regolamentato; spesso si verificano sovraccarichi di lavoro, in assenza di una giusta retribuzione e di una tutela occupazionale». Ciò è spesso dovuto alla invisibilità del lavoro domestico. La relazione elenca anche le diverse convenzioni che tengono conto dei lavoratori domestici: la Convenzione sulla salute e sicurezza del 1981 (n. 155), e comprende anche quella relativa alle ferie (132), alla cessazione del rapporto di lavoro (158), al lavoro notturno (171), al lavoro a tempo parziale (175), nonché la convenzione relativa alla tutela della maternità (183). Il rapporto trova applicazione a livello internazionale nel campo d'applicazione è non è limitato all' UE, fornendo dati utili alla realizzazione del presente contributo.

L'OIL ha inserito la questione del lavoro domestico nell'agenda dei lavori per la sessione del 2010 della conferenza e sta lavorando per adottare gli standard internazionali finalizzati alla tutela di questi lavoratori. Gli obiettivi di questa convenzione sono di promuovere la protezione dei soggetti in questione, di migliorare costantemente le loro condizioni di vita e di lavoro, fornendo un punto di riferimento per l'implementazione di tali provvedimenti.

### **3. Il telelavoro.**

Il telelavoro è una forma di organizzazione e/o una modalità di esecuzione del lavoro che utilizza la tecnologia dell'informazione, secondo cui l'attività lavorativa, che potrebbe essere svolta presso gli uffici predisposti, è invece regolarmente portata avanti fuori dalla sede tradizionale<sup>13</sup>. Il telelavoratore è quindi un soggetto che svolge l'attività lavorativa definita appunto come telelavoro. La caratteristica principale è l'utilizzo del computer e delle

---

<sup>12</sup> J.M. Ramirez-Machado, *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, ILO, Geneva, 2003, Conditions of Work and Employment Series n. 7.

<sup>13</sup> E' questa infatti la definizione di telelavoro contenuta nell'Accordo tra le parti sociali in materia di telelavoro firmato nel 2002.

telecomunicazioni per avere la possibilità di cambiare il luogo tradizionale di lavoro. Esiste un'ulteriore distinzione tra "lavoratori a domicilio" e "telelavoratori il cui domicilio è la sede principale della propria attività". Ai primi appartengono coloro che operano prevalentemente in casa propria, mentre alla seconda coloro che lavorano in luoghi diversi, utilizzando però casa propria come sede principale<sup>14</sup>. Lo sviluppo di reti elettroniche ha fatto sì che questa modalità di lavoro possa essere realizzata ovunque. Il concetto fondamentale è il rapporto tra distanza dal luogo di lavoro e l'applicazione delle tecnologie di comunicazione<sup>15</sup>.

La relazione consolidata di Eurofound<sup>16</sup> ha proposto una serie di definizioni realizzate da diversi esperti nazionali:

– i relatori belga, svedesi, austriaci e irlandesi hanno definito il telelavoro come una forma di lavoro che comporta l'utilizzo delle telecomunicazioni da una postazione diversa da quella tradizionale, che era stabile. Questa può essere la casa del lavoratore, un tele-cottage o qualsiasi altro luogo;

– i relatori italiani hanno analizzato i contratti collettivi e hanno scoperto che i telelavoratori sono soggetti che hanno trasferito il loro posto di lavoro dall'ufficio alla propria abitazione, dove quindi lavorano. Coloro che hanno un'attività lavorativa che prevede spostamenti (come la manutenzione e l'assistenza tecnica ai clienti o il personale di vendita) sono considerati telelavoratori in senso lato, partendo dal presupposto che la loro attività non ha subito grandi cambiamenti con l'avvento delle nuove tecnologie.

– il report della Grecia definisce il telelavoro come un'occupazione a distanza, realizzato mediante applicazione di un contratto di lavoro autonomo o subordinato, previo utilizzo di mezzi di comunicazione. Questa modalità trova applicazione soprattutto nel settore dei servizi e tra i dirigenti.

– il report dell'Olanda riprende una definizione del Dipartimento olandese degli Affari sociali e dell'occupazione: il telelavoro è una modalità di lavoro in cui il luogo di lavoro è separato geograficamente dal luogo dove è ubicata l'impresa. La scelta del luogo di lavoro è determinata dalla necessità del soggetto in questione ed il problema della distanza geografica è superato attraverso apparecchi per la telecomunicazione e la micro-elettronica. I telelavoratori possono essere:

(A) le persone che lavorano in casa;

(B) le persone la cui sede è la casa e coloro che regolarmente fanno visita ai loro clienti;

(C) le persone che lavorano nei cosiddetti "tele-uffici".

La relazione realizzata dai diversi Paesi nel 2003<sup>17</sup> include una vasta gamma di aspetti nell'ambito di questa modalità: telelavoro, centro lavoro satellitare (dove un ufficio fornisce i mezzi per i dipendenti dell'azienda che permettono di lavorare a distanza dalla ditta), tele-centro (per cui un ufficio è condiviso da più imprese), la distanza del gruppo di lavoro e la fornitura di servizi telematici come tele-segretari e teleassistenza. In base alla report, le principali aree di potenziale applicazione del telelavoro, riguardano: elaborazione dei dati e testi (50%); programmazione (40%), scrittura, editing, traduzione e contabilità (30%), funzioni di segreteria (20%), commercializzazione e formazione (15%) e la ricerca/attività di consulenza (14%).

Ciascuno Stato Membro adotta una diversa definizione, così come evidente dal Report relativo all'attuazione dell'accordo sul telelavoro (2006):

---

<sup>14</sup> U. Hotopp, *Teleworking in the UK*, in *Labour Market Trends*, 2002, vol. 110, n. 6 311-318.

<sup>15</sup> V. Di Martino, *The high road to teleworking*, ILO, Geneva, 2001.

<sup>16</sup> F. Pennings, *Social Implications of Teleworking: the social security position of teleworkers in the European Union*, [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1997/27/en/1/wp9727en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1997/27/en/1/wp9727en.pdf).

<sup>17</sup> *Legal, Organisational and Management Issues in Telework. New ways to work in the virtual European company. The Opportunities and Constraints for Teleworking and Business Restructuring in Europe*, scritto da un gruppo di autori di diverse compagnie, principalmente ATTICA, PRACTICE and COBRA, in, [www.etw.org/2003/Archives/LEGAL\\_OR.pdf](http://www.etw.org/2003/Archives/LEGAL_OR.pdf).

In Francia, ad esempio, la nozione di telelavoratore comprende “i lavoratori nomadi”. In Italia, esistono due diversi tipi di telelavoratore: quello che lavora da casa e colui che lavora a distanza. In Irlanda, la regolamentazione in materia prevede espressamente che la nozione di telelavoratore sia la stessa del cosiddetto “lavoratore in rete” e che le norme siano applicate anche ai telelavoratori.

I telelavoratori possono essere lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi o dipendenti autonomi (vedi la sezione sul lavoro economicamente dipendente). In generale, comunque, colui che passa al telelavoro mantiene il proprio *status* lavorativo.

Il rapporto realizzato da Eurofound<sup>18</sup> ha dimostrato che ciò avviene soprattutto nei Paesi Bassi, Irlanda e Regno Unito dove se un soggetto impiegato precedentemente con un contratto di lavoro tradizionale inizia a lavorare a tempo pieno o part-time da casa, il tipo di contratto resta lo stesso (a meno che sia stato concordato diversamente col datore di lavoro). Secondo il diritto olandese, il contratto di lavoro è un contratto mediante il quale una parte, il lavoratore, svolge un'attività lavorativa sotto la supervisione dell'altra parte, il datore, per un certo periodo di tempo e in cambio di una retribuzione concordata. In qualità di telelavoratori, essi non operano presso le sedi stabilite dal datore, creando così un problema in termini di controllo. Il telelavoro, tuttavia, non esclude il controllo in termini di produttività, che può essere realizzato mediante la richiesta di ottenere un determinato livello di produzione (nell'arco di un'ora, una settimana o un mese) e la giustificazione di portare avanti un'attività lavorativa per un periodo limitato. Da questo punto di vista, se al telelavoratore per contratto è permesso rifiutare di svolgere un'attività lavorativa, il criterio di controllo non può essere applicato. Se e come la quantità di istruzioni in merito all'attività da svolgere incidono sulla definizione di lavoratore dipendente varia a seconda delle circostanze. A tal fine un confronto con lo stesso tipo di lavoro che viene svolto in sede può essere importante.

Un esempio è la Danimarca, dove generalmente un soggetto è considerato dipendente a meno che sia privo di un superiore da cui ricevere direttive oppure gestisca un'azienda tutta sua. Anche una persona che lavora come *free-lance* per esempio, può essere considerato un dipendente, perché molto del suo lavoro è commissionato e controllata da un'altra soggetto o impresa. Di conseguenza, la maggior parte dei telelavoratori saranno considerati dipendenti, a meno che il loro reddito sia stato elevato per un certo periodo e si siano fatti carico del rischio derivante dalla loro attività.

In Portogallo spetta al soggetto che intende cambiare il rapporto inizialmente instaurato provare eventuali modifiche della sua realtà lavorativa. Ciò implica che i cambiamenti “fattuali” possono portare anche alla variazione della posizione legale dei soggetti che intraprendono l'attività di telelavoro, con non pochi problemi per quest'ultimi.

Il Rapporto indica anche che in Italia i criteri per definire un lavoratore dipendente possono rivelarsi inadeguati per i telelavoratori, in quanto il primo è considerato un lavoratore che attraverso un rapporto continuativo opera sotto la direzione e il controllo del datore di lavoro, all'interno dello spazio d'impresa. Questa definizione può risultare inadeguata per i telelavoratori, in quanto fa riferimento a una sede stabilita dal datore ed a “un rapporto continuativo”. Esiste una ulteriore definizione specifica per i lavoratori a domicilio, utile in alcuni casi anche per i telelavoratori. La legge italiana definisce il lavoratore a domicilio come un soggetto assistito esclusivamente dalla sua famiglia, che lavora sotto la direzione di un datore che corrisponde una retribuzione, mentre le attrezzature sono in possesso del lavoratore o del datore. I lavoratori a domicilio sono quindi considerati una particolare categoria particolare.

Il Rapporto si chiude affermando che, per quanto riguarda i telelavoratori, la distinzione tra dipendenti e lavoratori autonomi è molto meno rilevante di quanto si possa pensare. Ciò è dovuto al fatto che esistono sistemi in cui i lavoratori autonomi e lavoratori a domicilio sono assimilabili a tipologie di lavoratori o a schemi che considerano la residenza. Pochi problemi

---

<sup>18</sup> F. Pennings, *Social Implications of Teleworking: the social security position of teleworkers in the European Union*, 2006, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1997/27/en/1/wp9727en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1997/27/en/1/wp9727en.pdf).

esistono, in generale, in materia di indennità di malattia, indennità di invalidità, pensioni di anzianità e reversibilità. Bisogna ammettere, tuttavia, che l'indennità dei lavoratori autonomi che hanno diritto ai suddetti benefici è spesso inferiore a quella percepita dai lavoratori dipendenti.

In questo report abbiamo considerato anche la documentazione relativa al lavoro a domicilio, essendo il telelavoro chiaramente una categoria di lavoro a domicilio. Quest'ultimo è definito come una modalità di attività lavorativa condotta fuori dall'azienda o ufficio, in cui lo *status* occupazionale del lavoratore, come dipendente o autonomo, a volte è incerto. Il lavoro a domicilio copre una vasta gamma di settori professionali, che variano dalle produzioni artigianali tradizionali (ad esempio tessile) ai settori delle tecnologie moderne dell'informazione.

#### **4. I lavoratori economicamente dipendenti.**

Il concetto di "lavoratore economicamente dipendente" include due concetti: lavoro dipendente e lavoro autonomo. Esso considera quei lavoratori che non corrispondono alla definizione tradizionale del lavoratore dipendente, perché non hanno un contratto di lavoro di questo tipo. Anche se formalmente "autonomi", tuttavia, sono economicamente dipendenti da un unico datore di lavoro. Lo *status* di questi lavoratori è quindi compreso tra il lavoro autonomo e quello dipendente, avendo caratteristiche di entrambe le modalità. In primo luogo, sono autonomi nella forma, ossia di solito hanno sottoscritto una sorta di "contratto di servizio" con il datore. In secondo luogo, in termini di reddito, dipendono esclusivamente o quasi da un unico datore di lavoro. Sono quindi spesso riconducibili a veri e propri dipendenti per molti motivi. Possono non avere una distinzione chiara dal punto di vista organizzativo, prestando la propria opera all'interno dei locali del datore di lavoro e/o utilizzando le sue attrezzature. Può inoltre non essere presente una chiara distinzione dei compiti; in questo senso, possono svolgere attività simili a quelle svolte dei dipendenti, magari prima che il lavoro fosse stato esternalizzato. Infine, le loro prestazioni non sono comprese tra quelle garantite da professioni tradizionali, in quanto spesso non sono richieste competenze o conoscenze specifiche. Un report presentato al Comitato della UE<sup>19</sup> definisce il concetto di "lavoratori economicamente dipendenti", considerando quei lavoratori che non possono essere inclusi nella definizione classica di "dipendenti". Questo succede perché privi di un contratto di lavoro di questo tipo. Nel report si afferma che:

«Sebbene sussistano degli aspetti che li accomunano ai lavoratori dipendenti, quelli economicamente dipendenti in genere non beneficiano della stessa tutela, sia in termini di legge sia nell'ambito della contrattazione collettiva. Negli Stati membri dell'Unione Europea il lavoro "economicamente dipendente" è regolamentato:

- (i) considerandolo al pari del lavoro dipendente e applicando le stesse norme in materia di tutela del lavoro (Francia, Grecia, Lussemburgo);
- (ii) riconsiderando le caratteristiche per la definizione dello *status* di lavoratore dipendente (Belgio);
- (iii) elencando i criteri che permettono di identificare i lavoratori come dipendenti o autonomi (Austria, Belgio, Germania, Irlanda);
- (iv) estendendo la tutela alle categorie specifiche, anche se non si presume siano dipendenti (Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia);
- (v) predisponendo uno *status* specifico per queste categorie di lavoratori che non rientrano nella tradizionale distinzione dipendenti/autonomi (Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo);

---

<sup>19</sup> Select Committee on the European Union, Sub-Committee G (Social Policy and Consumer Affairs), *Inquiry into the EU Commission's Green Paper Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, Submission by The Institute of Employment Rights*, 30 Marzo 2007.

(vi) estendendo le tutele fondamentali a tutti i lavoratori, con garanzie specifiche per le categorie particolari (Italia)».

Nel report si afferma inoltre che la qualificazione giuridica dei suddetti lavoratori non dovrebbe privarli delle garanzie previste per i dipendenti. Quanto ai lavoratori somministrati, potrebbe essere necessario l'intervento dell'Unione europea per fornire forme di tutela speciale. Un contributo importante per chiarire le responsabilità delle varie parti, coinvolte nella rapporto di lavoro è la direttiva del 1991 *sulla salute e sicurezza dei lavoratori somministrati* che dovrebbe rappresentare un precedente.

L'elemento essenziale è quello secondo cui i dipendenti autonomi sono sprovvisti di un contratto di lavoro, ma prestano servizio per un loro committente. Operano sulla base di un contratto privato nella logica del diritto privato.<sup>20</sup> La quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro ha fornito le cifre sui dipendenti senza contratto: in media, nell'UE 27, il 7% dei lavoratori dichiara di non aver alcun contratto di lavoro; Cipro ha la percentuale più alta (42%), seguito da Malta (39%), Regno Unito (15%) e Slovenia (10%). I settori che hanno la maggior parte dei dipendenti senza contratto sono l'agricoltura (24%) ed il settore alberghiero e della ristorazione (20%). Relativamente alle categorie professionali, i lavoratori agricoli e i lavoratori non qualificati riportano una incidenza molto alta (24% e 14% rispettivamente).

Il problema della definizione sussiste quando un soggetto lavoratore deve essere considerata autonoma, piuttosto che autonoma dipendente. Il numero di lavoratori autonomi come quota del totale degli occupati è particolarmente elevata in molti Stati membri dell'Europa meridionale, tra cui la Grecia, dove la quota è di circa il 40%, Cipro, Italia e Portogallo, dove si assesta intorno al 25%. Solo la Polonia ha una quota superiore al 20% (circa il 29%), cifra abbastanza inconsueta per gli Stati membri dell'Europa centrale e settentrionale e riflette la quota ancora elevata di lavoro autonomo nel settore agricolo in questi Paesi.<sup>21</sup>

A livello nazionale chiaramente le definizioni possono variare; ciò che è comune è la crescente flessibilità delle nuove forme di lavoro e, di conseguenza, dei rapporti di lavoro a seguito delle richieste da parte del datore e le agevolazioni promosse dai governi che favoriscono suddetta flessibilità.

Il problema è valutare in che misura un rapporto di lavoro atipico può incidere la salute, la sicurezza e il benessere dei lavoratori. Il rapporto dell'OIL<sup>22</sup> relativo campo di applicazione del rapporto di lavoro afferma che:

«l'occupazione è diventata molto più versatile e, insieme ai dipendenti a tempo pieno tradizionali, i datori di lavoro tendono ad assumere con sempre maggiore frequenza lavoratori con modalità che consentano di utilizzare i loro servizi nel modo più efficiente possibile. Molte persone, in mancanza di opportunità migliori, accettano i contratti a breve termine, o lavorano per alcuni giorni della settimana. Spesso queste opzioni sono una soluzione adeguata sia per il lavoratore che per l'impresa. Il ricorso ai vari tipi di contratto di lavoro è di per sé una risposta legittima alle sfide affrontate dalle imprese e soddisfano le esigenze di alcuni dipendenti che esigono più flessibilità. Questi diversi tipi di contratto rientrano nella struttura del rapporto di lavoro classico. Esistono anche contratti di natura civile o commerciale, in base ai quali si possono ottenere i servizi dei lavoratori autonomi, ma a condizioni diverse da quelle di un normale contratto di lavoro. Il ricorso frequente a tali contratti è diventato sempre più diffuso negli ultimi anni, e viene spesso associato alle nuove forme di occupazione».

---

<sup>20</sup> U. See Muehlberger, *Dependent Self-Employment; workers on the border between employment and self-employment*, MacMillan, Palgrave, 2007.

<sup>21</sup> *Employment in Europe 2005: Recent Trends and Prospects*, This report was produced by DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities in stretta collaborazione con EUROSTAT, settembre 2005, in <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=81&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=domestic+work&mode=advancedSubmit&langId=en>.

<sup>22</sup> ILO, 2003, in [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-v.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-v.pdf).

La questione della tutela dei lavoratori offre lo spunto per l'analisi di numerose problematiche che devono essere risolte considerando il contesto più ampio dei cambiamenti nel mercato del lavoro e dell'organizzazione del lavoro. La natura e il ritmo dei cambiamenti nel mondo del lavoro hanno avuto, e continuano ad avere, un profondo impatto sulle relazioni di lavoro. I modelli di occupazione hanno modificato la gamma e la varietà dei contratti di lavoro e con questi si sono ampliati anche i nuovi rischi. Questi sviluppi hanno un impatto diretto sull'occupazione e sul mercato del lavoro mettendo in discussione concetti tradizionali e convinzioni radicate. Nella maggior parte dei casi le recenti modalità contrattuali offrono nuove opportunità di lavoro e una maggiore flessibilità a datori e lavoratori. Con l'introduzione del concetto di lavoro autonomo la sicurezza e la tutela realizzate intorno al rapporto di lavoro dipendente vengono nuovamente messe in discussione.

## **5. Prevenzione dei rischi.**

In questo studio sono analizzate le misure e le buone pratiche adottate per garantire la tutela della salute e sicurezza delle suddette categorie di lavoratori. Il *Dizionario Europeo delle Relazioni Industriali* prevede che: «nel contesto dell'Unione europea la salute e sicurezza debba avere una definizione molto ampia che vada oltre la prevenzione degli infortuni e delle malattie, includendo altresì tutti gli aspetti relativi al benessere del lavoratore [...]». Il significato di questo vasto approccio alla “salute e sicurezza” è importante, poiché da ciò dipende il potenziale di applicazione delle politiche dell'UE in materia di salute e sicurezza, finalizzato alla realizzazione di norme fondamentali per tutelare il benessere del lavoratore.

## PROSPETTIVA INTERNAZIONALE

Sommario: 1. Lavoro domestico. – 2. La componente “di genere” nel lavoro domestico. – 3. Lavoro domestico e sfruttamento. – 4. Salute e sicurezza e la tutela sul luogo di lavoro. – 5. Lavoro “decente” per i lavoratori domestici<sup>1</sup>. – 6. I risultati della ricerca. – 7. Telelavoro. – 8. Lavoratori economicamente dipendenti.

### 1. Lavoro domestico.

I dati relativi ai lavoratori domestici rappresentano una stima approssimativa in quanto molti vengono impiegati nell'economia informale e quindi nel lavoro nero. A questo proposito, la relazione della CES *Out of the Shadows* del 2005 stabilisce che:

«Il lavoro non dichiarato è un fenomeno diffuso. Secondo le stime, circa 70-80% dei lavoratori in questo settore non vengono dichiarati. In Austria sono circa 300,000 i domestici non dichiarati, contro i 5,000 regolarmente registrati presso le autorità. In Francia lo studio del 1997 sul personale di servizio ha rilevato che per ogni lavoratore dichiarato ve ne sono 5 irregolari. In Italia questa proporzione è 3:1».

L'OIL stima che sono 100 milioni i lavoratori domestici in tutto il mondo<sup>2</sup>. Un ulteriore rapporto afferma che il personale di servizio rappresenta una fetta significativa della forza lavoro. Nei Paesi in via di sviluppo rappresenta dal 4% al 10% della forza, a differenza dei Paesi industrializzati dove questo dato oscilla tra il 1% e 2.5% del totale. Altri esempi includono la Francia con 2,5% (dato del 2005) e Spagna con 3.85%.<sup>3</sup>

Secondo la relazione dell'OIL<sup>4</sup> in Francia, Grecia, Italia e Spagna il lavoro domestico è svolto dalle donne immigrate. Stando ad un rapporto della CE “Occupazione in Europa” (*Employment in Europe 2008*)<sup>5</sup> il numero di immigrati provenienti dai Paesi non appartenenti all'UE è cresciuto molto di recente, arrivando a triplicare tra la metà degli anni Novanta e gli inizi del Duemila. Dall'inizio del nuovo millennio i lavoratori provenienti da altri Paesi rappresentano un terzo del numero totale di immigrati in età lavorativa. Il recente flusso dai Paesi terzi è stato più alto (circa di 2.5 volte) dell'intera circolazione interna dei cittadini dei Paesi membri dell'UE. I flussi migratori si sono diversificati, con un numero maggiore di individui provenienti dall'America centromeridionale e dal sud dell'Europa. Essi hanno contribuito attivamente alla crescita economica della UE.

A partire dal 2000 infatti, hanno realizzato quasi un quarto della crescita occupazionale, lavorando al fianco dei lavoratori autoctoni, incrementando una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e colmando la carenza di forza lavoro soprattutto nei lavori di bassa caratura professionale, come il domestico, edile e turistico ricettivo”. La tendenza ad assumere lavoratori

<sup>1</sup> ILO Conference 99<sup>th</sup> session 2010.

<sup>2</sup> International Trade Union Confederation Publications, Spotlight interview with Barbro Budin (Equality Officer), 7 marzo 2008, [www.ituc-csi.org/spip.php?article1895](http://www.ituc-csi.org/spip.php?article1895).

<sup>3</sup> Ilo, *Decent work for domestic workers*, Geneva, 2009.

<sup>4</sup> *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, 92nd Session, 2004, ILO Publications, ILO, 2004, in [www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf).

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=en>.

immigrati aumenterà in futuro anche nel privato relativamente all'assistenza ad anziani e bambini, considerando l'invecchiamento della popolazione e il maggiore coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro.

Secondo l'OIL<sup>6</sup>, a causa della maggiore partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, al cambiamento della struttura familiare e all'invecchiamento della popolazione, la richiesta di badanti stranieri è aumentata nei Paesi della OCSE e continuerà ad aumentare. Secondo l'ultima indagine della SOPEMI (2003), più di 10% dei lavoratori stranieri provenienti dall'Europa del Sud sono impiegati come domestici soprattutto in Grecia, Italia e Spagna. In Francia e USA sono circa 51,000, mentre 150,000 stranieri lavorano come badanti. Per lo stesso scopo, più di 950,000 famiglie italiane hanno assunto personale straniero, che però lavora in maniera irregolare.

Il lavoro non dichiarato<sup>7</sup> e l'occupazione illegale sono i fattori che maggiormente favoriscono l'immigrazione clandestina. Una recente indagine del *network* dell'Osservatorio Europeo sull'occupazione conferma infatti che la crescente domanda di lavoratori domestici e badanti contribuirà ad incrementare l'immigrazione illegale nel futuro. I clandestini sono di solito impiegati in lavori di basso livello come edilizia, catering, agricoltura, pulizia e attività domestiche. Spesso sono occupati con retribuzioni minime nei cosiddetti "lavori delle 3 D": sporchi, pericoloso e impegnativi (*dirty, dangerous and demanding work*), che sono rifiutati dalla forza lavoro nazionale.

## 2. La componente "di genere" nel lavoro domestico.

La stragrande maggioranza dei lavoratori domestici sono donne, così come i loro datori<sup>8</sup>, e forniscono forza lavoro gratuita per attività che invece andrebbero retribuite. Si tratta di immigrati provenienti da diverse zone del mondo, spesso costretti a mantenere le numerose famiglie di origine, che lavorano presso privati e vivono con il proprio datore di lavoro. Ironicamente, proprio perché i lavoratori domestici sono occupati nella sfera privata esiste una certa riluttanza a riconoscere tale rapporto e regolamentarlo, rendendo questi lavoratori molto più vulnerabili di altri.

Alla conferenza IRENE/IUF<sup>9</sup> del 2006 (*Respect and Rights 2008*) si dichiarava che la prospettiva di genere deve essere sempre considerata nel lavoro domestico, in quanto:

- non è mai libero dalla prospettiva di genere;
- spesso include anche questioni etniche o razziali;
- anche l'età è un aspetto chiave quando si tratta del lavoro dei minori;
- quasi sempre riguarda la povertà ed il livello sociale.

La considerazione secondo cui la popolazione dei lavoratori domestici è costituita da donne e stranieri provenienti da Paesi in cui la vita è particolarmente difficile sono messe in discussione da un'indagine empirica<sup>10</sup>. In Italia il lavoro domestico offre lavoro sia ad Italiani che a stranieri, tanto uomini quanto donne.

---

<sup>6</sup> *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*. International Labour Conference, 92nd Session, 2004, [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf).

<sup>7</sup> Il lavoro non dichiarato è definito come «ogni attività retribuita che è regolata dalla legge, per sua natura, ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle differenze di regolamentazione nei vari sistemi degli Stati Membri».

<sup>8</sup> A. Blackett, *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, ILO, Geneva, 1998, Labour Law and Labour Relations Programme, Working Paper, n. 2.

<sup>9</sup> International Restructuring Education Network Europe and International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations.

<sup>10</sup> Asher D. Colombo, Department of Education Sciences, University of Bologna, in *Journal of Modern Italian Studies*, 2007, vol. 12, n. 2, 207-237.

Il crescente numero degli stranieri in questo settore è un fenomeno nuovo e in aumento. Un numero considerevole di questi lavoratori stranieri spesso ritorna nel proprio Paese d'origine o vengono impiegati in altre occupazioni. Gli uomini sono meno numerosi delle donne, sono meglio retribuiti, godono di migliori condizioni di lavoro ed è più facile per loro cambiare e trovare una occupazione più qualificata.

### 3. Lavoro domestico e sfruttamento.

La relazione dell'OIL<sup>11</sup> dichiara che le donne immigrate che operano nel lavoro domestico sono la categorie più vulnerabili: «molte si spostano dai Paesi più poveri ai Paesi più ricchi per motivi economici e lasciano i figli alle proprie famiglie o a badanti locali contribuendo così alla creazione di reti globali di assistenza. La disponibilità di badanti locali permette alle donne immigrate di lavorare ed essere retribuite così molte di queste di età compresa tra 15 e 64 anni trovano vanno a lavorare all'estero». In alcuni Paesi europei (Francia, Grecia, Italia e Spagna) il lavoro domestico è il lavoro più comune tra le donne immigrate.

Negli anni Novanta numerosi immigrati con regolare permesso di soggiorno sono arrivati in Italia, Grecia e Spagna come lavoratori domestici attraverso il sistema delle quote e gran parte dei regolarizzati erano proprio lavoratori domestici.

L'indagine non si riferisce esclusivamente alla UE e dichiara che le condizioni di lavoro di questa categoria di lavoratori è estremamente variabile. Alcuni sono considerati membri della famiglia, mentre altri sono sfruttati e costretti ad operare in condizioni «paragonabili in alcuni casi alla schiavitù e al lavoro forzato». Spesso lavorano oltre l'orario consentito, in media 15-16 al giorno senza giorno festivi, straordinario, con stipendi più bassi e privi di un'assicurazione adeguata. I lavoratori domestici spesso sono esposti alle molestie, violenze e abusi e spesso non sono in grado di abbandonare la casa del datore di lavoro a causa di minacce, trattenute sullo stipendio e sottrazione dei documenti.

In molti Paesi la normativa sul lavoro o sulla sicurezza non include i lavoratori domestici e non esiste una regolamentazione relativa al loro trattamento né tantomeno verifiche in termini di attuazione della stessa. Se in alcuni casi tale normativa esiste è poco conosciuta e spesso violata o inosservata.

Secondo John Connor MEP<sup>12</sup> (*Consiglio d'Europa 2001*) le vittime possono essere riconducibili a tre categorie:

- reclutate dalle agenzie nei Paesi di origine – questi lavoratori spesso hanno debiti nei confronti alle agenzie, tipico per i Paesi del Golfo e del Medio Oriente;
- vittime dei trafficanti che li costringono a lavorare, specialmente nel caso dei bambini;
- lavoratori domestici che accompagnano i datori di lavoro nei Paesi terzi.

Lo studio sul perché si stia verificando un aumento nel settore privato e perché a tale attività si dedichino maggiormente le donne immigrate<sup>13</sup> ha concluso che queste ultime hanno orari più flessibili, in quanto, lontane dalle proprie famiglie, possono dedicarsi a quelle del datore.

Un altro studio ha esplorato i numerosi aspetti del lavoro domestico retribuito nell'Italia contemporanea<sup>14</sup>, incluso le modalità di organizzazione. Sono state sollevate tre questioni.

---

<sup>11</sup> Towards a fair deal for migrant workers in the global economy. International Labour Conference, 92nd Session, 2004; [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf).

<sup>12</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly 17 May 2001 on domestic slavery [assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc01/EDOC9102.htm](http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc01/EDOC9102.htm) Contiene un report Mr John Connor MEP.

<sup>13</sup> B. Anderson, *Why Madam has so many bathrobes?: demand for migrant workers in the EU*, in in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografi*, 2001, vol. 92, 1, 18-26.

<sup>14</sup> A.D. Colombo, *They call me a housekeeper, but I do everything. Who are domestic workers today in Italy and what do they do?*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 2007, vol. 12, n. 2, 207-237.

Prima: la tesi secondo cui la maggior parte dei lavoratori domestici sono donne e stranieri provenienti da situazioni difficili se non disperate è messa in discussione da ricerche empiriche. Gli stranieri hanno sempre lavorato in questo settore, anche se ultimamente la proporzione è cresciuta. Secondo le stime, questa attività è generalmente intrapresa dai non-italiani e consiste nel badare a persone anziane o disabili incapaci non autosufficienti. Infine, gli obblighi del servizio domestico sono estesi al lavoro a domicilio tradizionale e include anche l'assistenza.

Solitamente questioni inerenti allo sfruttamento riguardano temi quali la salute e la sicurezza come evidenziato da uno studio condotto negli USA<sup>15</sup>: «I lavoratori domestici lamentano il fatto di dormire nei seminterrati in costruzione vicino ai forni del gas o sul pavimento senza riscaldamento. Segnalano anche le cattive condizioni di lavoro che mettono a serio rischio la loro salute. In due casi hanno anche affermato di utilizzare per le operazioni di pulizia prodotti nocivi che provocano malattie in assenza di misure di sicurezza appropriate [...] In pochi casi, come quello di Ahmed, i lavoratori non sono sufficientemente nutriti».

Un'altra conseguenza dell'isolamento culturale e sociale, della bassa retribuzione, di orari di lavoro inadeguati, della mancanza di misure di tutela sul lavoro e della poca libertà di gestire la propria vita è l'impossibilità di usufruire, se non autorizzati dal datore, di cure mediche anche nei casi di incidenti sul lavoro.

Un altro esempio è la testimonianza di una giovane donna di Mali che lavora a Parigi<sup>16</sup>: «Ogni giorno inizio a lavorare alle 7 del mattino e termino alle 11 di sera [...]. Non ho mai avuto un giorno libero [...] Un giorno ho detto alla mia padrona che volevo andare a scuola. Ha risposto che mi ha portato a Parigi non per andare a scuola ma per badare ai suoi figli [...] ho dormito sul pavimento nella loro stanza; il mio cibo erano i resti di quello che mangiavano loro. La padrona mi ha spesso picchiata. Mi schiaffeggiava tutto il tempo. Mi ha picchiato con la scopa, con attrezzi di cucina e frustata con il cavo elettrico. Spesso sanguinavo. Ho ancora segni sul mio corpo».

#### **4. Salute e sicurezza e la tutela sul luogo di lavoro.**

Bisogna prima di tutto considerare il lavoro domestico come una qualsiasi attività lavorativa e garantire al lavoratore un contratto e gli stessi diritti degli altri. Realizzandosi in un ambiente domestico, spesso si pensa che bisognerebbe considerarlo in maniera diversa. Alla conferenza IRENE/IUF, però, è stato chiesto di riconoscere al personale domestico gli stessi diritti degli altri lavoratori, anche quello di essere ascoltati<sup>17</sup>.

Questo dovrebbe includere una valutazione della ragioni per le quali si intraprende un'attività del genere<sup>18</sup>: «Per me uno degli aspetti più sorprendenti è che il datore di lavoro non comprende assolutamente che queste donne stanno lavorando e hanno bisogno dello stipendio per vivere. Il fatto che loro vivono nel posto in cui operano non dovrebbe essere fuorviante in questo senso. Molti dei datori di lavoro sono uomini d'affari e non si permetterebbero mai di trattare il proprio staff in questo modo».

Nel 2005 CES ha organizzato una conferenza intitolata *Uscire dall'ombra: organizzare e proteggere i lavoratori domestici in Europa: il ruolo dei sindacati*. Questo documento è

---

<sup>15</sup> *Hidden In the home: Abuse of Domestic Workers with Special Visas in the United States*, in *Human Rights watch*, 2001, vol. 13, n. 2, in [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

<sup>16</sup> K. Bales, *Disposable People: New Slavery in the global economy*, University of California Press, 1999.

<sup>17</sup> *Respect and Rights: Protection for domestic/household workers'* (2008) published by IRENE and IUF [www.domesticworkerrights.org/sites/default/files/report\\_en.pdf](http://www.domesticworkerrights.org/sites/default/files/report_en.pdf).

<sup>18</sup> M. Healey, *Exploring the slavery of domestic work in private households*, 1994, tesi di laurea non pubblicata della Università di Westminster citata in B. Anderson, *Doing the Dirty Work? The Global politics of Domestic Labour*, Zed Books, London and New York, 2000.

reperibile sul sito della CES. Uno dei risultati è stato il modello contrattuale per l'assunzione dei lavoratori domestici reperibile nell'allegato 1 di questa relazione<sup>19</sup>.

Il fatto che il lavoro domestico avesse la caratteristica di realizzato "a domicilio" è stato fondamentale per la sua esclusione dal campo del diritto del lavoro e l'inclusione nell'ambito del diritto di famiglia. Fudge afferma anche che «le ideologie nate intorno alla dimensione domestica e alla vita privata si sono combinate per giustificare l'esclusione di questi lavoratori da provvedimenti basilari a cui invece gli altri lavoratori avevano diritto»<sup>20</sup>.

Fudge ha analizzato la normativa in materia di 60 Paesi diversi e ha trovato che 19 di questi hanno istituito leggi speciali o regolamentato il lavoro domestico. Altri 19 Paesi vi hanno dedicato capitoli speciali o sezioni dei codici del lavoro o atti relativi a contratti di lavoro; 17 Paesi non prevedono una normativa in questo senso; 9 hanno escluso il lavoro domestico dal codice del lavoro. Solo una piccola parte delle leggi nazionali prevedono la sottoscrizione di un contratto scritto per i lavoratori domestici e raramente le leggi nazionali sul lavoro domestico prendono in considerazione provvedimenti specifici da inserire in tali contratti. Inoltre, alcuni Paesi escludono l'obbligo di stipulare contratti scritti o permettono sono accordi orali. Questa situazione giuridica tende a generare incertezza e difficoltà nella determinazione delle condizioni di lavoro concordate tra le parti.

Per evitare tali problemi ed eliminare qualsiasi abuso o incertezza un certo numero di leggi nazionali prevedono una modalità di contratto. I lavoratori domestici di solito lavorano più ore rispetto agli altri lavoratori. In alcuni Paesi non sono coperti dalle norme generali in merito. In altri, la legge prevede solo standard sul riposo minimo. Alcune leggi nazionali sul lavoro domestico contengono provvedimenti specifici che prevedono un numero di ore di lavoro al giorno e permettono di evitare una reperibilità di 24 ore su 24. Tuttavia, come nota Fudge «considerando il tipo di attività lavorativa e la mancanze del controllo delle autorità, i datori di lavoro tendono a non rispettare queste indicazioni laddove presenti».

Esistono una serie di proposte utili per l'istituzione di una legislazione efficace e volta ad evitare lo sfruttamento a danno dei lavoratori domestici immigrati, tra cui la proposta per una nuova convenzione internazionale, considerata una priorità della campagna di uguaglianza promossa dalla ITUC<sup>21</sup>.

Lo *Human Rights Watch Report*<sup>22</sup> ha ribadito la necessità di promuovere le misure a salvaguardia dei lavoratori, inclusa l'estensione delle tutele garantita dalle leggi sul lavoro ai lavoratori domestici, tra cui il diritto a una giusta retribuzione, straordinari, giorni di riposo settimanali, benefici e indennità. È stato anche richiesto di regolamentare l'età minima del lavoratore, l'orario di lavoro, di elencare i lavori potenzialmente pericolosi per bambini, punizione corporale, il riposo e il tempo libero. Si chiede inoltre di ratificare la Convenzione sulla protezione dei lavoratori immigrati e i membri delle loro famiglie, sulla prevenzione degli abusi, sulla soppressione e condanna del traffico di persone, soprattutto bambini e donne, che va ad integrare la Convenzione della ONU contro i crimini transnazionali organizzati.

---

<sup>19</sup> Si veda anche B. Anderson, *Doing the Dirty Work? The Global politics of Domestic Labour*, Zed Books London and New York, 2000.

<sup>20</sup> J. Fudge, *Little victories and big defeats: The rise and fall of collective bargaining rights for domestic workers in Ontario*, in A.B. Bakan, D. Stasiulus (eds), *Not one of the family: Foreign domestic workers in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1997.

<sup>21</sup> International Trade Union Confederation Publications - Spotlight interview with Barbro Budin (Equality Officer), 7 marzo 2008, in [www.ituc-csi.org/spip.php?article1895](http://www.ituc-csi.org/spip.php?article1895).

<sup>22</sup> *Swept under the rug: abuses against domestic workers around the world*, in *Human Rights Watch*, luglio 2006, vol. 18, n. 7, [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

## 5. Lavoro “decente” per i lavoratori domestici<sup>23</sup>.

Questa pubblicazione dell’OIL fa riferimento all’agenda per la conferenza del 2010 sulle principali caratteristiche del lavoro domestico.

Vi si afferma che il lavoro domestico è sottovalutato e tradizionalmente svolto da un personale femminile. Se retribuito, è spesso sottopagato e poco regolamentato. In Europa e negli altri Paesi la maggioranza dei lavoratori domestici sono le donne immigrate. Un altro fenomeno rilevante è il numero dei lavoratori domestici che operano per alcuni datori e non risiedono presso le abitazioni di quest’ultimi. Recentemente la richiesta di questo tipo di figura ha favorito una massiccia spostamento di donne massiccia di donne da una parte all’altra del mondo. L’argomento principale della pubblicazione è relativo al riconoscimento di questa attività come lavoro. Il lavoro domestico necessita di leggi e di una normativa specifica. Ciò implica il riconoscimento del carattere personale del lavoro domestico e del contesto in cui viene svolto e la riaffermazione della sua compatibilità con la relazione di lavoro. Esso deve essere considerato allo stesso tempo un lavoro come tutti gli altri e un’attività particolare nel suo essere.

La relazione fornisce anche le raccomandazioni specifiche al fine di arginare lo sfruttamento degli immigrati in questa attività. Tali raccomandazioni sono relative a:

- divieto imposto dal datore di lavoro al lavoratore di possedere il passaporto;
- rimozione delle condizioni limitative o, al limite, la possibilità di prolungare i periodi di estensione per evitare un’espulsione immediata al termine del contratto di lavoro;
- rimozione del requisito di residenza presso la casa del datore di lavoro;
- divieto imposto alle agenzie per il lavoro di percepire una percentuale in caso di assunzione del lavoratore o di trattenerla dallo stipendio;
- richiesta di accreditamento alle agenzie per il lavoro.

Nella maggior parte degli Stati membri dell’OIL esaminati i lavoratori domestici sono esclusi dalle norme a tutela della salute e della sicurezza. Erroneamente, infatti, questa attività è considerato sicura. Esistono, tuttavia, però numerosi rischi causati dall’orario di lavoro prolungato.

Il lavoro è solitamente ripetitivo, richiede di sollevare pesi e operare in ambienti caldi (cucina o ambienti in cui si stira), utilizzo degli arnesi acuminati (coltelli), di prodotti tossici per pulizia ed esposizione prolungata alla polvere.

I lavoratori domestici immigrati possono essere più vulnerabili a causa delle barriere linguistiche e la non conoscenza del Paese in cui operano, anche perché, a differenza dei pari livello residenti, non hanno poche possibilità di confrontarsi.

Dispongono anche di poca autonomia in termini di organizzazione del lavoro e utilizzo di utensili. Tra le raccomandazioni previste per migliorare questa situazione, c’è l’organizzazione di ispezioni finalizzate alla verifica delle condizioni di lavoro e di una formazione adeguata. Gli strumenti proposti dall’OIL mirano ad identificare e migliorare le condizioni specifiche in cui si svolge il lavoro domestico aggiungendo ulteriori standard, specifici per questo tipo di attività.

Il fine è «arginare la pratica del pagamento in natura, offrire una guida specifica per identificare, limitare e calcolare in modo appropriato l’orario di lavoro e rivedere la questione del vitto e dell’alloggio per quei lavoratori che vivono presso il datore di lavoro. La Convenzione prenderebbe in considerazione anche alcuni aspetti che rendono vulnerabile il lavoratore domestico, quali età, *status* del soggetto in questione e standard specifici».

## 6. I risultati della ricerca.

Il lavoro domestico rappresenta solo un aspetto di quello che viene definito “attività di servizio”. A questo proposito è stato realizzato una report da parte dell’Eurofound *Employment*

---

<sup>23</sup> ILO Conference 99<sup>th</sup> session 2010.

in *Household Services*<sup>24</sup>. Questa attività include anche la cura dei bambini, di anziani, le pulizie domestiche, la gestione della casa e *catering*. La ricerca analizza la qualità e le condizioni di lavoro di questa occupazione e sottolinea gli aspetti relativi alle pari opportunità e l'inclusione sociale. In termini di gratificazione si sottolinea che «questa attività (cura bambini e anziani soprattutto) può essere gratificante per i lavoratori più motivati. Tra gli aspetti più importanti c'è la possibilità di sviluppare relazioni sociali con le persone, aiutare i più bisognosi e usare la propria creatività. Esiste però il pericolo dello stress fisico e mentale. I lavoratori autonomi hanno più problemi a gestire questo stress per via del loro isolamento. Anche coloro che lavorano presso unità specializzate, tuttavia, spesso non ricevono un supporto adeguato». Altri problemi sono la bassa retribuzione, gli orari di lavoro eccessivi e la conciliazione tra vita familiare e lavorativa. In particolare, il rapporto mostra una divisione tra alcuni lavoratori e coloro con poca protezione sociale. Il primo gruppo lavora presso il governo o altri settori mentre il secondo di solito consiste in lavoratori autonomi trasversali per tutto il settore. Si nota che «i lavoratori costretti a lavorare per molte ore di solito soddisfano particolari nicchie di mercato. Di solito proprio questi soggetti hanno maggiori problemi a conciliare vita familiare e lavorativa».

Nel libro *Making domestic work visible: The case for specific regulation*<sup>25</sup> l'autore dichiara che ci sono tre elementi che accomunano i lavoratori domestici in tutto il mondo:

- sono impiegati presso le unità familiari private in cui vivono;
- sono in gran parte donne; questo tipo di attività veniva tradizionalmente considerata adatta al sesso femminile;
- per svolgere tale attività si lascia la propria famiglia trasferendosi dalle aree più ricche a quelle più povere, spesso urbane.

Esiste l'esigenza di una regolamentazione specifica relativa alle necessità di questa categoria. Non è ragionevole che i lavoratori domestici debbano rientrare di fatto nella regolamentazione generale del lavoro.

L'Enciclopedia dell'OIL sulla salute e sicurezza<sup>26</sup> dichiara che i rischi fisici causati dal lavoro a domicilio includono “orari di lavoro prolungati, tempo di riposo insufficiente, esposizione all'acqua calda e fredda, ambiente di cucina caldo, problemi muscolo-scheletrici, soprattutto dolori della spina dorsale causata dal fatto di prendere in braccio i bambini, sollevare mobili e chinarsi per pulire a terra. Le precauzioni includono anche limiti in termini di orario di lavoro, periodi adeguati di riposo, pause pranzo, guanti per le pulizie e l'immersione in acqua, l'uso di tecnologie che permettono sollevare pesi e diminuire il tempo per la pulizia del pavimento, nonché protezioni per ginocchia e per lavori occasionali.

Rischi specifici includono quelli chimici causati dall'esposizione ai vari acidi, alcaloidi, solventi e altre sostanze chimiche che possono provocare la dermatite. I lavoratori domestici possono non conoscere il prodotto ed il loro corretto utilizzo.

Nell'introduzione si afferma che: «si è poco informati sull'uso dei prodotti chimici ed i rischi derivanti dal loro utilizzo». Per esempio, si fa riferimento all'avvelenamento di un lavoratore che ha utilizzato polvere di carbonato di cadmio per pulire oggetti di argento. «Il lavoratore ha usato il prodotto per un giorno e mezzo e ha sentito dei dolori addominali, bruciore alla gola, senso di nausea e polso debole. Il ricovero è durato 24 giorni» (Sovet 1958)<sup>27</sup>. Molti prodotti maneggiati dai lavoratori domestici sono noti allergeni, inclusi i guanti di gomma naturale, piante di casa, cera, lucidatori, detersivi, creme per le mani, antisettici e contaminanti contenuti

---

<sup>24</sup> [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2001/02/en/1/ef0102en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2001/02/en/1/ef0102en.pdf).

<sup>25</sup> A. Blackett, *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, 1998; U. Huws, S. Podro (eds.), *Employment of homeworkers: Examples of good practice*, ILO, Geneva, 1995, Working paper, n. 5.

<sup>26</sup> [www.ilo.org/safework\\_bookshelf/english](http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english).

<sup>27</sup> U. Sovet, *Poisoning caused by powder used in the cleaning of silver*, Presse Medicale, 1958, 10 (9):69-70

nei detersivi e nelle soluzioni sbiancanti. La dermatite irritante può essere un sintomo della dermatite allergica che spesso inizia un eritema sulla parte inferiore delle mani (Foussereau et al. 1982)<sup>28</sup> Inalazione di solventi, pesticidi di casa, polveri, terricci possono inoltre provocare problemi respiratori. Esistono anche i rischi biologici che dalla cura dei bambini, i quali possono trasmettere malattie infettive nel corso del cambio di pannolini, oppure attraverso acqua e cibo contaminato.

C'è da sottolineare i rischi psicologici legati allo stress (per esempio l'isolamento dalla famiglia e dalla comunità), l'impossibilità di usufruire di vacanze retribuite e congedi per la maternità, poca in termini salariali, abusi sessuali, mentali e psicologici, orari di lavori eccessivi, mancanza generale di benefici e assenza di un regolare contratto.

I lavoratori domestici che abitano nella casa dove operano devono spesso affrontare pericoli quali violenze, intimidazioni, abusi fisici e mentali (Anderson 1993)<sup>29</sup>. La prevenzione degli abusi si può concretizzare attraverso apposite leggi a tutela di questa categoria oggettivamente più vulnerabile di altre.

Il servizio di pulizia<sup>30</sup> è un'attività svolta in tutto il mondo in vari ambienti sia interni che esterni. Gli addetti alla pulizia rappresentano una percentuale significativa della forza lavoro totale. In particolare coincidono con il 3% della forza lavoro femminile totale degli USA, il 4% della Finlandia, il 10% della Spagna. Questi lavoratori hanno di solito un basso profilo professionale e appartengono alle classi sociali più basse relativamente a istruzione e *status* sociale. Secondo l'analisi esistono differenze notevoli nell'organizzazione di questa attività se si considerano le aree geografiche e le diverse culture, che si concretizzano in differenze dal punto di vista delle condizioni di lavoro e della gestione dei rischi. In molti Paesi il servizio di pulizia è svolto da donne, soprattutto anziane. Gli immigrati costituiscono un gruppo considerevole particolarmente attivo in questo settore. Molti addetti alle pulizie sono impiegati nell'economia informale, soprattutto se operano nelle case private. Gli esperti del settore affermano che: «Questo settore è di solito caratterizzato dall'impiego di lavoratori precari impiegati part-time. La tutela sociale e legale favorisce la modalità di pagamento a cottimo, senza assicurazione e senza contratto. Per queste ragioni gli addetti alle pulizie sfuggono all'applicazione della relativa regolamentazione e alla verifica delle tutele in materia di salute e prevenzione dei rischi». Lo studio esamina anche i molteplici rischi professionali legati a questa attività:

- orari di lavoro inadeguati;
- esposizione ai pericoli derivanti dagli agenti chimici contenuti nei prodotti di pulizia;
- difficoltà muscolo-scheletrici;
- incidenti sul lavoro a causa della pavimentazione bagnata e necessità di pulire gli oggetti posti ad una certa altezza;
- dermatite;
- malattie delle membrane muscolari che causano problemi respiratori;
- rischi psicologici derivanti dall'isolamento e dall'orario atipico.

L'attività di pulizia è considerata una professione di basso livello. Qui opera in questo campo ha poche opportunità di gestire la propria attività e di avanzare professionalmente. C'è inoltre da considerare lo sforzo fisico, la fatica, la pressione relativa a portare avanti l'attività in tempi brevi, formazione inadeguata e lavoro monotono.

L'autore dello studio che ha preso in esame la normativa di 60 Paesi diversi ha scoperto che di questi 19 hanno applicato leggi speciali o regolamentato il lavoro domestico; altri 19 hanno dedicato specifici capitoli o sezioni dei codici del lavoro o provvedimenti che fanno riferimento

---

<sup>28</sup> J. Foussereau, C. Benezra, H.I. Maibach, N. Hjorth, House personnel. In *Occupational Contact Dermatitis, Clinical and Chemical Aspects*, W. B. Saunders Company, Philadelphia, 1982.

<sup>B</sup> B. Anderson, *Britain's Secret Slaves*, Anti-Slavery International and Kalayaan, London, 1993

<sup>30</sup> J.P. Zock, *World at Work: Cleaners' Respiratory and Environmental Health Research Unit*, in *The Municipal Institute of Medical Research (IMIM)*, 2005, vol. 62, 581-584, in [http://osha.europa.eu/data/links/osh\\_dbcontent.2005-10-28.9794205313/view](http://osha.europa.eu/data/links/osh_dbcontent.2005-10-28.9794205313/view).

a contratti di lavoro; 17 sono privi di una legislazione di riferimento e 9 hanno escluso il lavoro domestico dalle tutele previste dal codice del lavoro. Solo una piccola parte delle leggi nazionali richiedono la sottoscrizione del contratto avente forma scritta per i lavoratori domestici e raramente le leggi nazionali sul lavoro domestico si fanno riferimento agli standard e ai provvedimenti specifici da inserire nei suddetti contratti. Inoltre, alcuni Paesi non prevedono l'obbligo di stipulare contratti avente forma scritta oppure danno la possibilità di accordarsi oralmente. Di conseguenza, questa situazione genera incertezza e crea problemi nel determinare e migliorare le condizioni di lavoro concordate<sup>31</sup>.

Nel 2005 la CES ha organizzato una conferenza *Uscire dall'ombra: organizzare e proteggere i lavoratori domestici in Europa: il ruolo dei sindacati*, il cui programma è reperibile sul sito della CES. La conferenza affronta la crescente interdipendenza tra economia formale e informale e le sfide che essa rappresenta per i sindacati. Si mira soprattutto a:

- incrementare la consapevolezza tra i sindacati sulle necessità dei milioni di lavoratori invisibili;
- sottolineare il legame tra l'esigenza di personale domestico da parte delle famiglie europee e la femminilizzazione dell'immigrazione;
- scambio delle buone pratiche e delle esperienze relative alla organizzazione e protezione/promozione dei lavoratori domestici.

In questo documento è anche presente un'analisi relativa alla regolamentazione del lavoro domestico nelle diverse economie europee. C'è anche una sezione dedicata agli sviluppi in merito al quadro di regolamentazione del lavoro domestico internazionale. Un'altra sezione contiene invece i suggerimenti per le attività dei sindacati, in cui si fa riferimento ad un modello di contratto relativo al lavoro domestico (allegato 1), che trova la base giuridica nella direttiva europea n. 91/533/CEE. La sezione 3 di questo contratto specifica la quantità di lavoro da realizzare, l'orario, lo straordinario e le pause. Include anche riferimenti a vacanze, malattie, gravidanza e maternità.

### **Salute e sicurezza**

Esiste una considerevole quantità di studi relativi ai rischi e agli infortuni degli addetti alle pulizie, nell'attività domestica e non. Molti riferimenti sono contenuti nell'allegato n. 2 del report di ricerca, cui si rimanda.

Vi sono inoltre ricerche più specifiche sul lavoro domestico e i pericoli collegati a questa attività.

(a) I sintomi dell'asma; in uno studio<sup>32</sup> condotto su 4.521 donne tra 30 e 65 anni si dimostra che il lavoro domestico può causare gravi forme di asma, sollevando un importante problema sulla salute pubblica, in quanto l'attività di pulizia coinvolge non solo chi opera in questo ambito ma anche i privati. I lavoratori domestici lavorano con diversi prodotti igienici che contengono sostanze irritanti e anche sostanze allergene. Gli studi epidemiologici hanno dimostrato un'associazione tra l'attività domestica e l'asma e lo scopo di questo studio è valutare proprio l'entità della malattia tra le domestiche. Il report spiega anche che l'asma è la malattia professionale più diffusa nei Paesi industrializzati. L'esposizione a polveri cancerogene è responsabile per il 5–20% di tutti i casi di malattie fra gli adulti ed sono tra le cause di maggior rischio. Le analisi del centro per la respirazione della comunità europea in Spagna (ECRHS)

---

<sup>31</sup> J. Fudge, *Little victories and big defeats: The rise and fall of collective bargaining rights for domestic workers in Ontario*, in A.B. Bakan, D. Stasiulus (eds.) *Not one of the family: Foreign domestic workers in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1997.

<sup>32</sup> M. Medina-Ramón, J. P. Zock, M. Kogevinas, J. Sunyer, J.M. Antó, *Asthma symptoms in women employed in domestic cleaning: a community based study*, Respiratory and Environmental Health Research Unit, Municipal Institute of Medical, Research, Barcelona, Spain, luglio 2003. Lo studio è stato commissionato dal Ministero Spagnolo della scienza e della tecnologia, in [www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/14586047](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/14586047).

suggerisce che un rischio elevato di asma sussiste proprio per i lavoratori domestici. In questa ricerca sono state coinvolte 593 donne (13%) allora occupate nel settore, rivelando che queste ultime hanno una maggiore possibilità rispetto alle altre di contrarre l'asma. Risultati significativi sono stati ottenuti anche per altri disturbi respiratori. Il 25% dei casi di asma sono stati ricondotti a lavoratori domestici.

(b) Gli e-fact dell'OSHA più rilevanti sul tema sono:

*E-fact 37: Slips, trips, falls and cleaners (2008)*<sup>33</sup> (scivolate, sgambetti, cadute e addetti alle pulizie)

Questo studio spiega le cause principali delle scivolate, sgambetti e le cadute ed esamina perché gli addetti di pulizia soffrono di questi incidenti, prevedendo possibili misure di precauzione. Gli addetti alle pulizie sono identificati meglio per i loro compiti che per l'appartenenza ad un gruppo specifico o settore professionale. Tra i compiti più frequenti rientrano la pulizia delle superfici, spolverare, pulire con aspirapolvere, lucidare ed altre pulizie di routine. Quando si tratta di pulire finestre o strade pubbliche, il fattore di rilevanza si concentra sulla prevenzione del danno ai lavoratori retribuiti per questa attività. Questo fattore E è inteso ad informare datori di lavoro, supervisori, lavoratori e i loro rappresentanti soprattutto nelle piccole e grandi imprese sui rischi e sulle misure preventive di queste occupazioni.

Anche i lavoratori hanno delle responsabilità: devono operare in modo da non mettere a repentaglio la vita delle altre persone, continuare a formarsi e seguire le istruzioni del datore di lavoro. La direttiva quadro è integrata dalle singole direttive, la più importante delle quali può essere importante per la protezione dei lavoratori in caso di scivolate sgambetti, cadute: direttiva n. 89/654/CEE – che fornisce le garanzie minime per la salute e la sicurezza.

*E-fact 38: Work equipment, tools and cleaners (2008)*<sup>34</sup> (attrezzi da lavoro, utensili e addetti alla pulizia)

In questa sezione vengono esaminate le ragioni e le dinamiche attraverso le quali gli addetti alle pulizie vanno incontro a incidenti utilizzando i loro strumenti da lavoro. I disordini muscolo-scheletrici sono un problema significativo e gli studi dimostrano che sono la causa maggiore delle assenze dal posto di lavoro. L'*e-fact* spiega come gestire i rischi, ivi inclusa la identificazione e la valutazione dei rischi. Il documento include anche due casi pratici di forme di prevenzione ed una *checklist* dei rischi più comuni associati all'utilizzo dell'equipaggiamento.

I disordini muscolo-scheletrici rappresentano un problema considerevole. Lo studio ha dimostrato sono la causa più frequente delle assenze dal lavoro. Il lavoro di pulizia è fisicamente molto impegnativo, in quanto l'80% delle attività sono realizzate manualmente senza macchinari. Molti di queste attività richiedono movimenti ripetuti e posture irregolari che causano un carico eccessivo gli arti superiori, contribuendo alla nascita dei dolori muscolari.

*E-fact 35: Risk assessment for care workers (Valutazione dei rischi per i badanti)*<sup>35</sup>

Dopo una breve introduzione relativa ai lavoratori domestici e alla tutela della salute e della sicurezza di questi ultimi, il paragrafo che segue chiarisce come valutare i rischi e come interpretare la lista di controllo. Vengono presentate una lista di controllo generale che aiuta a determinare "la presenza del rischio sul luogo di lavoro" e un elenco più dettagliato sulle "possibili soluzioni ed esempi di misure preventive" per dare un riscontro alla casistica presente nella lista di controllo generale. Viene poi introdotto uno studio dei casi che dimostra come la formazione, l'applicazione degli strumenti che permettono di valutare i suddetti rischi e una

---

<sup>33</sup> <http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/e-fact37>.

<sup>34</sup> <http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/e-fact38>.

<sup>35</sup> <http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/e-fact35>.

guida di riferimento possono alterare la percezione che il lavoratore ha delle questioni relative alla salute e la sicurezza, portando alla riduzione degli incidenti e delle denunce.

I badanti possono essere impiegati in diverse attività, quali assistere nello svolgimento dei compiti domestici meno pesanti (pulire con l'aspirapolvere, riordinare ecc.), cucinare, servire il cibo, fare da supporto durante il pranzo e nell'assunzione di medicinali.

L'obiettivo principale di questa attività è quello di fornire supporto a coloro che richiedono il servizio. I badanti assistono le persone a domicilio permettendo a questi ultimi di vivere in casa propria piuttosto che in case di riposo e ospedali. I loro compiti consistono in lavori di manutenzione domestici che possono provocare notevoli rischi in termini di disordini muscolo scheletrici. Alcune di queste attività includono rifare il letto, pulire, fare il bucato, cucinare e lavare i piatti. I fattori di rischio sono rappresentati da posture e movimenti irregolari del bacino, sforzi notevoli, piegamenti su superficie dure e sollevamento di oggetti.

L'utilizzo dei prodotti per l'igiene a casa del cliente può anche rappresentare per i lavoratori un rischio in termini di esposizione ai prodotti chimici, che causano bruciore agli occhi, alla pelle, complicazioni ai polmoni e danni permanenti sulla salute.

*E-fact 39: A Cleaners and musculoskeletal disorders 32* (Addetti alle pulizie e disordini muscolo-scheletrici)

Il lavoro di pulizia è diffuso in tutti i settori industriali, dagli alberghi agli ospedali alle fabbriche. Gli addetti operano spesso da soli dentro e fuori le abitazioni ed anche nelle aree pubbliche, di notte o la mattina presto. Possono essere impiegati lavorando presso il datore di lavoro o presso terzi, con la possibilità di essere assunti dai servizi pubblici, imprese private o enti autonomi. Possono anche essere assunti dalle agenzie appaltatrici e lavorare in posti diversi durante la settimana. Questa è un settore molto ricco che fornisce lavoro a milioni di persone in Europa. Una percentuale considerevole di lavoratori appartiene a minoranze etniche e la rotazione del personale è molto alta a causa dei contratti temporanei di breve durata. Seppur con questi presupposti, i danni alla sicurezza degli addetti alla pulizie deve essere prevenuto.

*E-fact 41: Cleaners and dangerous substances (2008)*<sup>36</sup> (Gli addetti alla pulizie e le sostanze nocive)

Gli addetti alla pulizie sono spesso esposti ai rischi derivanti dall'uso dei prodotti per l'igiene, l'inalazione di fumi tossici, contatto con la pelle di sostanze nocive, attività svolte in ambienti di lavoro umidi e poco puliti. I problemi alla pelle sono frequenti tra gli addetti alla pulizie che sono esposti anche a un rischio di asma, bronchite cronica e altri problemi respiratori. Gli addetti di pulizia sono identificati più per le loro attività che per l'appartenenza ad un gruppo specifico o settore professionale. Tra i compiti comuni rientrano la pulizia del pavimento, uso dell'aspirapolvere, lucidare ed altre attività di routine. Quando si tratta delle pulizie delle finestre o strade si pone un'attenzione al fattore E a come esso possa aiutare nella prevenzione del danno ai lavoratori pagati per questo tipo di attività. È utile anche per identificare le sostanze nocive minimizzarne il rischio, spiegando come possono entrare a contatto con il corpo e causare danno.

### **La prospettiva nazionale**

*Danimarca*: la comparsa di macchie sulla pelle delle mani nelle donne addette alle pulizie<sup>37</sup>; lo studio è stato realizzato nel periodo 1989-91 sugli operatori danesi. Era stata identificata la relazione tra ore settimanali di lavoro con guanti umidi ed eruzioni cutanee sulla pelle. Nel periodo di *follow-up* il rischio di sviluppo dei sintomi sulla pelle era più alto tra le donne impegnate nelle pulizie che tra le donne che non lavoravano più in questo settore.

<sup>36</sup> [osha.europa.eu/en/publications/e-facts/efact41](http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/efact41)

<sup>37</sup> Nielsen J, *The occurrence and course of skin symptoms on the hands among female cleaners: Denmark*, Apr. 1996, Vol.34, No.4, p.284-291.

*Francia:* in Francia<sup>38</sup>, i lavoratori domestici sono tutelati dal codice del lavoro<sup>39</sup>, i cui principi base fissano anche le regole minime applicabili ai cosiddetti *employés de maison*, sebbene molte principi non si applichino a loro<sup>40</sup>. La Francia prevede anche un contratto collettivo nazionale<sup>41</sup> (CCN) per questa categoria di lavoratori, in vigore dal 3 giugno 1980 ed esteso per ordine del Consiglio il 26 maggio 1982, in modo da poter essere applicato a tutti i datori indipendentemente dalla loro appartenenza ad associazioni datoriali firmatari del precedente accordo. Il termine *employés de maison* definisce i lavoratori retribuiti assunti per svolgere servizio domestico. L'articolo 1 del CCN definisce i lavoratori domestici come coloro impiegati su base mensile o per un certo numero di ore a tempo pieno o parziale che eseguono tutto o la parte dei compiti domestici indipendentemente dal fatto che si tratti dell'attività di cura o della pulizia della casa. Queste forme di lavoro sono successivamente state classificate secondo raggruppamenti più specifici di attività professionali. I giardinieri o i custodi presso le case private sono tutelati da un contratto collettivo nazionale distinto (CCN)<sup>42</sup>.

L'accordo nazionale collettivo francese prende in considerazione le misure per garantire o aumentare la tutela della privacy e della sicurezza. L'articolo 3 del CCN stabilisce che ogni lavoratore domestico deve avere una stanza privata che può essere chiusa dall'interno. Specifica inoltre che i lavoratori responsabili della cura dei bambini devono vivere in un luogo diverso da dove abitano gli stessi.

Specifico anche che gli alloggi forniti dai datori devono essere in condizioni adeguate, puliti e con sufficiente illuminazione e calore. Il datore di lavoro è responsabile della pulizia di qualsiasi indumento che fornisce al lavoratore. Devono essere installati impianti sanitari nell'abitazione del lavoratore altrimenti il lavoratore deve avere accesso garantito a quelli del datore. Se il vitto è incluso nel contratto, deve essere sano e in quantità sufficiente. Per assicurare che gli alloggi siano mantenuti in buono stato è necessario predisporre un inventario dell'alloggio e degli oggetti forniti, la cui verifica può essere effettuato al momento della sottoscrizione e della fine termine del contratto. È stato anche fatto un tentativo per regolamentare il periodo transitorio quando il contratto è sospeso o quando termina. Così, se il contratto è sospeso ma non terminato, e nel periodo di preavviso, il datore di lavoro non può ritornare in possesso dell'alloggio o gli oggetti consegnati al lavoratore senza il permesso dello stesso. Se quest'ultimo non ne fa uso, il datore può affidare l'abitazione a qualcun altro, diventando anche responsabile dei suoi effetti personali e custodendoli in un posto in cui non possono deteriorarsi. Esistono anche precise direttive su orario di lavoro, salario minimo, ferie e assistenza sociale.

*Housekeeping assistance: A little-known occupation*<sup>43</sup> rappresenta una delle attività portate avanti dall'associazione degli assistenti domestici nell'area attorno alla città francese di Brest, concentrandosi anche sui soggetti che traggono beneficio dall'assistenza domestica. Dai risultati dello studio emergono alcune misure preventive per evitare situazioni di particolare difficoltà

---

<sup>38</sup> Questa sezione e le relative reference vengono da *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, in [www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/publ/infocus/domestic/](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/publ/infocus/domestic/).

<sup>39</sup> Code du travail, l. 2 gennaio 1973, n. 73-4.

<sup>40</sup> Domestic workers are entitled to three basic forms of social protection independent of the existence of a CCN: paid leave, notice and the ability to bring disputes before the Conseil de Prud'hommes. Encyclopédie Dalloz, Travail, Tome II, "Employés de maison", paras. 1 & 11.

<sup>41</sup> *Convention collective nationale de travail du personnel employé de maison*, Journal officiel, Fascicule N° 3180, 11e edition. Vari accordi collettivi dipartimentali sono stati sottoscritti tra gli anni 50 e l'adozione del CCN in vigore.

<sup>42</sup> *Convention collective des jardiniers et gardiens de propriétés privées du 25 septembre 1975*.

<sup>43</sup> Titolo della serie: Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail (ISSN 1250-3274) Bibliographic information: Oct. 2000, Vol.61, No.6, p.379-388. Illus. 4 ref. Year of document: 2000

che possono crearsi quando sussiste un legame troppo stretto tra la donna domestica e i datori di lavoro.

*Germania*: circa 3.8 milioni di famiglie in Germania assumono un addetto alle pulizie o un domestico. Essi sono tutelati dai contratti collettivi sottoscritti per i lavoratori che svolgono l'attività lavorativa presso un privato e quelli impiegati tramite agenzie. Birgit Pitsch, capo del Dipartimento per le questioni relative alle donne e all'immigrazione, del sindacato confederale dell'industria alimentare NGG-DGB fornisce il seguente commento:

«Un numero considerevole di domestici rientra nello schema del *'Mini-Jobs'* istituito nell'aprile del 2003 e si tratta di soggetti a basso reddito. La loro situazione non è migliorata. A livello nazionale, il contratto collettivo stabilisce gli standard come la settimana lavorativa di 38.5 ore settimanali, 2 giorni feriali per settimana, 2 fine settimana per mese e 26/30 giorni di ferie per anno. Abbiamo anche il contratto collettivo fondato sulla retribuzione, bonus natalizi, sottoscritto a livello regionale.

Questi contratti vengono discussi d'accordo con l'associazione tedesca delle casalinghe (DHB), che non è una normale associazione datoriale. Tuttavia, grazie al fatto che la legge 1952 sulle condizioni di lavoro non si applica ai domestici bisognava trovare un partner per negoziare il contratto collettivo e la scelta è ricaduta su di loro. Abbiamo raggiunto il nostro primo accordo nel 1955 e abbiamo continuato anche se oggi è un organo diverso dopo che ha offerto il proprio servizio a privati e agenzie. Sebbene il *Remuneration Agreement* tuteli solo le parti del contratto, in Germania i livelli salariali stabiliti dallo stesso sono utilizzati come linee guida, cosicché retribuzioni inferiori sono da considerarsi illegali. Qualsiasi lavoratore, appartenente oppure no al sindacato, può fare causa e richiedere la retribuzione minima. La stessa regola si applica per la pensione. Il *Remuneration Agreement* si applica ai lavoratori a tempo pieno e a tempo parziale, *'mini-jobbers'* e apprendisti. La formazione ai domestici è offerta attraverso un corso di tre anni alla fine del quale si consegue un diploma. Sono previsti anche il corso specifici per chi si occupa della cura degli anziani. Coloro in possesso di tali qualifiche hanno una maggiore retribuzione. Ci sono tuttavia, alcune clausole non si applicano a chi opera in questo campo. Pur avendo diritto al preavviso tutelate contro licenziamento non sono previste, per esempio, in caso di gravidanza. Attraverso un procedimento noto come "deroga" ai domestici può essere richiesti di lavorare la domenica e durante le vacanze. I contributi previdenziali sono piuttosto bassi e questo aspetto è stato molto criticato poiché impedisce, soprattutto alle donne, di realizzare un piano previdenziale. Il legislatore ha pensato che con l'introduzione del sistema dei mini-job per lavoratori con una retribuzione inferiore ai 400 euro al mese, potrà favorire l'impiego di più persone e regolarizzare il lavoro non dichiarato. Nonostante l'uso massiccio del sistema mini-job sussiste tutt'oggi un elevato livello di disoccupazione; per questo è presumibile che solo le occupazioni a tempo indeterminato siano stati assorbiti da questo tipo di sistema. Nel giugno 2004 erano 67,400 i lavoratori domestici coinvolti nel sistema dei mini-job, il che vuol dire che molti sono occupati in attività irregolari. Se si considera che solo il 13.3% dei lavoratori regolari sono immigrati, si presume che molti di questi ultimi operano in maniera irregolare».

Una recente indagine<sup>44</sup> dichiara che in Germania ci sono tra i 100,000 e 600,000 immigrati che operano come domestici, di cui la maggior parte sono donne. Esistono alcuni vincoli legali relativamente a questa attività. Solo i cittadini dei nuovi Paesi Membri possono operare per un massimo di 3 anni in questo campo, grazie all'accordo del 2002 tra l'Ufficio Federale dell'Occupazione tedesco ed i Paesi da poco entrati in Europa. I cittadini dell'Europa dell'est a cui è stato somministrato questo contratto possono essere assunti solo per lavori domestici, quindi non possono provvedere all'assistenza degli anziani. Lavorano per 38.5 ore settimanali e

---

<sup>44</sup> J. Paral, *Migrant Domestic Workers in Germany: Scope, Political Reactions and Implications*, 2009, in [www.migrationeducation.org/22.1.html?&rid=141&cHash=fbba66cbfe](http://www.migrationeducation.org/22.1.html?&rid=141&cHash=fbba66cbfe).

percepiscono tra i 1000 1400 EUR lordi. Sebbene questo sistema abbia avuto successo, il numero degli immigrati che lavorano questo settore in Germania non può essere calcolato.

La sola maniera legale per i cittadini dei Paesi terzi di lavorare in questo settore è richiedere un visto *Au-Pair* (alla pari). I titolari di *Au-Pair* possono vivere e lavorare in Germania per un anno, lavorando per un anno come badanti o come addetti alle pulizie. Qui, relativamente a questi ultimi, gli assunti tendono a vivere in alloggi diversi da quelli forniti dal datore. Il loro *status* irregolare difficilmente permette loro di essere tutelati. L'indagine fa riferimento alle conseguenze anche politiche relative alla presenza dei lavoratori domestici immigrati causata dal documentario televisivo del 2002. I risultati del programma hanno spinto l'Ufficio Federale per l'impiego a un controllo tra famiglie dell'area di Rhine-Main. Sono state scoperte 200 donne irregolari che lavoravano presso le suddette famiglie, le quali sono state nuovamente trasferite nei loro Paesi di origine. I datori di lavoro sono stati sanzionati.

Dopo dal punto di vista legale non sono state avviate azioni particolari. Nell'analisi si afferma infatti che «I lavoratori domestici immigrati dipendono molto dai propri datori, non essendo riconosciuti loro i propri diritti da un punto di vista legale e sociale. La scarsa conoscenza che essi hanno di questi li rende quindi facile preda dello sfruttamento e della dipendenza economica. L'indagine qualitativa svolta in questo settore dimostra che un numero significativo di donne sono oggetto di ingiustizie dovute a trattenute sullo stipendio, licenziamenti diretti nel caso di malattia o gravidanza, orari di lavoro prolungati specialmente nel caso di lavoratori che vivono presso i datori e anche violenza domestica. La mancata fornitura di tutele in materia di sicurezza e la paura permanente di essere licenziati aggravano ulteriormente la situazione dei lavoratori domestici».

Esistono dati relativi alle misure intraprese in termini di salute e sicurezza. Le agenzie che si occupano delle assicurazioni contro gli infortuni<sup>45</sup> (*Hauptverband der Berufsgenossenschaften HVBG*) hanno elaborato dei codici per l'identificazione dei prodotti chimici per l'igiene. Questi codici (GISCODE) aiutano i datori di lavoro e i rappresentanti per la sicurezza ad essere informati su questi prodotti, relativi rischi e misure di protezione. Permettono inoltre di comparare i diversi livelli di rischio derivanti dall'esposizione alle sostanze chimiche. I codici aiutano i datori nella scelta dei prodotti al momento della sostituzione con altri meno tossici. Anche l'ente di assicurazione nel settore dell'edilizia (*Berufsgenossenschaften der Bauwirtschaft*) ha realizzato un programma di prevenzione contro le malattie della pelle. Il programma prevede formazione adeguata, azioni preventive di carattere tecnico e organizzativo, equipaggiamento protettivo e metodi di lavoro "in sintonia con la pelle". Nel giro di pochi mesi le irritazioni cutanee del 90% dei lavoratori sono diminuite e nel 23% dei casi addirittura sparite, così come le malattie professionali, diminuite dell'80%.

*Irlanda*: nel documento<sup>46</sup> realizzato per informare i lavoratori domestici dei loro diritti, la Confederazione dei sindacati dichiara che in Irlanda sono gli immigrati i soggetti più vulnerabili. La situazione degli immigrati, ormai diventata insostenibile, è provocata da una serie di fattori: l'abitudine consolidata da parte di alcune agenzie del lavoro a sfruttare i lavoratori provenienti da altri Paesi, la non consapevolezza dei datori delle proprie responsabilità, prassi datoriali inadeguate, isolamento e mancanza della informazione.

Il documento afferma anche che i lavoratori immigrati devono avere gli stessi diritti dei lavoratori irlandesi in termini di contratti di lavoro, orario, retribuzione e ferie. La privacy è molto importante e i domestici hanno diritto ad alloggi e letti individuali. Per quanto riguarda la tutela della salute e la sicurezza, bisogna garantire che il carico di lavoro, anche da un punto di vista psicologico, non sia eccessivo. Il lavoratore ha anche diritto al riposo, alla privacy e ad

---

<sup>45</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Cleaners and dangerous substances*, 17 ottobre 2008, <http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/efact41>.

<sup>46</sup> ICTU, *Guidelines for the Employment of Domestic Workers*, in [www.siptu.ie/domestic/ICTUGuidelines/](http://www.siptu.ie/domestic/ICTUGuidelines/).

essere informato sul tipo di equipaggiamento in dotazione e sui prodotti che vengono utilizzati. I datori di lavoro devono riconoscere inoltre la necessità di sottoscrivere un'assicurazione contro gli infortuni dei propri domestici.

*Italia:* ci sono circa 600,000 lavoratori domestici, anche se secondo stime diverse questa cifra dovrebbe essere pari al doppio. La maggior parte sono cittadini dei Paesi terzi. Nel febbraio 2007 i sindacati e le associazioni datoriali hanno raggiunto l'intesa sul contratto collettivo nazionale relativo al lavoro domestico<sup>47</sup>. Il contratto prevede una graduatoria nazionale per i lavoratori, introduce una nuova normativa per l'orario di lavoro e prevede la tutela in caso di malattia predisponendo anche uno speciale fondo di pensione.

*Mi hanno assunto per lavorare come guardiano ma in realtà mi occupo di un pò di tutto. Chi sono i lavoratori domestici oggi e cosa fanno in Italia?*<sup>48</sup> Questo articolo riprende le problematiche analizzate in questa relazione. Dall'*abstract* si comprende che l'articolo esamina una serie di aspetti del lavoro domestico retribuito nell'Italia contemporanea, nonché i cambiamenti recenti nel settore. Nella prima parte vengono elencate le caratteristiche del lavoro domestico retribuito e si afferma che l'immagine della donna immigrata impiegata in questa attività, generalmente proveniente dai Paesi sottosviluppati, è fuorviante e nasconde spesso una realtà molto più eterogenea.

Nel paragrafo successivo vengono analizzate le modalità in cui l'attività lavorativa viene organizzata, in particolare le differenze tra i lavoratori che alloggiano presso il proprio datore e gli altri, dimostrando come questa attività nel primo caso sia diventata molto rilevante sebbene poco frequente nella suddetta modalità. L'articolo fornisce anche un'analisi del contenuto emotivo dei servizi richiesti dal lavoratore domestico.

*L'invecchiamento e il lavoro: gli aspetti di salute degli addetti alle pulizie*<sup>49</sup> esamina i servizi di pulizia per studiare la relazione tra l'invecchiamento e i lavori impegnativi da un punto di vista fisico. Stando all'*abstract*, le persone impiegate in questo settore hanno uno basso *status* sociale, minima istruzione, un basso livello di reddito e di assistenza sociale. Le questioni più rilevanti riguardano disordini muscolo-scheletrici – gomiti, bacino, arti inferiori e spina dorsale. Lo stato di salute si aggrava a causa delle cattive condizioni di lavorative e la mancanza di strumenti ergonomici adeguati.

*Spagna:* sono 393,500 i domestici di cui il 60% impiegati nell'economia informale.<sup>50</sup> Il 35% circa sono immigrati.

In Spagna<sup>51</sup>, a partire dal 1985 il lavoro domestico è riconosciuto come un rapporto di lavoro particolare a cui si fa riferimento nell'articolo 2(1)(b) dello Statuto dei lavoratori<sup>52</sup>. Il decreto regio n. 1424/1985 definisce questa attività come un rapporto lavorativo tra il datore e il soggetto che fornisce servizio retribuito nell'abitazione. Il decreto regio definisce inoltre

---

<sup>47</sup> In relazione ai diritti dei lavoratori domestici si veda <http://en.domesticworkerrights.org/?q=node/47>.

<sup>48</sup> A. D. Colombo, *They call me a housekeeper, but I do everything. Who are domestic workers today in Italy and what do they do?*, Dipartimento di Scienze dell'educazione, Università di Bologna, in *Journal of Modern Italian Studies*, 2007, vol. 12, n. 2, 207-237, in <http://ejournals.ebsco.com/direct.asp?ArticleID=45A8B9EE7C5163A942C7>.

<sup>49</sup> G. De Vito, G. Molteni, D. Camerino, L. Bordini, M. Molinari, P. Capodaglio, *Ageing and work: Health aspects in cleaners*, in *Medicina del lavoro*, luglio-agosto 2000, vol. 91, n.4, 387-402.

<sup>50</sup> *Domestic work examined*, [www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/05/feature/es0205206f.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/05/feature/es0205206f.htm).

<sup>51</sup> Cfr. *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, in [www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/publ/infocus/domestic/](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/publ/infocus/domestic/).

<sup>52</sup> Real decreto n. 1424/1985, 1° agosto, attraverso il quale viene regolamentato il rapporto di lavoro speciale del personale domestico, in *Boletín Oficial del Estado*, 13 agosto 1985, n. 193, 2017. Cfr. R. Quesada Segura, *El contrato de servicio doméstico*, Distribuciones de La Ley, Madrid, 1991, 11-45, per una veduta d'insieme precedente a questa legge.

<sup>53</sup> Estatuto de los Trabajadores, legge 10 maggio 1980, n. 8.

l'oggetto del suddetto rapporto come servizio o attività forniti in casa o per la casa in cui l'attività viene svolta, che può assumere forme diverse, dalla gestione della casa all'assistenza di chi vive nella stessa. Le occupazioni specifiche come guardiani, giardinieri o tassisti sono incluse in questa definizione<sup>53</sup>. Il decreto prevede anche una serie clausole per le ferie e la conclusione del rapporto. In particolare<sup>54</sup> il contratto di lavoro può avere forma scritta ed orale anche se la seconda modalità ha una maggiore frequenza; i minori di 16 anni non possono essere impiegati in questo settore e quelli tra 17 e 18 hanno bisogno del permesso dei genitori; il trattamento di fine rapporto nell'eventualità del licenziamento è pari alla retribuzione di 7 giorni calcolati sugli anni di servizio del servizio per un massimo di 6 mesi di pagamento, rispetto ai 33 giorni di pagamento per anno per un massimo di 24 mesi per altre occupazioni.

I lavoratori domestici non hanno diritto all'indennità di disoccupazione; è previsto un *bonus* speciale (che già integra lo stipendio) calcolato sulla retribuzione di 15 giorni lavorativi e non 30. Rispetto alle altre categorie, essi percepiscono anche una indennità di anzianità più bassa, con i contributi pari a 22% del salario di cui il 3% a carico del lavoratore. Coloro che sono impiegati in più abitazioni pagano per intero i contributi per intero e i loro datori sono esentati. Nel 1998 la media dei contributi versati dei lavoratori domestici era di circa euro 108.37, paragonati ai euro 493.49 per altre occupazioni; l'indennità di malattia di questi ultimi viene corrisposta al quarto giorno di malattia, mentre per coloro a coloro che lavorano nel settore domestico dopo 28 giorni. La pensione massima corrisposta è pari al 70% della retribuzione mensile dichiarata. Ciò vuole dire che le pensioni sono molto più basse del sistema normale, dove la pensione minima è pari a 6.355,72 euro; la settimana di lavoro è di 40 ore, ma non include il tempo impiegato per compiere «attività non abituali che richiedono poco sforzo come aprire la porta, rispondere al telefono ecc.». La durata della giornata lavorativa è stabilita dal datore di lavoro per un massimo di 9 ore al giorno. Il personale domestico che risiede fuori dall'abitazione in cui opera ha diritto a 10 ore ininterrotte al giorno senza lavorare mentre per gli «interni» le ore sono 8. La regolamentazione dell'orario di lavoro è flessibile e se il lavoratore abita presso il datore di lavoro le irregolarità sono all'ordine del giorno.

L'analisi della EIRO conclude che «Il sistema speciale per i lavoratori domestici esclude totalmente i benefici in caso di disoccupazione, prevedendo invece pensioni basse, una indennità minima nell'eventualità del licenziamento ed accordi verbali. Sebbene il sistema speciale di assistenza sociale fornisca supporto in presenza di bambini e in caso di morte o invalidità, gli stipendi percepiti da questi lavoratori soprattutto a tempo determinato (che sono pari al 90% del totale secondo l'IOE) sono talmente bassi che rendono gli stessi restii al pagamento dei contributi. L'introduzione di una normativa speciale è sintomatico del fatto che i soggetti impiegati nel lavoro domestico ricevono poca tutela, pochi incentivi e basse retribuzioni, il che li spinge ad iscriversi autonomamente all'assistenza sociale».

Una questione particolare riguarda l'asma in Spagna. Lo studio *I sintomi dell'asma nelle donne impiegate nel settore delle pulizie: indagine nazionale* spiega che esiste una forte correlazione tra attività di pulizia ed asma, bronchite cronica e altri sintomi respiratori. Questi dati sono confermati anche da verifiche a livello pratico. Il rischio di malattie respiratorie riguarda anche la collettività in quanto può includere anche le casalinghe impegnate nelle attività di pulizia quotidiana.

### **Casistica**

*Germania: il sistema dei 'Mini-Jobs' (Out of shadows – ETUC)*

In Germania sono circa 3.8 milioni le famiglie che si servono di personale domestico, la cui tutela in qualche caso viene garantita dai contratti collettivi. Come spiega Birgit Pitsch, capo del dipartimento per le questioni delle donne e dell'immigrazione del sindacato NGG-DGB per il settore alimentare, sebbene molti soggetti a basso reddito siano stati inclusi nel sistema dei *mini-*

<sup>53</sup> Real decreto, articolo 1(2) e articolo 1(4).

<sup>54</sup> *Domestic work examined*, cit.

*jobs* a partire dal 2003, la loro situazione non è migliorata. A livello nazionale esiste un contratto collettivo che prevede un orario di lavoro settimanale di 38.5 ore, 2 giorni festivi a settimana, due fine settimana al mese e le ferie di 26-30 giorni all'anno. A livello regionale invece è stato sottoscritto il *Remuneration Agreement* (accordo sui salari) che stabilisce lo stipendio e gli incentivi nel periodo natalizio.

Questi contratti vengono discussi d'accordo con l'associazione tedesca delle casalinghe (DHB), che non è una normale associazione datoriale. Tuttavia, grazie al fatto che la legge 1952 sulle condizioni di lavoro non si applica ai domestici bisognava trovare un partner per negoziare il contratto collettivo e la scelta è ricaduta su di loro. Abbiamo raggiunto il nostro primo accordo nel 1955 e abbiamo continuato anche se oggi è un organo diverso dopo che ha offerto il proprio servizio a privati e agenzie. Sebbene il *Remuneration Agreement* tuteli solo le parti del contratto, in Germania i livelli salariali stabiliti dallo stesso sono utilizzati come linee guida, cosicché retribuzioni inferiori sono da considerarsi illegali. Qualsiasi lavoratore, appartenente oppure no al sindacato, può fare causa e richiedere la retribuzione minima. La stessa regola si applica per la pensione. Il *Remuneration Agreement* si applica ai lavoratori a tempo pieno e a tempo parziale, *mini-jobbers* e apprendisti. La formazione ai domestici è offerta attraverso un corso di tre anni alla fine del quale si consegue un diploma. Sono previsti anche il corso specifici per chi si occupa della cura degli anziani. Coloro in possesso di tali qualifiche hanno una maggiore retribuzione. Ci sono tuttavia, alcune clausole non si applicano a chi opera in questo campo. Pur avendo diritto al preavviso tutelate contro licenziamento non sono previste, per esempio, in caso di gravidanza. Attraverso un procedimento noto come "deroga" ai domestici può essere richiesti di lavorare la domenica e durante le vacanze. I contributi previdenziali sono piuttosto bassi e questo aspetto è stato molto criticato poiché impedisce, soprattutto alle donne, di realizzare un piano previdenziale. Il legislatore ha pensato che con l'introduzione del sistema dei mini-job per lavoratori con una retribuzione inferiore ai 400 euro al mese, potrà favorire l'impiego di più persone e regolarizzare il lavoro non dichiarato. Nonostante l'uso massiccio del sistema *mini-jobs* sussiste tutt'oggi un elevato livello di disoccupazione; per questo è presumibile che solo le occupazioni a tempo indeterminato siano stati assorbiti da questo tipo di sistema. Nel giugno 2004 erano 67,400 i lavoratori domestici coinvolti nel sistema dei *mini-jobs*, il che vuol dire che molti sono occupati in attività irregolari. Se si considera che solo il 13,3% dei lavoratori regolari sono immigrati, si presume che molti di questi ultimi operano in maniera irregolare.

*Francia: (Out of the Shadows – ETUC):*

Jean Marc Olivier, segretario federale del Dipartimento Commercio e Servizi del CGT, spiega come le nuove iniziative intraprese da questo sindacato siano finalizzate a coinvolgere e tutelare i lavoratori irregolari.

"Sono 1.6 milioni dei lavoratori domestici in Francia. Queste però sono le cifre ufficiali, ma si stima che circa la metà siano irregolari. Ci sono inoltre più datori che lavoratori in questo settore. Un addetto alle pulizie può per esempio prestare servizio anche per 13 datori di lavoro in un mese. Bisogna inoltre considerare che sono poche le imprese che lavorano in questo campo.

Per questi motivi è difficile poter garantire l'effettiva applicazione della normativa in materia di sicurezza e la tutela dal punto di vista sindacale. Esistono due tipi di contratti collettivi per settore: uno per "il personale domestico" e altro per "i lavoratori che offrono assistenza ai bambini" e che sono assunti dai genitori di questi ultimi. L'obiettivo è quello di migliorare le condizioni contrattuali di entrambe le figure professionali.

Il CGT ha deciso di orientare questi lavoratori, precari e spesso isolati. Recentemente, abbiamo istituito un bollettino elettronico ('*Trait d'Union*') che distribuito presso sedi sindacali e altre istituzioni. Le nostre sedi sono state incoraggiate a promuovere incontri con lo scopo di coinvolgere coloro i quali lavorano in questo campo, soprattutto di sera. I risultati, sebbene modesti, sono incoraggianti, avendo calcolato circa 500 nuovi iscritti. Non sono molti su un totale di 1.5 milioni di iscritti, ma sono comunque utili a promuovere nuovi rapporti in questo

settore. Tra dipartimenti e sedi distaccate sono sorte inoltre 15 nuove strutture sindacali nelle varie regioni. In alcuni casi, si sono venute a creare nuove figure professionali prima inesistenti; molti di questi lavoratori non sono a conoscenza dei loro diritti, così coloro che provengono dal Nord- Africa o dalle Filippine lavorano in condizioni di semischiavitù. Sebbene sia difficile incontrare i clandestini, cerchiamo comunque di identificarli e regolarizzarli. In questo senso, siamo riusciti a incontrare alcuni immigrati irregolari, aiutandoli a farli uscire dall'ombra”.

*Paesi Bassi: (Out of the Shadows – ETUC):*

Nel 2005, la confederazione sindacale dei Paesi Bassi, l'FNV, ha realizzato una serie di ricerche finalizzate a promuovere i diritti dei lavoratori domestici. Per un certo periodo di tempo, il Parlamento e il governo sono stati sollecitati a migliorare la posizione giuridica dei suddetti soggetti e prevenire la loro esclusione sociale. Coloro assunti per un periodo inferiore ai 3 giorni a settimana non sono tutelati adeguatamente, avendo diritto esclusivamente ad una retribuzione e a delle ferie minime. Non sono tutelati neanche in caso di licenziamento e, anziché un anno, hanno diritto solo a 6 settimane di malattia retribuiti. Si consideri anche che per loro i datori non versano i contributi sociali.

L'FNV crede che una soluzione potrebbe essere quella di ridurre le tasse a quei datori che tutelano i propri dipendenti e pagano loro i contributi, snellendo anche le procedure amministrative che accompagnano queste attività. Ciò contribuirebbe a combattere il lavoro irregolare in questo settore.

Secondo FNV, il passo più importante da compiere è quello di aumentare la consapevolezza, sia tra lavoratori domestici che tra i datori, dei loro diritti, in quanto sono in molti a pensare di non avere tutele legali, come confermato da una indagine del 2005, che ha dato molta visibilità all'FNV.

La FNV ha pubblicato una piccola brochure, disponibile anche sul sito web, con lo scopo di dare maggiori informazioni in questo senso. Essa include un modello di contratto di lavoro con la spiegazione di ogni articolo.

L'osservanza degli obblighi in termini di tutela resta comunque basso. La contrattazione collettiva è insufficiente a garantire il rispetto dei parametri di “lavoro decente” e la confederazione sindacale olandese è convinta che siano le famiglie/datori a dover essere coinvolte in questo senso. Per questo motivo, il modello di contratto include non solo gli obblighi datoriali ma anche i punti e gli aspetti su cui contrattare, come ad esempio le spese viaggio. Relativamente ai salari, vengono fornite informazioni sulla consistenza degli stessi stabiliti dalla contrattazione per quanto riguarda l'assistenza domiciliare.

I seguenti dati sono tratti dall'Enciclopedia dell'OIL sulla salute e la sicurezza occupazionale:

«Uno studio sulla mortalità condotto su 1,382 domestiche nella Columbia Britannica (Canada) ha dimostrato che le cause più frequenti di morte sono cirrosi al fegato, assideramento, omicidi e incidenti di vario tipo. Anche Le morti per cancro rettale, agli occhi e per la polmonite erano più frequenti del previsto. Gli autori dello studio attribuiscono la frequenza della cirrosi al fatto che gran parte dei lavoratori domestici provengono dalle Filippine, luogo in cui sono molti ad essere portatori di epatite B, una malattia endemica (McDougal et al. 1992); in altri casi essa viene attribuita all'alcolismo. L'indagine sulla mortalità in California (USA) ha inoltre dimostrato che sono molte le attività lavorative ad essere associate alla cirrosi, soprattutto tra donne: casalinghe e domestiche, hostess e badanti. Lo studio evidenzia il sussistere di una elevata associazione tra lavori di basso livello e cirrosi, laddove la disponibilità a bevande alcoliche è più alta».

In uno studio del 1989 sulle malattie della pelle l'Associazione britannica Dermatologi ha rilevato che su 2,861 casi (di cui 96% era dermatite da contatto), la professione “addetti alle pulizie e lavoratori domestici” era quella con la maggiore frequenza tra le donne (8,4%)

(Cherry, Beck and Owen-Smith 1994)<sup>55</sup>. Allo stesso modo, i test dermatologici eseguiti su 6.818 pazienti hanno rilevato che i responsi maggiori si avevano tra le donne le cui occupazioni erano casalinga, segretaria d'ufficio, domestica, sarta e cosmetologa. In particolare, il lavoro domestico ha interessato 943 dei test cutanei.

Un'altra ricerca ha studiato malattie ed allergie respiratorie. Sono state prese in considerazione soprattutto le patologie organiche dei polmoni e gli individui impiegati nelle attività domestiche risultavano essere a maggior rischio di allergie. Uno studio svedese sulla mortalità per asma ha esaminato le donne occupate considerando il censimento nazionale del 1960 e analizzando la relazione tra mortalità e fumo, che vedeva una alta incidenza soprattutto tra badanti, hostess e casalinghe.

## 7. Telelavoro.

È difficile conoscere il numero effettivo di questi lavoratori a causa della diverse pratiche e definizioni che caratterizzano questa categoria.

L'osservatorio della UE sulle condizioni di lavoro del 2000 ha rilevato che «il telelavoro non è più un fenomeno eccezionale. Un lavoratore autonomo su 10, il 4% di tutti i lavoratori, sono impiegati nel telelavoro per almeno un quarto del loro tempo. Il telelavoro a tempo pieno è un'attività che impiega almeno l'1% della popolazione in età lavorativa (1.5 milioni), mentre quello occasionale è più diffuso (5%), specialmente nei Paesi nordici». Esiste una grande differenza in questo senso, con il Regno Unito che vanta il maggior numero di lavoratori con questa modalità contrattuale (10%) per almeno un quarto del loro tempo. L'analisi successiva della UE<sup>56</sup> ha dimostrato che solo lo 2.07% della popolazione maschile e lo 2.1% di quella femminile ha dichiarato nel 2005 che la loro attività principale riguardava l'uso del PC in casa. Il 7.46% degli uomini e il 4.72% delle donne ha inoltre affermato che il telelavoro (uso del PC nella propria abitazione) occupava tra un quarto e tre quarti del loro tempo.

Le cifre rilevate dallo ECATT<sup>57</sup> includono anche i telelavoratori "aggiuntivi" (quelli che lavorano occasionalmente da casa anche fuori dall'orario di lavoro regolare). La stima dell'ECATT (considerata conservativa) è quella secondo la quale che nel 2006 circa il 6% della forza lavoro in Europa UE era rappresentato da telelavoratori. Si riporta a questo proposito la seguente tabella:

**Tabella 1. Proporzioni dei telelavoratori in alcuni stati membri (2005).**

Paese	stima (%)
Danimarca	19,4
Finlandia	29,4
Francia	4,8
Germania	12,6
Irlanda	7,7

<sup>55</sup> N.M. Cherry, M.H. Beck, V. Owen-Smith, *Surveillance of Occupational Skin Disease in the United Kingdom: The OCC-Derm Project*, US NIOSH Publication No. 94-112. Atti del nono Simposio Internazionale sull'epidemiologia nella salute occupazionale, 23-25 Settembre 1992, OH: US NIOSH, Cincinnati, 1994.

<sup>56</sup> *Fourth European Working Conditions Survey*, 2005, in [www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/EWCS2005/](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/EWCS2005/).

<sup>57</sup> *Electronic Commerce and Telework Trends*, in [www.flexibility.co.uk/flexwork/location/ecatt.htm](http://www.flexibility.co.uk/flexwork/location/ecatt.htm).

Italia	7,1
Olanda	25,2
Spagna	5,4
Svezia	24,3
Regno Unito	11,7
UE10	10,8

Esistono vari livelli di lavorare da casa in diversi Stati.

The *Fourth European Working Conditions Survey*<sup>58</sup> ha classificato i lavoratori secondo dove lavorano (Tabella 2) e ha indicato le complessità di analisi.

**Tabella 2. Luogo di lavoro.**

Luogo	% dei lavoratori nella UE
Lavorano solo in impresa	50
Lavorano in impresa e fuori	12
Lavorano solo da fuori	10
Lavorano da fuori e da casa	2
Lavorano solo da casa	2
Lavorano da impresa e da casa	6
Lavorano tempo significativo in vari posti	5
Altro	13

Varia dal 10% della totale occupazione in Danimarca, Francia, Lussemburgo e Austria al meno di 3% in Bulgaria, Grecia, Estonia, Cipro, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo e Romania (Italia era al 4%). Esiste anche una grande differenza settoriale nell'economia della UE. Istruzione è il settore con un levato numero dei lavoratori che lavorano da casa (circa un terzo dei lavori da casa).

La relazione ha dimostrato che esiste un legame tra il luogo di lavoro e attitudine alla conciliazione lavoro e vita privata. Quelli che lavoravano di casa erano più soddisfatti rispetto alle altre categorie. Esiste anche un legame tra il luogo di lavoro e la percezione dei rischi sulla salute sicurezza. Quelli che lavorano di casa hanno rischi minori rispetto a quelli che lavorano da fuori.

La quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro ha fornito indicatori specifici sul telelavoro (definito come lavorare da casa con il pc). La proporzione totale dei telelavoratori non è alta. Circa 8% dei lavoratori nella UE fanno telelavoro, ma solo 2% lavorano da casa con pc. La relazione dice<sup>59</sup> «Anche se basso ovunque il numero dei telelavoratori è più alto nei Paesi scandinavi, Paesi Bassi e più basso nei Paesi di Europa di Est. è più spesso svolto dai lavoratori autonomi che dai dipendenti e dagli uomini che dalle donne. Ci sono 3 settori dove c'è maggior ricorso a questa forma di lavoro: settore immobiliare, intermediazione finanziaria, istruzione. Solo un po' più di 10% dei professionisti, manager e lavoratori tecnici lavorano a volte o

<sup>58</sup> Pubblicato il 22 febbraio 2007, in [www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0698.htm](http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0698.htm).

<sup>59</sup> Capitolo 5, 43.

sempre da casa con pc. Anche il livello di istruzione è collegato al telelavoro: più alto il livello più probabile che siano telelavoratori».

Un'altra evidenza della natura occupazionale del telelavoro era fornita dalla indagine della UE sulle condizioni di lavoro del 2000 che ha Dichiarato che il telelavoro è più comune in alcune professioni e alte categorie professionali:

15% di manager, 12% dei professionisti e 8% dei lavoratori tecnici che sono impiegati come telelavoratori almeno un quarto del loro tempo in comparazione con solo 1% degli artigiani o operatori delle macchine. Telelavoro è anche frequente nel settore immobiliare e di intermediazione finanziaria.

Eurostat<sup>60</sup> ha svolto l'analisi delle imprese che hanno alcuni lavoratori a distanza che si connettono da casa mediante i sistemi di IT. Questo ha dimostrato una variazione tra gli stati membri della UE e la dimensione delle imprese (Tabella 3 – solo i Paesi selezionati):

**Tabella 3. I lavoratori a distanza che si connettono con l'impresa da casa mediante i sistemi di IT.**

luogo	numero dei lavoratori nell'impresa		
	250+	50-249	10-49
	%	%	%
UE 27	55	30	13
Belgio	71	50	21
Repubblica Ceca	48	31	15
Danimarca	95	81	46
Germania	65	39	15
Grecia	52	25	14
Spagna	40	17	5
Italia	23	7	2
Paesi Bassi	85	56	29
Polonia	15	8	3
Svezia	84	59	34
Regno Unito	79	49	26

Il livello più alto nell'UE è in Danimarca mentre più basso in tutte e tre categorie per l'Italia.

#### ***Accordo quadro sul telelavoro***<sup>61</sup>

Le parti sociali hanno cominciato il negoziato sul telelavoro seguendo la decisione della Commissione di lanciare una formale consultazione sul management e lavoro. La Commissione ha avviato la prima fase della consultazione il 27 giugno 2000 e la seconda il 16 marzo 2001. La consultazione si focalizzava su 3 aspetti. Prima, mettere in pratica le regole il quadro di azione per modernizzare e migliorare le condizioni secondo le conclusioni del Consiglio di Lisbona. secondo, telelavoro e terzo, lavoratori e economicamente dipendenti. La trattative erano avviate il 12 ottobre 2001 e finite il 23 maggio 2002, la data della conclusione dell'accordo.

Era il primo accordo europeo da essere implementato dalle parti sociali stesse ed era mirato a dare più sicurezza ai lavoratori nella UE mantenendo al flessibilità. L'accordo definisce il

<sup>60</sup> [www.eurostat.ec.europa.eu](http://www.eurostat.ec.europa.eu).

<sup>61</sup> Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2002, in [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2002/oct/teleworking\\_agreement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/oct/teleworking_agreement_en.pdf).

telelavoro (vedi sopra) e crea un quadro generale a livello europeo per i telelavoratori e le loro condizioni di lavoro. La parte 4 dell'Accordo concerne le condizioni di lavoro e prevede che tali lavoratori possano godere degli stessi diritti di lavoro come i lavoratori comparabili. La parte 8 riguarda la salute e sicurezza e dice.

Il datore di lavoro è responsabile

- sicurezza sul luogo di lavoro secondo la direttiva n. 89/391 e le direttive figlie;
- il datore di lavoro è tenuto ad informare il lavoratore sulla politica della compagnia in materia della salute e sicurezza e in particolare sulle unità di esibizione visuali. il telelavoratore deve applicare queste regole in maniera corretta;
- i rappresentanti dei lavoratori e altre autorità possono avere accesso al posto di lavoro del telelavoratore in conformità con le disposizioni della legislazione nazionale e contratti collettivi. Se il telelavoratore svolge la sua attività da casa l'accesso a soggetto alla notificazione preliminare a il consenso del lavoratore. Il telelavoratore ha diritto di richiedere le visite degli ispettori.

Riassumendo il contenuto, prima, il datore di lavoro è responsabile della salute e sicurezza; secondo, il datore di lavoro deve dare informazioni e terzo, il telelavoratore deve tener il suo posto di lavoro disponibile per le eventuali ispezioni.

Le parti sociali europee hanno adottato la prima relazione congiunta<sup>62</sup>, sull'implementazione dell'accordo nei PM e EEA, in 2006. Secondo la relazione quasi tutti i 25 Paesi<sup>63</sup> inclusa Islanda e Norvegia hanno implementato l'accordo. Questo era fatto secondo i sistemi delle relazioni industriali nazionali e le tradizioni. Il telelavoro era realizzato in pratica in modi diversi: attraverso i contratti collettivi nazionali o di settore (FR, IT, LUX, GR, DK, SW), codici di condotta (UK and IRL) e legislazione (CZ, HU).

Le relazioni nazionali saranno esaminate di seguito.

La relazione dichiara che le misure relative all'implementazione nazionale in molti casi sono seguite dalle regole generali sulla salute e sicurezza. Ci sono alcune limitazioni a queste regole. Nel Reno Unito la guida dichiara che il datore di lavoro è responsabile della sicurezza dell'equipaggiamento mentre il sistema elettrico del telelavoratore è a suo carico.

Ci sono 3 accordi settoriali a livello UE sul telelavoro che hanno la forma di linee guida. Il primo è sulle telecomunicazioni<sup>64</sup>, secondo sul commercio<sup>65</sup> e terzo per il settore di elettricità.<sup>66</sup> Quest'ultimo richiede ai membri associati di adottare l'accordo quadro intersettoriale.

L'accordo sulle telecomunicazioni ha adottato un numero dei principi che riguardano salute e sicurezza e prevedono che tali devono essere applicati sul luogo di lavoro a casa. Inoltre si prevede che i telelavoratori non devono essere isolati, e non devono essere privati delle possibilità di incontrare i colleghi in base regolare, avere accesso alla informazione di impresa e avere gli stessi diritti collettivi che altri colleghi. L'accordo sul commercio dichiara che le condizioni di lavoro devono essere spiegate al telelavoratore; il luogo di lavoro deve essere riconosciuto equivalente a quello dell'impresa incluso il design dell'equipaggiamento; i rappresentanti della salute e sicurezza devono avere accesso e poter ispezionare il luogo di lavoro; i telelavoratori devono avere gli stessi diritti sindacali.

---

<sup>62</sup> European Social Partners, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Implementation of the European Framework Agreement on Telework. Report*, 2002 in [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

<sup>63</sup> Eccetto Cipro, Slovacchia, Estonia e Lituania, il processo di implementazione congiunta non è ancora iniziato in Romania e Bulgaria.

<sup>64</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10233](http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10233).

<sup>65</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8596](http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8596).

<sup>66</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10308](http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10308).

### ***I risultati della ricerca***

Qui ci concentreremo sulle materie che riguardano la informazione sulla salute e sicurezza e il telelavoro e il lavoro domestico.

La enciclopedia dell'OIL sulla Salute e sicurezza <sup>67</sup> sottolinea i rischi relativi al telelavoro:

- la qualità dell'aria interna; assenza di area fresca;
- rischi di incendi; cavi elettrici non corrispondenti ai bisogni dell'equipaggiamento IT;
- rischi ergonomici;
- uso dei mobili personali;
- illuminazione; inadeguata illuminazione può comportare la postura sbagliata, tensione e disturbi oculari;
- stress occupazionale; a causa di isolamento;
- compensazione nel caso di un incedente o la malattia; la responsabilità del datore di lavoro; a volte legata allo spostamento al contraente indipendente.

Stabilisce che il contratto tra il telelavoratore e il datore di lavoro deve riguardare tutto l'ambiente di lavoro, gli standard di salute e sicurezza, la formazione e le attrezzature. I datori di lavoro devono ispezionare le postazioni di lavoro a casa (previo accordo) per garantire la sicurezza del lavoratore e indagare sui potenziali rischi per la salute.

*Luogo di lavoro e le condizioni di lavoro* è uno studio comparato<sup>68</sup>, un'analisi che indaga sui numerosi aspetti che riguardano lavoro fuori della postazione presso il datore di lavoro. Per i telelavoratori esistono rischi delle postazioni di lavoro inadeguati, mancanza della valutazione dei rischi e controlli ergonomici e inclinazione di non fare la pausa di lavoro. La evidenza suggerisce anche che i datori di lavoro e lavoratori non conoscono i loro diritti o obblighi sulla salute e sicurezza dei telelavoratori.

Nonostante questo il lavorare al di fuori dell'impresa rappresenta numerosi vantaggi perché l'uso dei sistemi IT permette ai lavoratori che altrimenti sarebbero dovuti presentarsi in ufficio ogni giorno di lavorare da casa e conciliare nel modo migliore la vita lavorativa e privata.

Le questioni specifiche (come nella relazione):

- *postazione di lavoro di computer e ambiente di lavoro*. Problemi specifici legati alla postazione di lavoro e equipaggiamento che possono sorgere in quanto i telelavoratori non hanno accesso all'assistenza tecnica nella misura in cui ne godono i loro colleghi d'ufficio.
- *Prevenzione dei rischi*. Le politiche sulla salute e sicurezza e le politiche legate alla regolamentazione dell'assenza per malattia sono i fattori per cui le imprese minimizzano i rischi del telelavoro. Queste politiche includono le pause regolari nel caso di lavoro con lo schermo, regolari test degli occhi, occhiali con lenti protettive ed esercizi per migliorare la postura.
- *Organizzazione del lavoro*. In alcuni Paesi esistono i controlli sull'organizzazione di telelavoro. Per esempio, secondo la relazione in Belgio, il contratto collettivo nazionale 85 dice che prima del inizio del telelavoro il lavoratore e datore di lavoro devono raggiungere un accordo sul numero delle questioni. Esso riguarda la frequenza del telelavoro, supporto tecnico, periodi di lavoro nell'ufficio, responsabilità finanziaria nel caso delle riparazioni degli attrezzi del lavoro e le condizioni quando si può terminare il lavoro.
- *Autonomia e supervisione*. I lavoratori che svolgono lavoro al di fuori del posto di lavoro tradizionale hanno più autonomia rispetto al lavoro in ufficio. Quindi sorge il problema della loro supervisione.
- *Supporto sociale*. I lavoratori che svolgono lavoro al di fuori del posto di lavoro tradizionale possono soffrire dall'assenza dei contatti sociali con i colleghi. Questo problema si verifica in molti Paesi e si attinge in particolar modo ai lavoratori con basse qualifiche perché hanno minori possibilità rispetto ai lavoratori qualificati di partecipare agli incontri di lavoro di squadra.

---

<sup>67</sup> [www.ilo.org/safework\\_bookshelf/english](http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english).

<sup>68</sup> [www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/tm0701029s/tm0701029s.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/tm0701029s/tm0701029s.pdf).

– *Domande sul lavoro e ritmo del lavoro.* I lavoratori che svolgono lavoro al di fuori del posto di lavoro, prevalentemente a casa hanno più libertà di scegliere il ritmo di lavoro. Di questo testimoniano anche i dati della relazione EWCS 2005. Alla domanda se il loro ritmo di lavoro fosse dipendente da quello dei loro colleghi, l' 83,2% di quelli che lavorano da casa ha riferito di no. Il 73,9% di quelli che abbinano il lavoro da casa con il lavoro da fuori dall'ufficio hanno dato la stessa risposta.

– *Confusione dei confini.* Uno dei potenziali rischi legato al fatto di lavorare da casa è che spesso i lavoratori perdono il confine tra il posto di lavoro e la casa e spesso lavorano anche durante il weekend.

*Social Protection of Homeworkers*<sup>69</sup>, pubblicato nel 1991, è un'utile introduzione al lavoro da casa con pochi riferimenti al telelavoro. Tra le questioni sollevate sono: basso salario, scarso accesso alla sicurezza sociale, salute e sicurezza, orario di lavoro e lavoro minorile. Per quanto riguarda la salute e la sicurezza la relazione dice che «anche nel caso dei lavori impiegatizi e servizi esiste un rischio di incidenti. Il telelavoro per esempio può provocare tensione oculare, e dolori che risultano dalla postura sbagliata».

In sintesi: «l'effetto degli orari prolungati, la postura sbagliata, la poca attenzione ai principi ergonomici, l'esposizione al calore, rumore, vibrazione, umidità erano sono fattori negativi per i lavoratori domestici. La conclusione dice che rappresentano le fonti potenziali delle malattie professionali e possono aggravare le condizioni fisiologiche latenti».

La relazione sottolinea che ci sono dei vantaggi sia per i lavoratori che per i datori di lavoro ma anche rischi per i lavoratori soprattutto nei Paesi sottosviluppati, di perdere diritti sociali se lo *status* giuridico del lavoratore non è definito, e di essere isolati dai colleghi, cui si aggiunge il rischio da stress.

*The high road to teleworking*<sup>70</sup> parla dello stress associato al telelavoro. Esso include la scarsa comunicazione, scarsa possibilità di risolvere problemi, basso livello della partecipazione nel processo decisionale, insicurezza di carriera, scarso *status* occupazionale, scarso stipendio, insicurezza sul lavoro, ruolo indefinito, compiti non definiti, mancanza di varietà, lavoro frammentario, sovraccarico di lavoro, lavoro insensato, ritmo accelerato, pressione delle scadenze, orario inflessibile, orario imprevedibile, lunghi orari solitari, isolamento sociale, mancanza dell'aiuto degli altri, conflitti con altro staff, conflitto nel conciliare necessità di casa e di lavoro, basso livello di assistenza sociale o pratica, doppi problemi di carriera, preparazione inadeguata, specialmente per compiti complessi, mancanza delle conoscenze e abilità tecniche, scarso ambiente di lavoro (illuminazione, rumore, postura). Questo studio risale al 1994. Di Martino mette alla luce il sovraccarico e isolamento sociale nonché l'importanza di inserire il telelavoratore nel normale ambiente di lavoro.

*Employment of homeworkers: examples of good practice*<sup>71</sup> predispone esempi di buone pratiche in relazione al lavoro da casa in generale. Sottolineano la necessità di minimizzare VDU problemi relative alla salute e che tutte le politiche sulla salute e sicurezza devono assicurare che il lavoro è ugualmente sicuro se comparato con il lavoro simile presso la sede del datore di lavoro. Devono essere pienamente informati sulle condizioni di lavoro sicure e rischi potenziali. Hanno lo stesso diritto di rieleggere i rappresentanti della salute e sicurezza come gli altri. Altro gli stessi diritti all'indennità nel caso di malattia o incidente come gli altri lavoratori. Poi fanno la lista delle buone pratiche.

*Telework – Work Environment and Well being: A Longitudinal Study*<sup>72</sup> è uno studio svedese sugli effetti del telelavoro sull'ambiente psichico e psicologico e sulla salute e il benessere dei lavoratori. I lavoratori assunti a tempo parziale hanno riferito di ritrovare una migliore *work-life*

---

<sup>69</sup> *Social Protection of Homeworkers*, ILO, Geneva, 1991.

<sup>70</sup> V. Di Martino, *The high road to teleworking*, ILO, Geneva, 2001.

<sup>71</sup> U. Huws, S. Podro, *Employment of homeworkers: examples of good practice*, ILO, Geneva, 1995.

<sup>72</sup> *Telework – Work Environment and Well being: A Longitudinal Study*, European Agency for Health and Safety at Work, 2006.

*balance* e di essere più produttivi sul lavoro. I partecipanti tuttavia lavoravano da casa più ore che in ufficio spesso senza pausa. Tutti hanno riferito problemi con il computer e limitate possibilità di aiuto. I problemi includono l'incremento del carico di lavoro e patologie come stress e malattie muscolo- scheletrici. Lo studio ha concluso che il telelavoro può rendere il lavoro più efficiente ma può anche aumentare il carico e le malattie professionali.

*Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational health and safety*<sup>73</sup> somma i risultati delle previsioni degli esperti sui rischi psicologici emergenti relativi alla salute e sicurezza. I primi 10 rischi psicologici emergenti sono relativi a: nuove forme di impiego e sicurezza sul lavoro, invecchiamento della popolazione, domanda elevata emotiva sul lavoro, intensificazione del lavoro, scarse possibilità di conciliazione della vita lavorativa e familiare. Il capitolo 4 sottolinea l'uso dei contratti di lavoro più precari insieme alla tendenza alla produzione snella e all'*outsourcing* ed i relativi effetti sulla salute. I lavoratori precari devono sopportare i lavori più rischiosi, condizioni più povere e ricevere meno formazione sulla salute e sicurezza. La relazione cita esempi dei lavoratori nelle imprese di *outsourcing* e dicono che essi hanno meno possibilità di formazione, rischiano il degrado professionale e mancano il controllo nel lavoro. Nel contesto del mercato di lavoro instabile i lavoratori sentono maggiore insicurezza e lo stress ha un effetto negativo sulla salute. Gli esperti evidenziano il rischio di emarginazione come conseguenza della successione dei contratti a termine e discontinuità di carriera. Nuove forme di lavoro (temporaneo e telelavoro) e la crescente necessità dei lavoratori mobili possono causare l'isolamento.

Secondo gli esperti un fattore che contribuisce al fenomeno è una competizione internazionale più forte nel contesto dei mercati di lavoro globalizzati che spinge le imprese a spostare le sedi all'estero e a ridurre il numero dei posti di lavoro per tagliare costi e rimanere competitive.

La relazione sottolinea anche la connessione tra l'insicurezza sul lavoro e salute fisica e mentale indicando. Si dice anche che «il fenomeno dello stress è spesso legato alle malattie fisiche e mentali per es. malattie cardiovascolari, muscolo- scheletrici e depressione».

Secondo lo studio *Risk Assessment for Teleworkers* (2008)<sup>74</sup> la salute e la sicurezza dei telelavoratori rappresenta una sfida specifica.

«Prevenire i rischi sul lavoro dei telelavoratori significa considerare l'organizzazione e le condizioni di lavoro a casa durante la fase di valutazione; essi fanno parte integrale del programma di successo. L'attenzione alle questioni della salute e sicurezza relativa ai materiali, equipaggiamento e ambiente di lavoro devono cominciare dalla pianificazione e acquisto di queste attrezzature che può essere fatto sia dai lavoratori che dai datori di lavoro».

Tra gli aspetti più positivi del telelavoro c'è la migliore qualità della vita; maggiore flessibilità delle imprese e il più facile accesso al lavoro dei disabili. In contrasto esistono anche gli aspetti negativi tra cui lo stress elevato che deriva dalla sensazione di isolamento, ridotto supporto organizzativo e poco efficiente controllo e gestione. L'introduzione del telelavoro può incrementare l'efficacia del lavoro ma può anche aumentare il carico lavorativo e provocare le malattie professionali. Esiste anche il rischio «di erosione dell'orario di lavoro e incerti confini tra la vita lavorativa e professionale. Un rischio potenziale di sovraccarico esiste perché questi lavoratori non hanno contatti con i loro colleghi».

La relazione contiene una *checklist* per la valutazione dei rischi (allegato 3). Si riferisce a: ambiente di lavoro e attrezzature; unità visuali; software e hardware ergonomici; organizzazione del lavoro; aspetti psicologici; management della salute e sicurezza; informazione e formazione. La relazione contiene anche una interessante casistica per sottolineare aspetti relativi al telelavoro.

---

<sup>73</sup> <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/7807118>.

<sup>74</sup> 2008, <http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/efact33>.

### ***Casistica: Il telelavoro è una soluzione per tutti?***

«Il luogo di lavoro di Rita è lontano da casa e lei lavora spesso di più. Si occupa del design grafico per la impresa ed è molto brava nel suo lavoro. Quando il datore di lavoro le ha offerto il telelavoro era molto contenta. Tutte le attrezzature erano fornite dall'impresa e lei finalmente si è resa conto di poter organizzare da sola il proprio lavoro.

Ma poco a poco ha scoperto che le condizioni di lavoro non erano il massimo. Non aveva abbastanza spazio e la sua postazione non era ergonomica. Doveva prestar molta attenzione al lavoro considerando anche la presenza dei famigliari.

I suoi vicini erano rumorosi. Aveva problemi con il cellulare perché a volte non riusciva a raggiungere i clienti o colleghi.

L'attrezzatura di lavoro è pericolosa per i bambini. Uno di loro si è impiccato nel cavo elettrico. Non ha la chiave sulla porta della stanza dove lavora spesso deve lavorare di notte per trovare un pò di pace. Adesso comincia ad avere un'altra considerazione del telelavoro».

*The State of Occupational Safety and Health in the European Union – Pilot Study*<sup>75</sup> contiene alcuni dati dai 15 Paesi (anche se l'informazione sembra non aggiornata). Per quanto riguarda il telelavoro e la salute e sicurezza si fa riferimento a: isolamento sociale, orario eccessivo, design ergonomico della postazione e onere della prova nel caso di un incedente. Era anche un rischio degli incidenti a causa del lavoro ripetitivo.

*Research on changing world of work (2002)*<sup>76</sup> ha incluso la ricerca per 7 Paesi membri ed incorporato un capitolo sul telelavoro e imprese virtuali e ha spiegato lo sviluppo e la crescita delle pratiche di lavoro. Il concetto principale è che i lavoratori possono lavorare da casa. La crescita delle nuove tecnologie (internet, intranet, extranet) rende il telelavoro accessibile per molte imprese per esempio fornendo la possibilità di consultazione e elaborazione/informazione da casa attraverso internet e attrezzature *dial-up*.

Il telelavoro ora è un argomento politico. I Governi sanno che può fornire la soluzione ai problemi congestionali e alla disoccupazione nelle regioni industriali. La liberalizzazione dei mercati di telefonia significa che molti lavoratori possono accedere ai mezzi di comunicazione a prezzi relativamente bassi come cellulari e internet. Queste precondizioni hanno reso possibile una veloce crescita del telelavoro in diversi Paesi e ha stimolato la crescita delle imprese virtuali, soprattutto nel settore ICT che utilizza telelavoro, televendite e tele-collaborazione.

Anche *New forms of contractual relationships and the implications for occupational safety and health (2002)*<sup>77</sup> è una ricerca che analizza le tendenze nelle relazioni contrattuali e le loro implicazioni su salute e sicurezza e il futuro in questa area. Ricopre non solo le tipologie contrattuali ma anche il subappalto. Conferma che il telelavoro era stato introdotto per permettere ai lavoratori di conciliare la vita lavorativa e famigliare.

Sebbene non relativo alla dimensione UE *OH&S in the Home Office Telework Australia*<sup>78</sup> è utile in quanto riporta un elenco dei fattori da considerare per evitare problemi legati alla salute e sicurezza:

- fattori individuali: le cose che una persona può cambiare (sonno, fitness, fumo) e le cose che non si può cambiare (età, genere ecc);
  - fattori psico-sociali: il modo in cui la persona reagisce allo stress;
  - organizzazione di lavoro: come è organizzato, delegato e adempiuto;
  - struttura del posto di lavoro e postura scomoda;
  - variabilità dei compiti: come cambiano i compiti;
  - carico e movimenti che richiedono uno sforzo: gli oggetti che il lavoratore deve maneggiare
- fattori ambientalistici: il luogo e le condizioni di lavoro.

---

<sup>75</sup> <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/402/view>.

<sup>76</sup> <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/205>.

<sup>77</sup> <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/206/>.

<sup>78</sup> [www.teleworkaustralia.net.au/doclibrary/public/pdfs/OHS.pdf](http://www.teleworkaustralia.net.au/doclibrary/public/pdfs/OHS.pdf)

È richiesto un approccio olistico. Nel resto il documento descrive questi fattori e conclude con una lista di controllo sui principali rischi per la salute e sicurezza

Altri fattori sono identificati in *Response to 'Improving outcomes from health and safety'*<sup>79</sup>.

Il gruppo nazionale sul telelavoro del Regno Unito (The UK National Group on Homeworking *Response to 'Improving outcomes from health and safety'*) ha elaborato la propria *checklist* dei problemi dei telelavoratori:

«Le case sono costruite non tenendo in debito conto la eventualità del lavoro domestico e quindi non hanno molti fattori indispensabili in tal senso (porte accessorie nel caso di incendio, ventilazione ecc) che normalmente sono presenti nei luoghi di lavoro.

- la presenza dei bambini e animali può aumentare il rischio;
- i rischi possono riguardare non solo i lavoratori ma anche bambini e altri membri della famiglia;
- i telelavoratori raramente sono membri del sindacato anche se nella sede principale esso può esistere;
- spesso ai telelavoratori sono negati i diritti dei lavoratori (48% non hanno nessun diritto del lavoratore come risulta dal recente studio ngh), ed esistono numerosi datori di lavoro furfanti;
- se i controlli su salute e sicurezza sul posto sono già rari, risultano del tutto inesistenti nel domicilio del telelavoratore .

Uno dei modi di combattere lo stress è descritto nel *Health circles for teleworkers: selective results on stress, strain and coping styles*<sup>80</sup>. Gli autori relazionano sull'utilizzo dei circoli di salute come mezzo per affrontare lo stress causato dal fatto di lavorare a distanza. Le cause di stress dei telelavoratori sono anche legate ai problemi tecnici derivanti dall'uso del computer, dalla gestione del tempo, dalla comunicazione con supervisori, colleghi e clienti e dalla sensazione di isolamento dal contesto aziendale. I circoli di salute richiedono un'atmosfera di fiducia tra i partecipanti. Il lato positivo è che il telelavoro permette più facilmente di conciliare la vita lavorativa con gli impegni famigliari, autonomia dell'orario di lavoro e lascia più tempo in quanto si riduce il pendolarismo. Il lato negativo è che può produrre tensioni ulteriori in quanto incrementa a volte la discriminazione verso certi gruppi di lavoratori svantaggiati come le donne e i disabili, poiché è più difficile separare il tempo libero e il tempo di lavoro e perché il telelavoro può limitare le opportunità di carriera o perché l'isolamento sociale può alimentare le ambizioni eccessive e l'autosfruttamento. I circoli di salute cercano di rimediare a questi problemi.

Esiste un numero considerevole di studi pubblicati in diverse riviste. Vassie, in *Managing homeworking: health and safety responsibilities*<sup>81</sup> ha svolto un'indagine su 14 compagnie di cui 6 del settore di *business* e telecomunicazioni dove sono impiegati telelavoratori. In 5 di 6 compagnie tali lavoratori erano considerati dipendenti nonostante erano assunti a termine. Per i lavoratori a domicilio in questi settori i rischi principali sono ergonomici associati alla postazione della sede di lavoro e adeguatezza dell'ambiente di lavoro. Un altro punto è l'isolamento dalle attività quotidiane dell'ufficio. Eccetto una compagnia con forza lavoro prevalentemente a domicilio, altri lavoratori prima avevano lavorato presso gli uffici con loro pari. Per rimediare tale isolamento si organizzano gli incontri mensili in ufficio o visite dell'amministratore. Ci sono numerosi approcci alla salute e sicurezza che fanno parte della principale relazione. Esiste un problema chi può essere qualificato come lavoratore dipendente e autonomo.

---

<sup>79</sup> [www.ngh.org.uk/resource-files/Health-and-Safety-consultation-20071196339745.doc](http://www.ngh.org.uk/resource-files/Health-and-Safety-consultation-20071196339745.doc).

<sup>80</sup> U. Konradt, R. Schmook, A. Wilm, G. Hertal, *Health circles for teleworkers: selective results on stress, strain and coping styles*, in *Health Education Research Journal*, 2000, vol. 15, 327-38.

<sup>81</sup> L. Vassie, *Managing homeworking: health and safety responsibilities*, in *Employee Relations*, 2000, vol. 22, n. 6, 540-554.

*Teleworking: An assessment of socio-psychological factors*<sup>82</sup> fornisce la valutazione dell'impatto psicologico e sociale sulle imprese medie e piccole in Birmingham, Regno Unito tra 1996 e 1998. Lo studio stabilisce che i telelavoratori possono perdere l'abilità di scambiare le idee, sentono la mancanza delle relazioni con i colleghi, soffrono l'isolamento e mancano di un senso di appartenenza. Molti manager sostengono che le persone con una alta necessità di interazione sociale non sono adatti al telelavoro. Questo significa che le imprese non potrebbero utilizzare un numero significativo della loro forza lavoro. Lo studio suggerisce che l'approccio vincente sarebbe creare un mix tra il lavoro d'ufficio e telelavoro. È necessario rispettare i fattori sociali relativi alle esigenze umane basiche come la necessità di interazione con i colleghi, altrimenti esiste il rischio dell'isolamento. Lo stress nel telelavoro è il più difficile da identificare. Mentre lo stress relativo al lavoro può essere ridotto mediante il telelavoro lo stress del lavoro a domicilio può essere peggiorato a causa della sovrapposizione dello spazio familiare e lavorativo. Inoltre le ricerche confermano che il proprio domicilio non è un luogo di lavoro adatto. Lo studio identifica vantaggi e svantaggi del telelavoro. I vantaggi includono l'incremento della produttività, efficienza e fidelizzazione e anche ridotto stress, assenteismo e spese di viaggio. Svantaggi sono isolamento, perdita del supporto di squadra, difficoltà della formazione, controllo e supporto.

*New employment issues in the information age*<sup>83</sup> tratta dei vari aspetti del telelavoro tra cui la privacy e i diritti umani. Esamina gli accordi contrattuali per i telelavoratori. Come regola generale, i datori di lavoro devono fornire, installare e mantenere le attrezzature necessarie al telelavoratore a condizione che quest'ultimo non utilizzi le proprie attrezzature. Le disposizioni sulla salute e sicurezza devono essere le stesse come per i lavoratori d'ufficio. Il telelavoratore può richiedere ispezioni ed è titolare degli stessi diritti collettivi dei lavoratori d'ufficio.

Esistono opinioni contrastanti sui vantaggi del telelavoro<sup>84</sup>. Un'opinione diffusa è che il telelavoro permette a questi lavoratori di bilanciare nel modo effettivo il lavoro e la vita privata. In alternativa, il telelavoratore può soffrire inabilità di conciliare la sfera privata e lavorativa e la impossibilità di riuscirci pienamente in ambedue i settori questo comporta un'eccessiva tensione. Lo studio dimostra che la stragrande maggioranza dei telelavoratori (74%) riferiscono bilanciamento: lavoro/famiglia positivo (WLB). Tuttavia, 60% pensano che lavorano troppe ore. Lo studio ha fornito un'ulteriore contributo di identificare i fattori chiave che influiscono WLB (bilancio vita/ lavoro) riferito dai telelavoratori indagati, incluso uso flessibile dell'orario di lavoro perché lavorano da casa e l'età dei telelavoratori. La flessibilità del tempo è indicata come un fattore maggiormente positivo per il WLB.

Un'altra ricerca<sup>85</sup> presenta parte dello studio sulle esperienze dei telelavoratori nell'ambito della salute e sicurezza e suggerisce che il lavoro con il computer da casa cambia la esperienza e la definizione di adattabilità al lavoro. I telelavoratori sembrano non riconoscere più i criteri convenzionali cui sintomi sono definiti come malattia e continuano a lavorare anche se nelle stesse circostanze ma nel caso di lavoro d'ufficio avrebbero preso giorni di malattia.

Siccome le relazioni tra I datori di lavoro e I lavoratori cambiano e i mercati di lavoro sono più incerti i telelavoratori cercano di mascherare la malattia. Questo risulta che lavorano di più durante la malattia e presto tornano alla convalescenza. Lavorano anche orari più lunghi quando sono malati per compensare la bassa produttività.

---

<sup>82</sup> N. Ward, G. Shabha, *Teleworking: An assessment of socio-psychological factors*, in *Facilities*, 2001, vol. 19, n. 1/2, 61-71.

<sup>83</sup> J. Angel, *New employment issues in the information age*, in *Electronic Business Law*, 2003, n. 5, 1.

<sup>84</sup> T. Maruyama, P.G. Hopkinson, W. Pete, *A multivariate analysis of work-life balance outcomes from a large scale telework programme*, in *New Technology, Work and Employment*, 2009, vol. 24, n. 1.

<sup>85</sup> B. Steward, *Fit to Telework - The Changing Meaning of Fitness in New Forms of Employment*, in *Advances in Physiotherapy*, ottobre 2000, vol. 2, n. 3, 103-111(9).

*The psychological impact of teleworking: stress, emotions and health*<sup>86</sup> ha esaminato l'impatto psicologico del telelavoro in comparazione con il lavoro d'ufficio. I risultati suggeriscono un impatto emotivo negativo soprattutto nei termini di solitudine, irascibilità, sensi di colpa e i sintomi di stress mentale (un problema comune per i telelavoratori) e un pò di più la comparsa di problemi fisici.

### **Prospettiva nazionale**

*Belgio*: secondo la relazione della OSHA sulla salute e sicurezza occupazionale<sup>87</sup> il numero dei telelavoratori non può essere estrapolato dai dati nazionali. I settori con la maggiore presenza sono: i lavoratori dipendenti, autonomi, assistenti non pagati famigliari del telelavoratore e studenti che ricevono sia soldi che pagamento in natura<sup>88</sup>. Ai telelavoratori si applica il codice generale delle regole sulla salute e sicurezza (*General Rules for Safety at Work and the Welfare Code*). Il datore di lavoro deve valutare i rischi per la salute e sicurezza inclusi quelli relativi alle attrezzature.

Il telelavoro da casa richiede le misure specifiche in materia di salute e sicurezza considerando che il posto di lavoro è atipico. Secondo l'OSHA esistono problemi con le attuali leggi che riguardano la sicurezza sociale e la partecipazione del lavoratore.

I progetti pilota sul telelavoratori che fanno lavori amministrativi hanno identificato un certo numero dei problemi: evitare l'isolamento sociale (lavorare in ufficio almeno un giorno la settimana); nessun extra costo per il datore di lavoro, rimborsi nel caso di viaggi in ufficio, disposizioni specifici per incidenti industriali, (incidenti a casa sono considerati incidenti industriali); assenza di controllo degli orari.

La legge sul lavoro a domicilio (che include il telelavoro anche se non lo tratta specificamente) è passata nel dicembre 1996. Essa ha stabilito un quadro minimo degli obblighi dei datori di lavoro. Per esempio, è richiesto un contratto scritto tra il datore di lavoro e il lavoratore e che il datore di lavoro fornisca le attrezzature.

Si applica a quelle situazioni in cui il telelavoro a domicilio è l'attività principale e a tempo pieno ma non copre altre forme comuni di telelavoro come quello a tempo parziale e il telelavoro informale. Il contratto collettivo nazionale (CNT n°85) fu firmato il 9 novembre 2005 in risposta all'accordo sul telelavoro raggiunto dalle parti sociali<sup>89</sup>. È stato reso obbligatorio mediante il decreto regio del 13 giugno 2006. queste disposizioni sono entrate in vigore dal 1 luglio 2006 ed erano poi estesi anche agli impiegati pubblici nel novembre 2006.

Il CNT n. 85 specifica in dettaglio come il nuovo contratto collettivo si applica al rapporto di lavoro in Belgio. Se paragonato con un accordo quadro dell'UE, esso specifica ancora più in dettaglio il contenuto del contratto scritto tra il datore di lavoro e il telelavoratore, le conseguenze di assenza di tale contratto, il metodo di calcolo dei costi delle attrezzature e conseguenze delle rotture di esse.

Le disposizioni relative alla formazione, da quanto emerge dalla relazione del 2008<sup>90</sup>, non sono ben sviluppate. Si dichiara che solo il 33% dei telelavoratori ha avuto formazione prima di iniziare il lavoro e il 36% dopo. La dimensione dell'impresa è un fattore rilevante dal punto di vista delle possibilità di formazione.

---

<sup>86</sup> S. Mann, L. Holdsworth, *New Technology, Work and Employment*, novembre 2003, vol. 18, n. 3, 196-211(16).

<sup>87</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union – Pilot Study*, [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf).

<sup>88</sup> Research Institute for Labour and Employment, *A survey on Home Teleworking in Flanders*, 1994

<sup>89</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

<sup>90</sup> E. Perin, *Telework in Belgium*, Institute for Labour Studies, Catholic University of Leuven, 2008, in <https://eurofound.europa.eu/eiro/2007/11/articles/be0711019i.htm>.

C'è un report del 2007 pubblicato sul sito di Eurofound *Place of Work and working conditions – Belgium* <sup>91</sup> in si discute dei problemi di salute e sicurezza dei lavoratori in Belgio. I lavoratori impiegati nel settore di edilizia e i giovani lavoratori temporanei sono quelli a maggior rischio. Le due categorie sono tra le prime nelle statistiche per numero di incidenti sul lavoro. Un particolare riferimento, però, viene fatto ai badanti:

- Ogni lavoratore ha avuto a che fare con clienti difficili e il 38% ha subito molestie sessuali.
- L'ambiente lavorativo non è ottimo. Il 21% spesso lavora in case poco confortevoli, il 14% in case poco igieniche e il 10% nell'ambiente insano.
- La pressione fisica è alta, le lamentele sui dolori della schiena sono comuni tra questi lavoratori.

La legge sul benessere sul lavoro (4 agosto 1996) si applica a tutti i lavoratori e datori di lavoro. Esistono le disposizioni specifiche per i telelavoratori e per il settore edile. Nei condizioni di rischio che devono affrontare i lavoratori a domicilio, le compagnie assicurative non valutano che essi corrono maggior rischio e non chiedono i contributi più elevati.

Non esiste però una statistica dettagliata sugli incidenti sul lavoro dei telelavoratori. Gli esperti di diritto del lavoro definiscono l'ambiente di lavoro dal punto di vista della salute e sicurezza come responsabilità condivisa. Questa responsabilità viene specificata nel contratto di lavoro. L'Ispettorato del lavoro effettua il monitoraggio dell'osservanza della legge. Tuttavia la legge del 16 novembre 1972 prevede che questi ispettori hanno bisogno di un consenso scritto dell'abitante o del magistrato per avere accesso al luogo di lavoro del telelavoratore. Anche il personale di sicurezza dell'impresa necessita il permesso scritto del lavoratore

L'analisi basata sull'indagine svolta mediante siti web del 2005 sulla inclinazione dei telelavoratori verso il telelavoro ha verificato i seguenti vantaggi e svantaggi:

*Vantaggi* (% d'accordo con questo):

- la soluzione per ridurre il pendolarismo lavoro/casa (97,8%);
- opportunità di conciliare il lavoro e al vita privata (90,1%);
- maggiore autonomia nell'esecuzione del lavoro quotidiano (89,6%);

*Svantaggi*:

- perdita del contatto sociale con i colleghi (69,4%);
- divisione tra la sfera personale e private viene meno (36,3%);
- minore coinvolgimento nelle attività corporative (35,8%);

Secondo questa indagine, i telelavoratori sono più avvantaggiati di altri lavoratori con una sola eccezione per quanto riguarda la scomparsa del confine tra la vita privata e lavorativa.

Lo studio precisa anche che il contratto collettivo nazionale belga CCT n. 85 del 9 novembre 2005, prevede (art. 6) che il contratto individuale deve essere concluso prima dell'inizio del lavoro e deve contenere la seguente informazione:

- la frequenza del telelavoro e possibilmente i giorni in cui viene svolto e se necessario, i giorni o le ore in cui il lavoratore deve essere presente in ufficio;
- i periodi in cui il telelavoratore può essere contattato e le relative modalità;
- quando il telelavoratore può chiedere il supporto tecnico;
- il modo in cui il datore di lavoro copre i costi delle attrezzature e dei relativi danni;
- le condizioni alle quali il telelavoratore può ritornare a lavorare presso la sede del datore di lavoro, il periodo di preavviso, la durata del telelavoro e le procedure di rinnovo contrattuale.

Precisa anche che in assenza del contratto scritto su questi punti il telelavoratore può lavorare nella sede del datore di lavoro. Le parti sociali hanno deciso che il datore di lavoro è completamente responsabile dell'installazione e manutenzione delle attrezzature. In Belgio il contratto collettivo nazionale del novembre 2005 regola anche le responsabilità del datore di lavoro e telelavoratore nel caso della rottura delle attrezzature. L'art. 13 prevede che nel caso di rottura il telelavoratore deve informare il datore di lavoro immediatamente e che il

---

<sup>91</sup> G. Van Gyes, *Guy Place of work and working conditions – Belgium*, HIVA, 31 maggio 2007, in [www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0701029s/be0701029q.htm](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0701029s/be0701029q.htm).

telelavoratore è pagato per tutto questo periodo. Le disposizioni specifiche possono riguardare la sostituzione delle attrezzature e la collocazione temporanea del lavoratore nell'ufficio.

*Danimarca*: secondo la relazione OSHA sulla salute e sicurezza<sup>92</sup> ci sono circa 5,000-10,000 telelavoratori; 255,000 (9% della forza lavoro) in media sono i potenziali telelavoratori; nei prossimi 3-5 anni si aspetta l'aumento dei lavoratori da casa fino a 800.000.

La Autorità nazionale della tutela dell'ambiente di lavoro (*National Working Environment Authority*) copre tutti i luoghi di lavoro dove il lavoro viene svolto nelle sedi private o tradizionali. Nel 1998 era considerata la possibilità di creare un comitato per preparare una nuova regolamentazione del telelavoro. Dovrebbero essere contemplati, secondo la relazione OSHA, il lavoro VDU e il minimo delle ore lavorative giornaliere.

Secondo la legge *Working Environment Act* gli ispettori dell'Autorità nazionale possono sempre ispezionare i luoghi di lavoro, incluse le abitazioni private. Tuttavia, di solito in pratica, i luoghi di lavoro delle case private non sono ispezionati.

Il *Social Partners Telework Agreement*<sup>93</sup>: nel settore statale della Danimarca questo accordo era implementato nel 2005 durante il secondo turno della contrattazione collettiva per i lavoratori del settore statale. I nuovi contratti collettivi erano costruiti considerando i contratti già esistenti e le linee guida sul telelavoro per il settore statale. Anche a livello locale e regionale il contratto collettivo esisteva dal 1997 e combaciava con l'accordo UE. Per quanto riguarda il settore del governo centrale il contratto collettivo è stato stipulato 15 dicembre 2005 e riconosce il ruolo delle linee guida dell'accordo quadro UE.

Nel settore privato in Danimarca le parti sociali per le attività industriali hanno emendato il contratto preesistente, nell'autunno 2005, con lo scopo di implementare l'accordo quadro UE. Anche per il settore di vendita all'ingrosso e al dettaglio si erano conclusi nuovi contratti collettivi.

Nel 1998 il Governo danese e le parti sociali hanno aderito all'accordo quadro sul telelavoro. Secondo la sezione uno questo accordo si applica ai dipendenti pubblici e simili. Si applica anche al personale coperto dai contratti collettivi e accordi specifici attuati da una parte o su disposizione del ministero delle finanze o altre organizzazioni centrali o affiliate alle firmatarie. I professori son esclusi.

Come parte dell'implementazione dell'accordo il Governo danese ha anche pubblicato le linee guida sul telelavoro<sup>94</sup>. Queste linee guida dichiarano che i vantaggi del telelavoro per i lavoratori includono:

- migliore rapporto tra la famiglia e il lavoro;
- maggiore flessibilità e indipendenza nell'organizzare il lavoro;
- maggiore indipendenza negli approcci al lavoro;
- maggiore concentrazione;
- riduzione del pendolarismo;

Per quanto riguarda i datori di lavoro essi godono dei seguenti vantaggi:

- maggiore flessibilità;
- maggiore produttività e efficienza;
- maggiore soddisfazione;
- fidelizzazione dei lavoratori qualificati;

I pro e contro del telelavoro non sempre sono chiari ma il numero degli aspetti indica che uno dei vantaggi è che il lavoratore può pianificare la propria giornata di lavoro e conciliare la sua attività con gli obblighi famigliari. Se è organizzato bene, può essere utile per conciliare il

---

<sup>92</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union - Pilot Study*, [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf).

<sup>93</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

<sup>94</sup> *Guidelines for Teleworking*, Danish Ministry of Finance, 1999, in <http://www.fm.dk/Publikationer/1999/Guidelines%20for%20teleworking.aspx?mode=full>.

lavoro e la famiglia. Tuttavia il confine è molto sottile e spesso succede che non è chiaro dove finisce il lavoro e dove inizia il tempo libero.

I contratti locali sull'orario di lavoro sono incoraggiati dall'accordo quadro e questo documento danese ne sottolinea gli elementi:

- dove e a chi l'accordo sarà applicato (ente, luogo di lavoro ecc e il gruppo professionale);
- le parti all'accordo (ente datore di lavoro);
- orari di telelavoro (come può essere visto dal paragrafo § 3 dell'accordo quadro, telelavoro può occupare solo una parte dell'orario concordato. I contratti locali possono contenere le disposizioni più dettagliate in merito);
- se le regole dell'orario di lavoro devono essere sospese i contratti collettivi devono fornire dettagli;
- la data dell'entrata in vigore dell'accordo;
- le regole specifiche che si applicano all'estinzione dell'accordo (come nel § 6, item 2 dell'accordo quadro);
- qualsiasi disposizione rinegoziata per esempio nei casi dei cambiamenti tecnologici come nel § 9, item 3 dell'accordo quadro.

Il documento specifica anche il contenuto dei contratti individuali che possono basarsi sui contratti locali. I contratti individuali possono essere terminati dall'autorità di impiego con il preavviso di un mese del mese solare se non è previsto altro. In ogni caso i contratti individuali scadono in concomitanza con i contratti locali:

- nome della persona a cui si applica il contratto;
- nome del luogo del telelavoro;
- definizione dell'orario;
- definizione delle ore quando il telelavoratore può essere contattato;
- linee guida per l'utilizzo delle attrezzature fornite dal datore di lavoro;
- definizione di tutti i compensi nel caso dell'utilizzo dal lavoratore del proprio equipaggiamento;
- data dell'inizio dell'accordo;
- le regole specifiche che si applicano alla terminazione dell'accordo come nel § 7, item 2 dell'accordo quadro.

Le linee guida analizzano anche una serie di materie come l'assicurazione e i diritti alle indennità, che sono identiche per i telelavoratori e altri lavoratori. Esiste la consapevolezza che il telelavoratore può avere altri incidenti diversi dai lavoratori tradizionali. La situazione assicurativa è come segue: o schema di auto-assicurazione significa che nei tutti i casi dei guasti della proprietà lo stato sarà coperto anche se l'assicurazione per un certo tipo di danno può essere inusuale (ma non impossibile) da essere ottenuta dal privato.

Se le attrezzature del datore di lavoro, poste in casa del telelavoratore sono danneggiate o rubate, il telelavoratore o altra persona saranno responsabili in caso di negligenza o imperizia.

Se il danno era imprevedibile il datore di lavoro non è responsabile. Quanto agli infortuni il lavoratore potrà usare la propria polizza di assicurazione se ha una polizza assicurativa contro incidenti e nel caso di danni al materiale se ha un'assicurazione sulle merci e sui mezzi.

Il datore di lavoro secondo la legge danese 3-19-2 può essere riconosciuto responsabile delle azioni che provocano il danno solo se queste "azioni erano compiute nel corso del lavoro".

Lo Stato agisce come auto assicuratore contro gli incidenti industriali. L'assicurazione copre il lavoratore ma non la sua casa. La legge copre "situazioni in cui il comportamento della parte danneggiata era stato determinato dalle condizioni o dalla natura della sua attività lavorativa."

Il *Work Environment Act* (la legge sull'ambiente di lavoro) si applica in linea di principio al telelavoro. Secondo la legge il datore di lavoro deve valutare il luogo di lavoro e questo si applica anche al domicilio del telelavoratore. Bisogna valutare le regole degli arredi dell'ufficio, le pause e i giorni feriali: queste disposizioni devono essere cambiate. Si sensi della sezione 76 della suddetta l'autorità danese ha accesso luoghi di lavoro sia pubblici che privati. Il datore di lavoro può avere accesso solo con il permesso del lavoratore.

*Finlandia*: secondo la relazione OSHA sulla salute e sicurezza sul lavoro<sup>95</sup> circa 75,000 lavoratori (4,3% della forza lavoro) nel 1997 si sono definiti come telelavoratori<sup>96</sup>; circa 165,000 (8,8% della forza lavoro) considerando la definizione più ampia che include quelli che lavorano da casa utilizzando il PC in accordo con il proprio datore di lavoro; circa 37,000 (1,7% della forza lavoro) nel 1990 erano telelavoratori su 2,108,000 lavoratori, confermando la tendenza di crescita. Un'indagine del Ministero del lavoro<sup>97</sup>, che usa la definizione di telelavoro più ampia, ha quantificato in termini di telelavoro circa il 12% della forza lavoro. Questo dato ha dimostrato la concentrazione di telelavoro tra i professori (45,5%), i manager (19%) e i lavoratori tecnico/scientifici (18,3 %). Le donne erano telelavoratori al pari con gli uomini. Il telelavoro in Finlandia è di solito a tempo parziale.

Secondo Pekka Huutonen<sup>98</sup>, nell'articolo scritto nel 1996 circa 10% della popolazione finlandese è composta da telelavoratori. Telelavoratori erano professionisti e la gente con un elevato livello d'istruzione.

Questa ricerca era stata poi approfondita da Jyrki Helin<sup>99</sup> che ha dimostrato che in Finlandia esiste il numero più alto dei telelavoratori nell'UE e che il telelavoratore tipico è un maschio professionista. Nonostante ciò l'autore ha affermato che questo lavoro attira molto le donne di 35 anni.

Huutonen ha individuato tre dimensioni di telelavoro: tempo, luogo e uso del PC. La libertà elevata di scelta sui propri orari e sul luogo di lavoro rappresentano una grande fonte di attrazione verso questo tipo di lavoro. Il ruolo cruciale delle tecnologie differenzia questo lavoro dagli altri svolti da casa. I requisiti della salute mentale e benessere corrispondono alle abilità del telelavoratore; prevedono opportunità di influenzare le materie relative al lavoro e interazione sociale e supporto dei colleghi e superiori.

L'accordo quadro tra le parti sociali sul telelavoro del 23 maggio 2005, era adottato insieme con le linee guida a livello locale ed era negoziato per il settore pubblico e privato. L'accordo suggerisce l'adozione dei principi chiave dell'accordo UE per i contratti di lavoro e a partire dal 23 maggio 2005 era deciso di considerare il telelavoro nella contrattazione collettiva<sup>100</sup>.

*Francia*: secondo la relazione OSHA sulla salute e sicurezza sul lavoro<sup>101</sup> c'erano circa 16,000 telelavoratori. L'accordo quadro tra le parti sociali sul telelavoro<sup>102</sup>: al 19 luglio 2005 è stato raggiunto un accordo nazionale intersettoriale. Le disposizioni dell'accordo nazionale intersettoriale possono essere implementate mediante la stipulazione degli accordi a livello settoriale o industriale. Nell'assenza di accordi decentralizzati si applica l'accordo nazionale. Il decreto di estensione è stato pubblicato il giugno 2006 sulla Gazzetta Ufficiale. L'accordo francese traduce in francese le disposizioni contenute nell'accordo quadro europeo e approfondisce dettagliatamente alcuni punti quali: definizione di telelavoratore, la possibilità dei telelavoratori di fare domanda per i posti vacanti e il principio della parità di trattamento con i lavoratori tradizionali.

---

<sup>95</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union - Pilot Study*, [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf)

<sup>96</sup> *Finnish Quality of Worklife Survey 1997* (Finland Material)

<sup>97</sup> Dato forniti all' ILO dal Ministero del lavoro e della statistica finlandesi

<sup>98</sup> P. Huutonen, *Telework brings new dimensions to working life*, Finnish Institute of Occupational Health, Työterveys, 1996, n. 2, numero speciale, 16-17, in [www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electronic+journals/Tyoterveyset+journal/199602+Special+Issue/07.htm](http://www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electronic+journals/Tyoterveyset+journal/199602+Special+Issue/07.htm)

<sup>99</sup> *Finland leads teleworking in Europe*, in <http://netti.sak.fi/sak/englanti/articles/teleworking.htm>.

<sup>100</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

<sup>101</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union - Pilot Study*, [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf).

<sup>102</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

*Germania*: secondo la relazione OSHA sulla salute e sicurezza sul lavoro<sup>103</sup> ci sono circa 500,000 luoghi di lavoro in cui si pratica il telelavoro; circa 350,000 posti di lavoro alternavano il telelavoro; circa 22,000 posti di lavoro in cui telelavoro è svolto a domicilio. Secondo il governo francese, stando alla relazione OSHA non esiste una necessità di legislazione speciale in questo settore. La materia relativa all'impatto del telelavoro sulla salute e sicurezza è risolta mediante la contrattazione collettiva o accordi locali. Gli aspetti in materia includono: il diritto all'accesso del datore di lavoro e dei rappresentanti dei lavoratori e rappresentanti delle autorità pubbliche presso il domicilio dove si svolge il lavoro. L'onere della prova incombe al lavoratore se l'incidente ha luogo nel suo domicilio. La postazione lavorativa ergonomica, orari di lavoro. L'accordo tra le parti sociali sul telelavoro<sup>104</sup>: le parti sociali prevedono insieme o separatamente, i modelli dei contratti collettivi settoriali e di impresa che devono essere inclusi nei contratti di lavoro (*works agreements*), negli accordi di gruppo (*group agreements*) o di impresa (*company agreements*). Essi di solito sono più specifici dell'accordo europeo e ne vanno oltre. Esiste una varietà di accordi in vari settori: bancario, industria chimica, metallurgica, telecomunicazioni, artigianato professionale, settore pubblico. Alcuni sono stati conclusi ancora prima dell'accordo europeo e corrispondono ai suoi contenuti.

Nel Deutsche Telekom è stato concluso un accordo che prevede la prova del telelavoro alternativo. Questo accordo era stato concluso tra il Deutsche Telekom e il DPG sindacato nell'ottobre 1995 ed era seguito nel 1998 dal contratto collettivo sul telelavoro del Deutsche Telekom AG/T-Mobil, che ebbe inizio dal 1° gennaio 1999 fino al 31 dicembre del 2000. Questo contratto ha disciplinato sia il telelavoro alternativo (cioè la combinazione del lavoro da casa e in ufficio) che il telelavoro mobile. Era il più ampio contratto in questa area che ha coperto 210.000 lavoratori. Si stimava che ci sarebbero stati circa 3000 telelavoratori coperti dallo stesso alla fine del 2000 e il numero sarebbe dovuto crescere di altri 70,000 nei prossimi anni.

Bisogna anche notare che il sindacato Tedesco dei lavoratori postali e il sindacato Telecom Union DPG hanno firmato il contratto collettivo per il proprio staff. Il contratto firmato nel giugno 2000, dovrebbe migliorare il servizio ai membri del sindacato, incrementare la flessibilità e, conseguentemente i livelli di soddisfazione del lavoro. Il DPG è un primo esempio quando i sindacati hanno introdotto formalmente gli accordi sul telelavoro.

*Irlanda*: secondo la relazione OSHA sulla salute e sicurezza sul lavoro<sup>105</sup> ci sono circa 15.000 telelavoratori (1,4% della forza lavoro).

L'accordo quadro tra le parti sociali sul telelavoro<sup>106</sup>: le parti sociali rappresentanti del settore privato erano state incaricate di revisionare il codice preesistente delle pratiche sul *e-working*. Il loro nuovo "codice di prassi sul telelavoro" firmato il 15 dicembre 2004 prende in considerazione l'accordo quadro UE e lo implementa. Il codice sottolinea gli elementi chiave da considerare quando inizia il telelavoro e suggerisce al datore di lavoro di mettere per iscritto tutte le disposizioni del telelavoro da applicare nell'impresa.

Per assistere a creare tale politica il codice stabilisce le linee guida anche con esempi pratici e fornisce una revisione dei requisiti minimi giuridici per i datori di lavoro.

Nel 1999 il consiglio nazionale sul telelavoro ha introdotto la relazione: *New Ways of Living and Working: Teleworking in Ireland*. Essa stima che in quel periodo circa il 3,5% della forza

---

<sup>103</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union - Pilot Study*, [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf).

<sup>104</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

<sup>105</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union - Pilot Study*, [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf).

<sup>106</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

lavoro era composta da telelavoratori. Nel 2003 la *Quarterly National Household Survey*<sup>107</sup> ha riprodotto le stesse cifre ma ha anche dimostrato che:

- 26,100 telelavoratori erano uomini (67%);
- 12,600 erano donne (33%);
- 39,5% dei telelavoratori vivono nella regione di Dublino;
- 46,5% dei telelavoratori di solito lavorano da casa;
- 53,5% dei telelavoratori possono essere considerati (anche se l'indagine ha avuto problemi con tale valutazione);
- 79% dei telelavoratori rientrano nelle categorie di manager, professionisti e tecnici;
- 72% dei telelavoratori hanno il livello di istruzione universitario (media forza lavoro 41%);
- I telelavoratori lavorano in media 43.5 ore settimanali (media 37 ore) ;
- 40.3% dei telelavoratori sono in settore “finanze e altro”;
- 40% dei lavoratori a domicilio nella regione di Dublino sono telelavoratori – la percentuale più alta se comparata con altre regioni (un'altra alta è 27% in Sud- Ovest) ;
- 83,2% dei telelavoratori sono tra 20 e 44 anni.

*Olanda*: secondo la relazione OSHA sulla salute e sicurezza sul lavoro<sup>108</sup> i telelavoratori sono tra 150,000 e 300,000 (4,5% di forza lavoro). La legge sulle condizioni di lavoro (*The Working Conditions Act Regulations*) protegge tali lavoratori.

Nel settembre 2003, fu implementato l'accordo quadro<sup>109</sup> secondo la raccomandazione della Fondazione del lavoro olandese. Questa raccomandazione, che le parti sociali usano come strumento per promuovere il dialogo sulle materie delle condizioni di lavoro durante la contrattazione collettiva a livello dell'impresa o settoriale con i comitati d'impresa e i lavoratori è rivolto alle compagnie e alle parti sociali a livello settoriale. Il testo include un rinvio all'accordo quadro europeo, la descrizione dello sviluppo del telelavoro in Olanda con i dati qualitativi e quantitativi e la descrizione dei principali elementi da considerare durante la contrattazione collettiva con sindacati o comitati d'impresa o con i lavoratori individuali.

*Spagna*: l'accordo tra le parti sociali sul telelavoro<sup>110</sup>: I contratti nazionali spagnoli hanno incorporato questo accordo nel sistema nazionale nel 2003. Questi contratti sono le linee guida per i negozianti di tutto il Paese; stabiliscono le priorità del negoziato a vari livelli e prevedono una commissione bipartita. Il primo contratto spagnolo nazionale sulla contrattazione collettiva che menziona l'accordo UE fu concluso nel 2003, esteso nel 2004 e rinnovato dopo. A partire da questo in Spagna si sono sviluppati 10 diversi contratti collettivi a vari livelli. La metà di questi è stata conclusa dopo il 2002. Essi tengono conto dell'accordo europeo mediante disposizioni simili o rinvii al suo testo. Riguardano anche l'industria chimica, il settore della stampa dei quotidiani della regione di Valencia e le compagnie telefoniche Telefonica de España, Telefonica Moviles España and Ibermatica.

In tema di salute e sicurezza riguardano: lavoro temporaneo tramite agenzia; orario lungo senza controllo; problemi relativi alla gestione delle attrezzature; il luogo di lavoro poco appropriato; l'isolamento sociale<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> <http://www.flexibility.co.uk/flexwork/location/Teleworking-Ireland.htm>.

<sup>108</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union - Pilot Study*, [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf).

<sup>109</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

<sup>110</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

<sup>111</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union - Pilot Study*, [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf).

Svezia: secondo la relazione OSHA sulla salute e sicurezza sul lavoro<sup>112</sup> circa 250,000 (6-7% di forza lavoro) hanno attrezzature per il telelavoro. La legge sull'ambiente di lavoro ( *The Work Environment Act*) disciplina il telelavoro. Il datore di lavoro deve assicurare l'ambiente di lavoro soddisfacente come per gli altri lavori.

L'Accordo sul telelavoro raggiunto tra le parti sociali<sup>113</sup> 1: le parti sociali svedesi hanno raggiunto un accordo sugli orientamenti comuni riguardanti l'attuazione dell'accordo quadro del 28 maggio 2003. Il documento afferma che il testo UE dovrebbe servire come guida quando in Svezia sono raggiunti gli accordi sul telelavoro, e che gli elementi chiave dell'accordo quadro dell'UE deve essere presi nella dovuta considerazione.

Di conseguenza, sono state apportate delle integrazioni ai contratti collettivi in alcuni settori industriali. In altri casi, la questione è stata discussa tra le parti sociali e i datori di lavoro hanno assunto la responsabilità di informare i loro membri delle disposizioni del contratto quadro dell'UE in modo da utilizzarlo da guida al momento della conclusione di un contratto sul telelavoro individuale.

*Telework - Work Environment and Well Being. A Longitudinal Study*<sup>114</sup>. Questo studio mira ad analizzare gli effetti del telelavoro sull'ambiente fisico e psicosociale del lavoro a domicilio e sul posto di lavoro ordinario, nonché in materia di salute e il benessere dei lavoratori. I lavoratori oggetto dello studio, hanno riferito che il telelavoro a tempo parziale svolto da casa era favorevole per raggiungere un equilibrio tra il lavoro e il tempo libero e per essere più efficaci nel loro lavoro. In ogni caso i partecipanti all'indagine lavoravano più ore a casa, senza pause, che in ufficio.

Gli standard ergonomici a casa erano raramente di livello accettabile. Tutti i partecipanti hanno segnalato problemi con i sistemi informatici e le attrezzature e hanno sperimentato una limitata possibilità di ottenere aiuto e sostegno.

I problemi individuati possono manifestarsi sia in un aumento del carico di lavoro che dei vari disturbi come stress, sindrome di *burn-out* e le malattie muscolo-scheletriche. Un altro studio sulla valutazione del rischio per i telelavoratori<sup>115</sup> ha citato una ricerca svedese che ha evidenziato i seguenti rischi per la salute e sicurezza:

- i telelavoratori da casa lavoravano lunghe ore senza pause, fino alla notte tardi e nei fine settimana;
- la postazione di lavoro era raramente buona da casa dal punto di vista ergonomico rispetto all'ufficio;
- tutti gli intervistati hanno avuto problemi con le attrezzature di computer e sistemi informatici;
- l'introduzione del telelavoro può migliorare l'efficacia del lavoro; tuttavia, si può anche tradurre in un aumento sia del carico di lavoro che comportare diversi rischi per la salute.

Nel 1998 la Commissione governativa svedese sul telelavoro ha concluso che<sup>116</sup> il telelavoro è quasi sempre sinonimo di lavorare a casa:

- quasi sempre comporta orari di lavoro flessibili;
- pochissimi dipendenti telelavoratori sono impiegati a tempo pieno;
- si verifica più frequentemente nei settori dell'istruzione e della ricerca;
- è più frequente tra i lavoratori di mezza età con l'istruzione superiore;
- non si è mai espanso a livelli previsti;

---

<sup>112</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union - Pilot Study*, [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf).

<sup>113</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/telework\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf).

<sup>114</sup> European Agency for Health and Safety at Work, 2006. Uppsala University, Department of Information Technology, [www.it.uu.se/research/publications/reports/2002-031/2002-031-nc.pdf](http://www.it.uu.se/research/publications/reports/2002-031/2002-031-nc.pdf).

<sup>115</sup> *Risk assessment for Teleworkers*, 23 settembre 2008, in <http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/efact33>.

<sup>116</sup> *The Swedish Government Commission on Telework - Summary*, SOU 1998:115, Stoccolma, 1998,4.

– ha un grande potenziale.

La prospettiva di genere sembra essere un altro tema importante. Indagini, comprese quelle su insegnanti e la custodia dei bambini dimostrano che il lavoro a casa è più frequente tra le donne che tra gli uomini, d'altra parte, gli studi che escludono gli insegnanti e baby-sitter, ma comprendono sia i dipendenti che i lavoratori autonomi dimostrano che il telelavoratore tipico è maschio<sup>117</sup>.

Il genere ha un ruolo importante non solo in termini di segregazione occupazionale, ma anche in termini di scelta del luogo di lavoro. Secondo un rapporto del 1998 i telelavoratori donne hanno meno influenza dove si lavora rispetto ai telelavoratori maschi. Nel sondaggio di 400.000 pendolari (230.000 uomini, 170.000 donne) circa il 55% delle donne ha dichiarato di non aver 'alcuna influenza', rispetto al 45% degli uomini. Una donna su sette e un uomo su quattro ritiene che essi avevano 'una grande influenza' sulla sede di lavoro<sup>118</sup>.

### *Casistica*

*Il progetto Sustel (2004)*<sup>119</sup>

Il progetto Sustel è stato finanziato dalla Commissione Europea, Directorate Generale per la Società dell'informazione e riguarda il telelavoro e lo sviluppo sostenibile. Ha incluso partner provenienti da Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Italia e Regno Unito. Una parte della sua relazione finale ha considerato la dimensione sociale del telelavoro. Gli effetti del telelavoro sulla qualità della vita sono indicati nella tabella 4.

**Tabella 4. Gli effetti del telelavoro sulla qualità della vita percepiti dai rispondenti.**

	Dk	Ger	It	Ne	UK*
Effetto positivo considerabile	26.1%	60.3%	73.1%	60.9%	54.9
Leggero effetto positivo	56.5	38.2	23.1	39.1	35.4
Nessun effetto	13.0	1.5	3.8	- 3.0	
Leggero effetto negativo	4.3	-	-	-	6.1
Considerabile effetto negativo	-	-	-	-	0.6

L'effetto del Regno Unito è stato giudicato come l'esperienza in una sola organizzazione, BT. Uno dei partecipanti italiani è stata l'autorità regionale dell'Emilia Romagna. Le domande del sondaggio hanno fornito una maggiore comprensione di questo miglioramento della qualità della vita. Tra i vantaggi personali sono: una maggiore soddisfazione del lavoro, lo stress ridotto, la flessibilità nel controllo del tempo personale e il livello di pendolarismo ridotto. Tuttavia, i 35-38% degli intervistati si sono sentiti più isolati dai colleghi di lavoro.

Molti hanno riferito un orario di lavoro maggiore (Tabella 5):

<sup>117</sup> K. Ahlberg, *Focus on bargaining in the regulation of telework in Sweden*, EIROonline, 1998.

<sup>118</sup> Statistics Sweden, *Report on Telework among Commuters in the Local Labour Markets of the Three Largest Cities in Sweden*, 1998, 9.

<sup>119</sup> [www.sustel.org/d10\\_d11.htm](http://www.sustel.org/d10_d11.htm)

**Tabella 5. I cambiamenti del tempo totale di lavoro negli ultimi 2 anni.**

	Dan	Ger	It	PB	Regno Unito
Aumentato	23.4	41.2	38.5	56.5	75.7
Rimasto invariato	76.6	54.4	42.3	30.4	18.3
Sceso	-	4.4	19.2	13.0	5.9

La maggioranza in ogni Paese ha riferito che il telelavoro ha un effetto positivo sulla salute (Tabella 6). Infatti, la reazione positiva è stata riscontrata tra gli italiani.

**Tabella 6. Gli effetti del telelavoro sulla salute.**

	Dk	Ger	It	PB	Regno Unito
Effetto positivo considerabile	4.3%	16.4%	46.2%	8.7	18.9
Leggero effetto positivo	23.9	34.3	38.5	47.8	36.0
Nessun effetto	60.9	47.8	11.5	43.5	34.8
Leggero effetto negativo	8.7	1.5	3.8	-	9.1
Considerabile effetto negativo	2.2	-	-	-	1.2

Le ragioni per il miglioramento della salute incluso minore stress lavorativo, minore stress personale e una maggiore armonia domestica (gli intervistati italiani hanno ottenuto gli indicatori più alti per tutte queste categorie). Altre ragioni includono: meno guida, più esercizio e una migliore dieta.

Il sito web del progetto contiene studi di casi da tutti questi Paesi. L'italiano riguarda la Regione Emilia Romagna (vedi sotto), la Regione Lombardia, Telecom Italia, Comune di Napoli, CED Camera e Bordeur Imagetime.

#### *Emilia Romagna*<sup>120</sup>.

Quello che segue è una sintesi estratta dalla relazione completa.

Nel febbraio 1999 la Regione Emilia Romagna ha avviato un *Progetto Sperimentale sul Telelavoro*, secondo l'accordo nazionale sul telelavoro nella Pubblica Amministrazione e nell'ambito dell'accordo regionale per la Pubblica Amministrazione della Regione Emilia Romagna (1998-2001) (Contratto Collettivo Decentrato Integrativo - CCDI) (delibera n. 282 - 22 febbraio 2000 del governo regionale per l'avvio di un progetto di sperimentazione del telelavoro).

Gli obiettivi del progetto di telelavoro sono le stesse di quelle individuate nel CCDI:

- di introdurre nuove forme di lavoro flessibile per ottimizzare la gestione delle risorse umane;
- di garantire un buon livello di innovazione nella struttura organizzativa;

<sup>120</sup> Cfr. il rapporto completo, in [www.sustel.org/documents/deliverables%20%20WP2/Cases%20%20Submitted/153708\\_IT01\\_Emiliana.pdf](http://www.sustel.org/documents/deliverables%20%20WP2/Cases%20%20Submitted/153708_IT01_Emiliana.pdf) ovvero [www.sustel.org/documents/deliverables%20-%20WP2/D10%20-%20National%20Reports/154168\\_154121\\_Final\\_IT\\_natreport.pdf](http://www.sustel.org/documents/deliverables%20-%20WP2/D10%20-%20National%20Reports/154168_154121_Final_IT_natreport.pdf).

- di offrire modelli nuovi e alternativi di lavoro per i dipendenti;

Il progetto di telelavoro include due elementi:

- micro-progetti relativi ad alcune specifiche aree di lavoro dell'organizzazione;
- situazioni uniche di telelavoro.

Le aree di lavoro coinvolte nella sperimentazione del telelavoro sono:

- Formazione professionale (il controllo sui corsi del Fondo sociale europeo);
- Istituto del patrimonio naturale artistico e culturale;
- Indagini ambientali;
- Affari legali e istituzionali (attività preliminare del Comitato della Regione dei controlli)
- Sistemi di informazione;
- Pianificazione Aptial (elaborazione dei dati geologici e cartografia);
- Agricoltura (attività connesse alla LR 28/98, relativa allo sviluppo del sistema agro-alimentare);
- Consiglio regionale (attività di *reporting*).

All'interno di ciascun settore, le attività del telelavoro includevano:

- introduzione dei dati;
- ricerca sui siti web;
- analisi e controllo di documentazione amministrativa;
- attività editoriale e di ricerca;
- produzione di pagine web;
- indagine e attività relazionali;

Nel giugno 2002, il numero di telelavoratori era 35, altri 3 telelavoratori hanno interrotto prima della fine della sperimentazione. Secondo un sondaggio ai fini di monitoraggio condotto su 36 telelavoratori coinvolti nel progetto di telelavoro (indagine del giugno 2002) la distribuzione per genere dei telelavoratori è perfettamente equilibrata: 50% femmine e 50% maschi. L'età media è 47,5 anni, l'età minima è 38 anni e quella massima 57 anni. L'età in cui si sono verificati più casi è di 51 anni.

Le motivazioni del progetto sul telelavoro erano legate ad alcuni aspetti organizzativi relativi alle esigenze funzionali degli uffici e della qualità della vita dei dipendenti. In particolare, tali esigenze sono state legate al fatto che:

- in alcune situazioni e per alcune attività, il lavoro è stato ancora svolto in modo mobile
- alcuni dipendenti si trovavano nelle situazioni particolari, come lunghi periodi di disabilità psico-fisica, handicap, lunga distanza dall'ufficio, necessità di assistere i genitori.

Le caratteristiche chiave del progetto di telelavoro sono state:

- natura volontaria della partecipazione dei lavoratori interessati
- reversibilità della sperimentazione del telelavoro
- accordo preventivo con i sindacati
- flessibilità organizzativa dei progetti micro
- monitoraggio della sperimentazione del telelavoro

In generale, il progetto di telelavoro è stato monitorato secondo i seguenti indicatori:

- l'efficacia delle attività di telelavoro relative alla struttura dell'organizzazione
- economica i costi / benefici per la Regione Emilia Romagna
- soddisfazione dei telelavoratori
- qualità dell'attività di telelavoro (interviste ai direttori di unità)
- qualità della vita dei telelavoratori (interviste ai telelavoratori)

Alla fine della sperimentazione (giugno 2002), il gruppo di lavoro ha valutato positivamente i risultati del progetto e ha incoraggiato il follow-up e una limitata estensione della sperimentazione fino a 80-100 telelavoratori in un periodo di 14-18 mesi. Il numero di 80-100 telelavoratori rappresenta una massa critica (3% di tutti i dipendenti della Regione) che potrebbe consentire nel 2004 una valutazione più affidabile e il raggiungimento dell'equilibrio tra costi e benefici.

## 8. Lavoratori economicamente dipendenti.

I lavoratori economicamente dipendenti erano oggetto della prima consultazione della commissione sull'accordo quadro sul telelavoro. I problemi associati con questo tipo di lavoro sono l'incertezza dei termini per definire il loro *status* giuridico e la mancanza dei dati quantitativi.

Lo studio sulla salute sicurezza dei lavoratori a domicilio 2002<sup>121</sup> ha confermato che «esiste una confusione per quanto riguarda il loro *status* occupazionale. La mancanza di chiarezza nella distinzione tra il lavoratore dipendente e lavoratore autonomo rende difficile l'applicazione e interpretazione delle regole in materia della salute e sicurezza».

Il gruppo nazionale sul lavoro a domicilio nel Regno Unito ha comunicato che le domande più frequenti da parte dei datori di lavoro riguardavano le loro responsabilità per la salute e sicurezza<sup>122</sup>.

Hanno anche riferito che «molti lavoratori a domicilio hanno un incerto *status* occupazionale e nonostante lavorino per un'altra persona o compagnia nella posizione di dipendente non è mai chiaro se secondo le norme del diritto del lavoro devono essere considerati lavoratori dipendenti, impiegati o lavoratori autonomi».

La conferenza 91 dell'OIL<sup>123</sup> nella seconda parte che riguarda il rapporto di lavoro ha statuito: «La situazione dei lavoratori dipendenti che non sono protetti dalle leggi del lavoro e aventi uno *status* occupazionale grigio e ambiguo rappresentano un problema mondiale nel cuore del diritto del lavoro perché l'efficacia della legislazione nazionale internazionale dipende da esse. Questo problema reca pregiudizi ai i lavoratori interessati e inoltre danneggia le imprese, mette in pericolo la pace sociale e la salute e sicurezza del popolo».

È stato anche oggetto di discussione durante l'incontro *Experts on Workers in Situations Needing Protection* in 2000<sup>124</sup>. La preoccupazione era che l'occultamento e l'ambiguità della relazione di lavoro potessero mettere a repentaglio la protezione reale dei lavoratori ostacolando totalmente o in parte l'applicazione della legislazione di lavoro. Una delle raccomandazioni presupponeva l'applicazione dei diritti di base a tutti i lavoratori.

Nel 2002 la Fondazione Europea ha svolto uno studio comparato<sup>125</sup> che include i contributi dai 16 Paesi membri dell'UE. Ha dichiarato che questo problema è rilevante dal punto di vista delle relazioni industriali in quanto i lavoratori economicamente dipendenti di solito non possono beneficiare della protezione garantita ai lavoratori dipendenti sia dalla legge che dagli accordi collettivi ivi inclusi provvedimenti in materia di salute e sicurezza.

I lavoratori autonomi economicamente dipendenti sono caratterizzati come autonomi ma assunti e dipendenti dal datore di lavoro per quanto riguarda il reddito o almeno una larga parte di esso. In alcuni casi condividono alcune caratteristiche con i dipendenti non avendo una separazione chiara organizzativa da essi; svolgendo gli stessi compiti, e vendendo ai datori di lavoro i loro servizi pur essendo esterni.

La questione fondamentale di questa analisi è che in tutti i Paesi interessati rappresenta un elemento chiave la definizione di un lavoratore dipendente ed il concetto di subordinazione. "Subordinazione giuridica" è la differenza tra rapporti di lavoro diversi, non dipendenza economica. Pertanto, secondo lo studio, il criterio di base di dipendenza economica che

---

<sup>121</sup> O'Hara, Dr Rachel, *Scoping exercise for research into the health and safety of homeworkers*, Health and Safety Laboratory, UK, 2002.

<sup>122</sup> Risposta a *Improving outcomes from health and safety* consultazione del BRE, Novembre 2007 in [www.ngh.org.uk/resource-files/Health-and-Safety-consultation-20071196339745.doc](http://www.ngh.org.uk/resource-files/Health-and-Safety-consultation-20071196339745.doc).

<sup>123</sup> *International Labour Office Governing Body 280<sup>th</sup> session*, 2001.

<sup>124</sup> *Experts on Workers in Situations Needing Protection* (The employment relationship: scope), ILO, Geneva, 2000.

<sup>125</sup> *Economically dependent workers, employment law and industrial relations*, European Industrial Relations Observatory, 2002, in [www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/05/study/index.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/05/study/index.htm).

identifica i lavoratori coperti da questo studio non può essere rilevante in quanto tale, per la definizione di un dipendente subordinato. E' vero che diversi aspetti di dipendenza economica possono essere utilizzati dai giudici per valutare la subordinazione del lavoratore, ma sia chiaro che la dipendenza economica può caratterizzare anche i rapporti contrattuali che corrispondono indiscutibilmente al lavoro autonomo (un esempio potrebbe essere un avvocato con un principale cliente). La dipendenza economica assume una rilevanza sociale e la crescente attenzione che sta ricevendo da parte dei Governi e dei sindacati deve essere collegata alla crescente percezione di nuove forme di occupazione, che rappresentano una minaccia per la tradizionale distinzione tra lavoro dipendente e autonomo e richiamano un diverso tipo di regolamento.

In sintesi, è proprio il fatto che la dipendenza economica non coincide con il tradizionale concetto di subordinazione che fa sorgere il problema della tutela dei lavoratori economicamente dipendenti.

Sembra che non ci sia una posizione intermedia del grado di subordinazione: il rapporto di lavoro può essere o subordinato o autonomo.

Un'altro problema consiste nei diversi approcci tra gli Stati Membri alla definizione del rapporto di lavoro. La tabella (Tabella 7), dimostra diverse definizioni di lavoro dipendente.

**Tabella 7. Definizioni di lavoro dipendente nella UE e Norvegia.**

<b>Paese</b>	<b>Principali criteri giuridici</b>	<b>Specificazioni</b>
Austria	Subordinazione	Lavori da eseguire personalmente, nel contesto di stabilimento del datore di lavoro, sotto la sua supervisione e l'autorità di gestione e disciplinare.
Belgio	Subordinazione	Il potere direttivo e di controllo del datore di lavoro sulle prestazioni del lavoratore.
Danimarca	Subordinazione	Il potere direttivo e di controllo del datore di lavoro.
Finlandia	Subordinazione	Il potere di controllo del datore di lavoro.
Francia	Subordinazione	Il potere direttivo e di controllo del datore di lavoro sulle prestazioni del lavoratore.
Germania	Dipendenza personale	Dipendenza in termini di luogo, il tempo e il contenuto del lavoro; inserimento nell'organizzazione del datore di lavoro e uso delle sue attrezzature.
Grecia	Subordinazione personale	Il potere direttivo e di controllo del datore di lavoro; diritto di determinare il luogo, orario di lavoro e le prestazioni lavorative.
Irlanda	Non esiste definizione giuridica	Un codice di condotta in merito alla questione è stato recentemente elaborato da un gruppo tripartito ad hoc per l'occupazione (Employment Status Group) (cfr. testo).
Italia	Subordinazione	Lavoro che si svolge all'interno della ditta gestita dal datore di lavoro, sotto la responsabilità e la direzione del datore di lavoro.
Lussemburgo	Subordinazione	Il potere direttivo del datore di lavoro.
Olanda	Rapporto autoritario	Il potere direttivo del datore di lavoro.
Norvegia	Non esiste definizione giuridica	Il concetto di lavoratore si riferisce ad una persona che svolge un lavoro 'al servizio degli altri'. Indicatori specifici sono stati elaborati dalla giurisprudenza (obbligo personale, la proprietà degli impianti, il potere del datore di lavoro per dirigere e controllare il lavoro, la responsabilità per i risultati, il tipo di reddito, diritto alle ferie retribuite, ecc.).
Portogallo	Subordinazione	Lavoro che viene eseguito sotto l'autorità e la direzione del datore di lavoro.
Spagna	Subordinazione	Lavoro subordinato è: volontario, dipendente dal potere del datore

		di lavoro, effettuato per conto del datore di lavoro, dipendente e personale.
Svezia	Non esiste definizione giuridica	Indicatori elaborati dalla giurisprudenza.
Regno Unito	Non esiste definizione giuridica	Indicatori elaborati dalla giurisprudenza (controllo, integrazione nel business, la realtà economica, la reciprocità di impegni).

Fonte: EIRO.

Come risultato di questa mancanza di una definizione uniforme è difficile trovare dati quantitativi su tali lavoratori. Un rapporto Eurofound<sup>126</sup> ha individuato i settori e le attività in cui lavoro economicamente dipendente può essere più diffuso (tabella 8):

**Tabella 8. Attività e settori in cui 'il lavoro economicamente dipendente' può essere più diffuso.**

Paese	Attività	Settori
Austria	Giornalisti, ricercatori scientifici, i camionisti, lavoratori ICT	Mass media, trasporto stradale, ricerca scientifica, ICT.
Belgio	Cuochi, autisti, commessi, addetti alle pulizie, accompagnatori e guardie di sicurezza, personale di segreteria.	Alberghi e ristorazione, pulizia e custodia, servizi di segreteria
Danimarca	R&D, amministrazione, contabilità, interpretariato, lavoro giornalistico, istruzione, vendita, lavoro tecnico (fotografia, montaggio del suono), progettazione, consulenza, attività creative (illustrazione, scrittura letteraria, produzione di film, ecc) e l'occupazione e ICT.	Media, editoria, formazione, ICT
Finlandia	Traduttori, psicologi, logopedisti, consulenti, lavoratori edili.	Edilizia, servizi, e metallurgia.
Francia	Lavoratori edili, camionisti, lavoratori nei servizi privati, venditori immobiliari.	Edilizia e lavori pubblici, trasporti stradali, metallurgia (industria automobilistica), servizi privati (corriere espresso, sicurezza, pulizia, formazione e istruzione, alberghi e ristorazione), agenzie immobiliari, agricoltura e commercio al minuto e al dettaglio.
Germania	-	Al dettaglio, lavorazione della carne, trasporti e dei servizi privati, inclusa assistenza infermieristica e di insegnamento
Grecia	Lavoratori a domicilio	Abbigliamento e pelletteria, produzione di bigiotteria, oggetti di gomma e plastica e giocattoli.
Italia	Lavoratori in: vendite porta-porta, formazione e istruzione, telemarketing servizi amministrativi e contabili, di marketing e pubblicità; collaborazione su giornali, riviste ecc, moda, arte, sport e spettacolo, sanità e assistenza tecnica.	Al dettaglio e commercio, servizi privati, mezzi di comunicazione, assistenza sanitaria.
Olanda	Artisti, giornalisti, lavoratori edili	Mezzi di comunicazione, edilizia, servizi alle imprese.
Norvegia	Autotrasportatori, lavoratori del servizio di corriere e operai edili.	Trasporto stradale, servizi di corriere e edilizia.

<sup>126</sup> Eurofound, 'Economically dependent workers', *employment law and industrial relations*, 2002.

Portogallo	Lavoratori ICT, lavoratori edili, camionisti, artisti, giornalisti e lavoratori: vendite porta-porta, formazione e istruzione; marketing, telemarketing e pubblicità; collaborazione su giornali, riviste ecc, moda, arte, sport e divertimento, sanitari e assistenza tecnica.	ICT, edilizia e lavori pubblici, trasporti stradali, servizi privati (corriere espresso, sicurezza, pulizia, formazione e istruzione, alberghi e ristorazione), agenzie immobiliari, vendita al dettaglio e commercio.
Spagna	-	Costruzione, attività alberghiera e della ristorazione, trasporti stradali, le attività al computer, e servizi sanitari e sociali.
Regno Unito	-	Edilizia, trasporti e comunicazioni, finanza, servizi alle imprese, distribuzione, attività alberghiera e della ristorazione. media e intrattenimento

Fonte: EIRO.

Il problema di approccio a questo problema dal punto di vista della salute e sicurezza è che a molto è stato limitato all'analisi legale e poco è stato fatto dal punto di vista della ricerca economica e sociologica<sup>127</sup>. A volte sono chiamati dipendenti autonomi. Da un certo punto di vista questi lavoratori sono l'effetto dell'*outsourcing*, quando il lavoratore diventa economicamente dipendente e perlopiù si trova nello stato della subordinazione gerarchica dal datore di lavoro. Ci sono due tipi di dipendenza: prima la dipendenza economica che consiste nel fatto di assumere i rischi di impresa; secondo – la dipendenza dal punto di vista del tempo, luogo e contenuto del lavoro della prestazione.

Muehlberger e Pasqua<sup>128</sup> hanno studiato i lavoratori che in Italia si chiamano parasubordinati e rappresentano tra 1.8% e 5.3% della forza lavoro al mercato italiano. Le differenze nelle stime sono causate dalla mancanza della definizione standard anche se lo scopo di questi contratti è quello di avere il contratto più flessibile per il reciproco vantaggio del lavoratore e del datore di lavoro in quanto, secondo gli autori, questi lavoratori vengono usati come alternativa a basso costo di quelli impiegati in base ai contratti a termine o a tempo indeterminato. A partire dalla legge Biagi le regole sono diventate più fisse. Esiste anche un'alternativa di impiego di questi lavoratori in base al contratto a progetto (co.co.pro.). gli autori citano molte ricerche dei Paesi europei sui lavoratori autonomi. Anche lo studio IRES del 2005 ha analizzato 640 collaboratori. Gli autori hanno scoperto che a differenza del Regno Unito, i lavoratori più anziani o sposati sono più raramente collaboratori che dipendenti o autonomi. A differenza del Regno Unito i lavoratori con più alto livello di istruzione sono più spesso i collaboratori.

La *Fourth European Working Conditions Survey*<sup>129</sup> ha esaminato la diffusione del lavoro autonomo in tutta l'Europa, con particolare attenzione ai lavoratori autonomi per conto proprio (11%), e agli autonomi dipendenti (5%). In proporzione ci sono più uomini che donne lavoratori autonomi: di coloro che sono lavoratori autonomi dipendenti, il 63% è costituito da uomini, mentre solo il 37% da donne. La percentuale di uomini e donne, lavoratori autonomi dipendenti sono il 73% e 28%, rispettivamente per ogni categoria. La percentuale dei lavoratori autonomi è più alta nei Paesi candidati (44% senza dipendenti, e l'8% con dipendenti) e nei Paesi dell'Europa meridionale (20% e 3%, rispettivamente). E più bassa nei Paesi scandinavi e nei Paesi Bassi (7% senza dipendenti, e il 3% dei dipendenti). In tutta l'Europa, c'è una grande

<sup>127</sup> R. Böheim, U. Muehlberger, *Dependent forms of self-employment in the UK: identifying workers on the border between employment and self-employment*, IZA Discussion Paper, 2006, n. 1963.

<sup>128</sup> U. Muehlberger, S. Pasqua, *The "continuous collaborators" in Italy: hybrids between employment and self-employment?*, Centre for Household, Income, Labour and Demographic economics, (CHILD), Italy, 2006.

<sup>129</sup> Eurofound, *Fourth European Working Conditions Survey*, 2007, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/en/2/ef0698en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/en/2/ef0698en.pdf).

variazione nella natura del lavoro autonomo, che comprende gli imprenditori, i lavoratori economicamente dipendenti e gli agricoltori.

Nell'UE a 27, il lavoro autonomo è più concentrato nel settore agricolo (48% dei lavoratori in agricoltura sono lavoratori autonomi senza dipendenti e il 7% sono lavoratori autonomi con dipendenti). Tale forma di lavoro è anche abbastanza diffusa nel settore di costruzione, alberghiero e ristorazione, nel commercio all'ingrosso e al dettaglio, beni immobili e altri servizi (in media in questi settori, circa il 14% dei lavoratori autonomi senza dipendenti e tra il 5% e il 10% dei lavoratori autonomi con dipendenti). Di coloro che sono lavoratori autonomi non economicamente dipendenti, il 26% è composta da lavoratori agricoli e della pesca. Il lavoratore autonomo tipico è un individuo anziano, di sesso maschile, meno qualificato rispetto al resto della forza lavoro; i lavoratori autonomi che operano nel settore agricolo hanno profili molto diversi rispetto agli altri lavoratori autonomi.

Il rapporto di Eurofound citato sopra, conclude che «è molto difficile trovare i dati riguardanti i lavoratori economicamente dipendenti, perché non esiste una definizione precisa e condivisa di una tale condizione di lavoro, per non parlare di un riconoscimento giuridico». Poiché vi è uno scarso riconoscimento giuridico di questo tipo di rapporto di lavoro, è difficile analizzare tutte le misure legislative pertinenti.

Lo studio suggerisce tre possibili approcci per affrontare questo problema:

«1. Una estensione (della maggior parte) delle disposizioni e delle tutele tipiche del lavoro dipendente alle nuove forme di occupazione, compresi i lavoratori autonomi che possono essere considerati come 'economicamente dipendenti'. Questa è l'opzione generalmente favorita dai sindacati, che ritengono che questo sarebbe il modo migliore per concedere ai lavoratori un riconoscimento adeguato dei diritti e della protezione. Tuttavia, dal momento che può portare ad una riduzione delle differenze tra le forme di lavoro, questo approccio potrebbe contrastare con gli obiettivi della strategia europea per l'occupazione relativi all'adattabilità e sostegno all'attività imprenditoriale.

2. La definizione di un terzo *status* intermedio, un *tertium genus* tra lavoro dipendente e lavoro autonomo con un livello intermedio di regolamentazione e di protezione. In questo caso, il problema principale sembra essere l'identificazione delle caratteristiche di questo status. Come accennato in precedenza, esiste una tale varietà di rapporti di lavoro e di posizioni lavorative che sarebbe molto difficile trovare una chiara e soddisfacente definizione, nonostante questo tentativo sia già stato intrapreso a livello europeo.

3. La creazione di un quadro comune di diritti fondamentali e tutele che si applicherebbero a tutti i lavoratori, indipendentemente dai loro rapporti di lavoro formali (in aggiunta al quadro normativo esistente per i lavoratori dipendenti). Questa è una opzione che è stata discussa in Italia nel quadro di una proposta per definire un cosiddetto "Statuto dei lavori" e che è anche implicitamente sostenuto nel Regno Unito in cui si suggerisce l'uso del termine "lavoratore" 'invece di "lavoratore dipendente o impiegato" nella legislazione che stabilisce i diritti del lavoro e la protezione (è stato stimato che questo avrebbe potuto proteggere fino a un ulteriore 5% dei lavoratori). La difficoltà sta principalmente nella definizione della serie di diritti che dovrebbero essere estesi a tutti i lavoratori. In un'interpretazione estrema, in effetti, questo approccio potrebbe essere in sovrapposizione con la prima opzione.

In Spagna lo statuto del lavoro autonomo, contiene disposizioni relative ai lavoratori autonomi inclusi i lavoratori autonomi economicamente dipendenti<sup>130</sup>. Una definizione è fornita nella sezione 4.3.3.1:

– I lavoratori autonomi economicamente dipendenti sono coloro che svolgono un'attività economica o professionale con lo scopo di lucro in un modo consueto, personale, e prevalentemente per una persona fisica o giuridica, chiamata cliente, da cui essi dipendono economicamente perché percepiscono da essa almeno il 75% del loro reddito risultante dalle prestazioni di lavoro e dalle attività economiche e professionali.

<sup>130</sup> [www.mtas.es/en/Guia/texto/guia\\_1\\_4\\_3.htm](http://www.mtas.es/en/Guia/texto/guia_1_4_3.htm).

– Per lo svolgimento dell'attività economica o professionale il lavoratore autonomo economicamente dipendente, deve avere contemporaneamente le seguenti condizioni:

– non avere i lavoratori dipendenti da pagare né subappaltare parte delle proprie attività ai terzi, sia per quanto riguarda l'attività contrattuale con il cliente, di cui dipende economicamente, che per quanto riguarda le attività che esso avrebbe potuto contrattare con altri clienti.

– svolgere l'attività in un modo diverso che i lavoratori che forniscono servizi in qualsiasi modalità diversa per conto del cliente.

– disporre di una infrastruttura produttiva e dei propri materiali, necessari per l'esercizio della loro attività e indipendenti da quelli dei loro clienti, quando l'attività di cui sarà economicamente rilevanti.

– sviluppare le loro attività con i propri criteri organizzativi, fatte salve le indicazioni tecniche che si possono ricevere dal proprio cliente.

– ricevere un beneficio economico secondo il risultato della loro attività, e secondo come è stato concordato con il cliente. Essi devono assumersi il rischio di attività.

Sono previste le pause annuali e di tempo libero incluso 'il tempo di attività per conciliare la vita personale e professionale del lavoratore autonomo economicamente dipendente'.

### **Salute e sicurezza**

Secondo l'OCSE «le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi sono diverse da quelle dei lavoratori dipendenti in diversi modi. I lavoratori autonomi tendono a riportare condizioni di lavoro più svantaggiose inclusi gli orari di lavoro più lunghi e (se non sono datori di lavoro) poca formazione, minore uso di computer e la sensazione del più basso livello della sicurezza sul lavoro». Non ci sono elementi per escludere che tale situazione riguardi anche i lavoratori autonomi economicamente dipendenti.

Un'indagine sulla salute e sicurezza occupazionale negli Stati Membri<sup>131</sup> ha commentato che i lavoratori autonomi, i lavoratori temporanei e quelli assunti a breve termine erano considerati dagli Stati membri come i più a rischio a causa delle loro limitate possibilità di accesso all'informazione e alla formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Tra i sindacati esiste una forte preoccupazione in merito alla mancanza di protezione dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti. Böheim e Muehlberger<sup>132</sup> riferiscono che la CES ha dichiarato nel 2006 che «cifre indicano la tendenza di aumento dei lavoratori autonomi fittizi (circa 23 milioni), due terzi dei quali possono essere classificati come lavoratori dipendenti ma senza copertura contrattuale e protezione sociale che merita questo nome». In modo simile i sindacati del settore costruzioni nel Regno Unito hanno dichiarato che «i lavoratori autonomi fittizi e *cowboy contractors* fanno le costruzioni meno sicure a causa della mancanza di formazione». L'autore ha scoperto che nel Regno Unito i lavoratori autonomi economicamente dipendenti sono di norma più anziani di quelli dipendenti e più giovani di quelli autonomi. Orario di lavoro è in media 41 ore per gli autonomi, 37 per i dipendenti autonomi e 34 per i dipendenti. I dipendenti autonomi sono associati con alte fluttuazioni del mercato, più basso ruolo occupazionale e più scarse qualifiche per cui sono di regola i primi ad essere licenziati nei tempi della ristrutturazione.

Uno dei principali problemi in materia di salute e sicurezza è l'orario di lavoro. L'indagine di Eurofound 2002<sup>133</sup> ha scoperto che la settimana lavorativa media dei lavoratori autonomi era di

---

<sup>131</sup> *The State of Occupational Safety and Health in the European Union - Pilot Study 2000* <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/402>.

<sup>132</sup> R. Böheim, U. Muehlberger, *Dependent forms of self-employment in the UK: identifying workers on the border between employment and self-employment*, IZA Discussion Paper, 2006, n. 1963, <http://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp1963.pdf>.

<sup>133</sup> *Self-Employment: Choice or Necessity?*, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2000/22/en/1/ef0022en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2000/22/en/1/ef0022en.pdf).

48.2 ore, 10½ ore più lunga della media dei lavoratori dipendenti. Mentre solo 12% lavoratori dipendenti lavoravano più di 50 ore per settimana, circa 50% lavoratori autonomi lo ha fatto. L'indagine ha dimostrato che una proporzione significativa (16%) lavoratori autonomi lavorano a tempo parziale contro 21% dei lavoratori dipendenti.

Si evince, inoltre, che molti lavoratori autonomi lavorano a tempo parziale in vari lavori o contratti e questo allunga il loro orario. Circa un decimo (11%) dei lavoratori autonomi ha indicato di avere un lavoro in più oltre a quello principale di imprenditore: solo 5% dei lavoratori dipendenti sono in questa situazione. Il rapporto suggerisce che questa tendenza al pluri-lavoro può essere un indicatore di flessibilità inconciliabile con il lavoro dipendente; nella stessa maniera può indicare una più grande quota dell'occupazione marginale tra i lavoratori autonomi e l'esistenza di "quasi" o "falsi" autonomi.

Il rapporto della ricerca sulle diverse forme di lavoro atipico è parzialmente sintetizzato nella tabella 9.

**Tabella 9. Le condizioni di lavoro nell'Unione europea per tipo di contratto.**

Contratti non a tempo indeterminato	
condizioni non favorevoli	condizioni favorevoli
scarse condizioni ergonomiche	buone condizioni ambientali
discriminazione	
bassa autonomia	basse richieste lavorative
basso controllo del tempo	supporto sociale
basso livello di conoscenze e abilità	
A tempo parziale	
scarse condizioni ergonomiche	buone condizioni ambientali
discriminazione	basse richieste lavorative
basso controllo del tempo	alta autonomia
basso livello di conoscenze e abilità	poche straordinari
mancanza di formazione	
Lavoro autonomo	
scarse condizioni ergonomiche	buone condizioni ambientali
straordinari	nessuna discriminazione
assenza di flessibilità nei compiti	basse richieste lavorative
scarso supporto sociale	alta autonomia
mancanza di formazione	
	assenza di turni
	alto livello del controllo del tempo

Gli elementi più specifici sono riportati di seguito:

**Tabella 10. Distribuzione di indicatori di salute per tipo di occupazione.**

	<b>Assenteismo</b>	<b>Stress</b>	<b>Fatica</b>	<b>Dolori della schiena</b>	<b>Dolori muscolari</b>
<b>Tipo di impiego</b>	%	%	%	%	%
Permanente	14.8	29.2	19.9	31.0	30.3
A tempo pieno	15.4	30.2	20.6	31.6	31.1
<i>A tempo parziale</i>	13.1	26.3	17.8	29.2	28.0
<i>Piccolo imprenditori</i>	8.7	33.7	27.0	32.2	30.3
Lav. autonomo	7.7	30.4	32.5	36.0	34.0
<i>A tempo pieno</i>	8.0	30.7	31.2	25.9	33.5
<i>A tempo parziale</i>	6.7	29.5	36.3	36.5	35.2
Non-permanente	12.3	23.8	21.2	30.6	30.5

*Fonte: Third European survey on working conditions, 2000.*

I lavoratori autonomi hanno registrato bassi livelli di assenteismo, alti tassi di stress e di altre malattie fisiche.



## VULNERABILITÀ, STRESS, INSICUREZZA E *OUTSOURCING* (ESTERNALIZZAZIONE)

Sommario: 1. Premessa. – 2. Vulnerabilità. – 3. Donne lavoratrici. – 4. Stress. – 5. Insicurezza. – 6. Outsourcing (esternalizzazione).

### 1. Premessa.

Alcuni aspetti di questi fenomeni sono già stati trattati nelle parti 1 e 2. Questa parte esaminerà ulteriormente questi argomenti specifici in relazione alle nuove forme di lavoro.

### 2. Vulnerabilità.

In questa sezione si analizzano specificamente le questioni relative ai lavoratori migranti, alle differenze di genere ed al lavoro dei minori, ma vale la pena considerare alcuni aspetti di base anche del lavoro precario<sup>1</sup>. Esistono numerosi rapporti di lavoro descritti come lavori precari.

Quinlan *et al*<sup>2</sup> hanno li hanno suddivisi in 5 categorie:

1. lavoratori temporanei, inclusi quelli con contratti a breve termine e lavoratori precari;
2. lavoratori soggetti ai cambiamenti organizzativi, tra cui la ristrutturazione, il ridimensionamento e la privatizzazione;
3. *outsourcing*; compreso il lavoro a domicilio;
4. lavoro a tempo parziale;
5. lavoratori nelle piccole imprese, incluso il lavoro autonomo.

Un altro studio condotto nel Regno Unito ha individuato dodici diverse forme di lavoro precario tra cui: lavoro autonomo, lavoro a tempo parziale, lavoro interinale, lavoro a tempo determinato, contratto zero ore, lavoro stagionale, (banca ore annue, lavoro a turni, orari flessibili, lavoro straordinario o settimane di lavoro compresse), lavoro a domicilio, telelavoro, lavoro solo a termine, lavoro domenicale, lavoro ripartito (*job sharing*)<sup>3</sup>.

Su circa 76 studi Quinlan *et al*<sup>4</sup> hanno rilevato una inerrelazione negativa tra il lavoro precario e le avverse condizioni di salute e sicurezza.

Gli autori hanno concluso che «Sulla base di questa *review*, si possono rilevare motivi sufficienti per affermare che l'introduzione, la presenza, o la crescita del lavoro precario portano in genere alla maggiore pressione dei ritmi di lavoro ed a contesti produttivi disorganizzati che creano nuove sfide rispetto alle quali i regimi normativi esistenti sono mal preparati».

---

<sup>1</sup> Cfr. B. Barrett, M. Sargeant, *Health and safety issues and new forms of employment and work organisation, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, giugno 2008, vol. 24, n. 2, 241-259.

<sup>2</sup> M. Quinlan, C. Mayhew, P. Bohle, *The Global expansion of precarious employment, work disorganization, and consequences for occupational health: a review of recent research*, in *International Journal of Health Services*, 2001, vol. 31, part. 2, 335-414.

<sup>3</sup> S. Dex, A. McCulloch, *Flexible employment in Britain: A Statistical Analysis*, Equal Opportunities Commission Research Discussion Series, Manchester, 1995.

<sup>4</sup> . Quinlan, C. Mayhew, P. Bohle, *The Global expansion of precarious employment, work disorganization, and consequences for occupational health: a review of recent research*, cit.

Le analisi degli esperti di OHS<sup>5</sup> indagano sulle modalità in cui il lavoro precario si differenzia dal lavoro standard. Hanno citato uno studio<sup>6</sup> che propone le 4 dimensioni:

- basso livello di certezza sulla continuità del lavoro;
- basso controllo individuale e collettivo sul lavoro (condizioni di lavoro, reddito, orario di lavoro);
- basso livello di protezione (protezione sociale, protezione contro disoccupazione, o discriminazione);
- reddito insufficiente o vulnerabilità economica.

L'analisi inoltre dichiara che:

«Il lavoro precario assume forme diverse sul mercato del lavoro odierno. Nella letteratura scientifica è spesso associato alle forme atipiche di lavoro, come temporaneo, a tempo parziale, a chiamata, per una giornata o a breve termine nel contesto dell'aumento di lavoro autonomo. Il lavoro a domicilio e il pluri-lavoro contribuiscono alla crescente importanza delle forme atipiche e precarie. Naturalmente non tutte le forme di lavoro atipico possono essere definite come 'precarie', ma vi è certamente un rischio maggiore generale di precarietà rispetto al lavoro permanente».

La questione della posizione di lavoratori a tempo parziale e, soprattutto, temporanei in relazione al dialogo in materia di salute e misure di sicurezza è importante. Alcune persone entrano in una o più di queste situazioni per scelta, o, almeno, su base volontaria. Le pressioni derivanti dalla necessità di occuparsi della casa e di guadagnare un reddito supplementare determina che la maggioranza della forza lavoro precaria è costituita da donne occupate a tempo parziale, perché di solito sono loro che assumono le responsabilità di assistenza familiare, ed entrano nel lavoro subordinato. Le dimensioni ed il quadro di questo fenomeno sono importanti perché, come suggerisce Sandra Fredman, nel Regno Unito è «caratterizzato da bassi salari, povere condizioni di lavoro e scarsa prospettiva in termini di sicurezza del lavoro, di formazione o di prospettive di carriera»<sup>7</sup>.

La tabella 11 indica come il lavoro a tempo parziale e a tempo determinato sono cresciuti nell'Unione europea negli ultimi anni. Essa illustra inoltre come il lavoro a tempo parziale è legato a questioni di genere, in contrasto con lavoro a tempo determinato, in cui vi è una differenza molto più significativa tra uomini e donne in termini di percentuali di soggetti occupati.

**Tabella 11. La crescita del lavoro precario nella UE<sup>8</sup> (età % del totale degli occupati).**

Tipo del lavoro	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Uomo									
	20.2	20.0	19.9	19.8	19.9	20.1	20.1	19.7	19.7
A tempo parz.	6.3	6.4	6.5	6.6	6.6	6.7	7.0	7.4	7.7
A tempo det.	11.1	11.3	11.7	11.7	11.6	12.0	12.7	13.5	13.9

<sup>5</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health*, European Risk Observatory Report, 2007, <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/7807118>.

<sup>6</sup> G. Rodgers, J. Rodgers, *Precarious jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in western Europe*, International Institute for Labour Studies, Free University of Brussels, Brussels, 1989.

<sup>7</sup> Cfr. S. Fredman, *Women at Work: The broken promise of flexicurity*, in *ILJ*, dicembre 2004, vol. 33, n. 4, 299-319.

<sup>8</sup> European Commission, *Employment in Europe*, 2007.

Donne									
Lav. Aut.	14.5	14.3	14.0	13.8	13.4	13.2	13.0	12.8	12.7
A tempo parz	28.7	28.5	28.9	28.6	28.5	29.0	30.0	31.0	31.2
A tempo det.	12.2	12.5	13.0	13.3	13.2	13.3	13.8	14.4	14.9

Tra il 2000 e il 2006 il lavoro a tempo determinato è aumentato del 18% e il lavoro a tempo parziale - del 25%. Nello stesso periodo l'aumento dell'occupazione femminile è stato quasi doppio rispetto a quello degli uomini<sup>9</sup>.

Secondo ETUC, tuttavia, vi è un problema per quanto riguarda la natura involontaria di molti di questi accordi contrattuali, con un incremento dal 15% nel 2002 al 20% nel 2006, di lavoratori a tempo parziale. È stato detto che una parte è composta da lavoratori a tempo parziale involontari. Le cifre, secondo ETUC, dimostrano che esiste una «Eccessiva flessibilità nel mercato del lavoro europeo. Questo comporta una serie di problemi: in primo luogo, i lavoratori flessibili ricevono meno formazione, in secondo luogo, la mobilità verso l'alto è bassa, in terzo luogo, l'innovazione è ostacolata a causa di una mancanza di impegno da parte dei lavoratori temporanei, infine, si forniscono alle aziende scarse opportunità di affrontare le sfide competitive – assumere e licenziare piuttosto che innovare»<sup>10</sup>.

### **Lavoratori immigrati**

Nessuna di queste definizioni di lavoro precario include il lavoro domestico, anche se i lavoratori che vivono presso i propri datori di lavoro devono essere considerati tra i più vulnerabili. Molti di essi sono donne e, come è dimostrato in questa relazione, sono gli immigrati provenienti al di fuori delle località in cui lavorano. Di solito cercano di sostenere le famiglie di origine lasciate nei propri Paesi. Esse sono più vulnerabili, perché vivono nella casa privata del datore di lavoro e questa area di lavoro non è sempre coperta dalla legislazione generale in materia di tutela del lavoro e della salute e sicurezza<sup>11</sup>.

Ci sono numerosi studi sui lavoratori migranti nell'UE<sup>12</sup>. Nello studio *Counting the cost: working conditions of migrants*,<sup>13</sup> sono prese in esame le condizioni che portano al peggioramento della condizione lavorativa. Nonostante il contributo all'economia del Paese ospitante questi lavoratori infatti soffrono ancora vari svantaggi. Sulla ricerca di lavoro in Francia uno studio ha scoperto che le persone in cerca di lavoro con i nomi francesi o europei hanno 5 volte in più la possibilità di essere chiamate per colloqui rispetto alle persone provenienti da Paesi africani, a parità di qualifiche e esperienza. Secondo gli autori, gli immigrati hanno maggiori probabilità di essere disoccupati rispetto ai cittadini nazionali, soprattutto le categorie più vulnerabili come immigrati dei Paesi terzi, donne e giovani.

In molti Paesi i lavoratori immigrati sono impiegati con i contratti a termine e hanno minore probabilità di rimanere occupati. In alcuni Paesi esistono specifiche politiche in base alle quali si rilasciano solo i permessi di lavoro a tempo limitato di modo che questi lavoratori possano avere accesso solo a lavori temporanei. Molti lavoratori immigrati sono occupati o nei lavori

<sup>9</sup> European Commission, *Employment in Europe*, 2007.

<sup>10</sup> ETUC, Allegati alla Risoluzione europea *Il coordinamento della contrattazione collettiva 2007*, Allegato 1, *Precarious work in Europe*, 2007, [www.etuc.org](http://www.etuc.org).

<sup>11</sup> A. Blackett, *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, Labour Law and Labour Relations Programme Working Paper, n. 2. ILO, Geneva, 1998.

<sup>12</sup> Cfr. ad esempio, S. Spencer, *Equality and diversity in jobs and services: City policies for migrants in Europe*, 2008, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/71/en/3/EF0871EN.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/71/en/3/EF0871EN.pdf), [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/92/en/1/EF0892EN.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/92/en/1/EF0892EN.pdf).

<sup>13</sup> 2008, [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/893/en/1/EF08893EN.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/893/en/1/EF08893EN.pdf).

stagionali o presso le agenzie di lavoro che sono i loro principali datori di lavoro. Anche se questi lavori atipici potenzialmente possono portare nel futuro all'impiego stabile, alcuni studi svedesi hanno dimostrato che i contratti a termine nel caso di lavoratori immigrati portano all'impiego stabile più raramente che nel caso dei lavoratori svedesi stessi.

Lo studio inoltre sottolinea che i lavoratori immigrati tendono a essere relegati ad attività poco qualificate nei settori dei servizi, costruzione e manifattura, considerando che la lingua e le barriere giuridiche impediscono loro di accedere a lavori qualificati. Quindi, come categoria, hanno minore sicurezza del lavoro, corrono maggiori rischi di incidenti sul lavoro e sono generalmente addetti ai lavori insalubri. Il lavoro in tali settori implica anche il fatto di essere pagati di meno, ad esempio, in Italia, i lavoratori fuori dall'UE guadagnano circa la metà del salario medio nazionale.

Avere un più alto livello di istruzione aumenta le possibilità di occupazione di un individuo. Tuttavia secondo questo studio, le statistiche della OCSE per il 2006, indicano che i migranti qualificati hanno i tassi di occupazione più bassi rispetto ai cittadini qualificati. Un esempio è la situazione in Germania, in cui i cittadini tedeschi con un terzo livello di qualificazione ha un tasso di occupazione del 84,5%, contro il 68,1% per i non-cittadini. Per quelli con un livello di istruzione basso, le differenze non sono molto significative e gli immigrati poco qualificati possono avere i tassi di occupazione più elevati rispetto ai cittadini con un simile livello di qualificazione. Nello stesso anno, i cittadini tedeschi con scarse qualifiche avevano un tasso di occupazione del 40,2%, mentre i non cittadini del 45,1%. Ciò testimonia che gli immigrati ottengono un rendimento inferiore del loro investimento educativo rispetto ai cittadini, e hanno più probabilità di trovarsi in posti di lavoro poco qualificati.

Lo studio, tuttavia, fornisce esempi di misure adottate, anche se la vera soluzione è la cittadinanza. In Francia, un accordo sulla diversità sul posto di lavoro è stato firmato nel 2006. Esso ha l'obiettivo di garantire la parità in: assunzioni, salari, formazione e avanzamento di carriera. In Svezia ci sono le iniziative che combinano i sistemi di induzione al lavoro con la formazione linguistica. Nonostante il rischio di sovra-qualificazione, i migranti con una migliore istruzione hanno prospettive di carriera migliori e le loro opportunità diventano assimilabili a quelle dei cittadini più qualificati. Inoltre, le condizioni di lavoro dei migranti tendono a migliorare con la durata prolungata del soggiorno nel Paese ospitante: le condizioni di lavoro degli immigrati di seconda generazione, tendono ad essere sostanzialmente migliori rispetto a quelle dei loro genitori.

Uno studio sulle donne immigrate nella forza lavoro dell'UE<sup>14</sup> ha diviso l'Unione europea in quattro raggruppamenti. In primo luogo, i 'vecchi' Paesi di accoglienza dei migranti (Belgio, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito e Austria), in cui i tassi di partecipazione alla forza lavoro dei cittadini dei Paesi terzi, maggiormente donne, sono notevolmente inferiori a quelli delle donne cittadine.

In secondo luogo, nei 'nuovi destinatari dei flussi migratori' tra cui i Paesi dell'Europa meridionale (Grecia, Spagna, Portogallo) i tassi di partecipazione alla forza lavoro delle donne dei Paesi terzi sono superiori a quelli delle cittadine. In terzo luogo, i Paesi nordici, Danimarca e Svezia che variano a seconda se i flussi migratori erano recenti, ma sono più associati con i vecchi Paesi di accoglienza dei migranti. Infine, nel 2004 nei Paesi in via di adesione, si osserva un modello di partecipazione molto più eterogeneo. La maggior parte delle donne immigrate nei nuovi Paesi ospitanti sono più giovani e questo può spiegare i più alti livelli di partecipazione. Due principali fattori per le donne immigrate sono l'età del figlio più piccolo e il periodo di permanenza nel Paese di destinazione. I tassi di disoccupazione delle donne dei Paesi terzi sono superiori a quelli degli uomini dei Paesi terzi.

---

<sup>14</sup> J. Rubin, M.S. Rendall, L. Rabinovich, F. Tsang, B. Janta, C. Van Oranje-Nassau, *Migrant women in the EU labour force*, Rand Europe 2008, in [www.rand.org/pubs/technical\\_reports/2008/RAND\\_TR591.3.pdf](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2008/RAND_TR591.3.pdf).

Lo studio ha anche rilevato che l'occupazione temporanea è un ulteriore svantaggio per le donne immigrate. La più alta percentuale di contratti di lavoro temporaneo tra le donne immigrate si registra nei 'nuovi' Paesi d'accoglienza degli immigrati tra cui i Paesi del Sud dell'Europa (anche in Cipro e la Repubblica Ceca). Sia in Spagna che a Cipro, più della metà degli occupati sono donne immigrate con i contratti di lavoro temporaneo. Nei Paesi d'accoglienza 'vecchi' solo la Svezia mostra un'alta percentuale di tali contratti.

L'analisi indica che il risultato è un doppio svantaggio la conclusione per le donne immigrate nei nuovi 'Paesi recipienti:' la disoccupazione e la sottoccupazione è più diffusa tra le donne immigrate che tra le donne cittadine, ed è ancora più diffusa che tra gli uomini immigrati.

L'analisi ha rilevato che le donne immigrate sono occupate prevalentemente in un numero ristretto di settori – il 62% opera in cinque settori: vendita e assistenza di base, servizi personali e di tutela; impiegati d'ufficio, professionisti associati e come modelli, commessi e dimostratori. La concentrazione maggiore è nei settori di più bassa qualifica.

Alcuni aspetti della relazione dell'OIL intitolata *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*<sup>15</sup> erano già considerati. La relazione dichiara che esistono due aspetti della salute relativi ai lavoratori immigrati. Il primo concerne la salute e sicurezza sul luogo di lavoro (OHS); il secondo riguarda la condizione generale della salute degli immigrati e delloro famiglie.

La salute, secondo la relazione, è molto importante perché gli immigrati normalmente sono impiegati nei lavori ad alto rischio. Secondo, esistono le barriere di carattere linguistico e culturale per quanto riguarda la comunicazione, in particolare relativa alla formazione nel campo della salute e sicurezza. terzo, molti dei lavoratori immigrati lavorano eccessivamente e soffrono della cattiva salute in generale per cui sono più suscettibili agli incidenti e malattie professionali.

La relazione inoltre dichiara che «I tassi di infortuni sul lavoro sono circa il doppio per i lavoratori immigrati rispetto ai cittadini europei, e non c'è motivo di ritenere che la situazione sia diversa in altre parti del mondo».

Sotto il profilo dell'assistenza i lavoratori immigrati e in particolare quelli clandestini, spesso non hanno accesso ai benefici sociali relativi agli incidenti sul luogo di lavoro e alle malattie professionali. Spesso non cercano neanche il trattamento medico a causa del costo eccessivo, della impossibilità di avere permessi di assenza dal lavoro e per la mancanza di servizi di assistenza ai bambini e problemi di trasporto. Molti di loro non sono a conoscenza dei sistemi locali di salute e molti hanno problemi linguistici e culturali che rendono difficile comunicare.

I lavoratori domestici sono particolarmente esposti a discriminazione, sfruttamento e abusi. Varie sono le questioni da affrontare. In primo luogo, quando molti lavoratori domestici perdono il loro lavoro, a volte perdono anche lo *status* di residente. Gli esempi esistono in Canada, dove è stato introdotto un sistema di *bridge extension* (un ponte) quando può essere rilasciato un permesso intermedio di due mesi e il lavoratore può cercare un altro lavoro. In Israele un lavoratore può ottenere un visto turistico di 30 giorni per coprire questo periodo. In secondo luogo, è fondamentale fornire luoghi sicuri di alloggio temporaneo, in uno con efficienti reti di sostegno. Alcuni Paesi hanno già adottato queste misure e i cittadini lavorano in questi stati come lavoratori domestici. In terzo luogo, il permesso di lavoro non dovrebbe imporre ai lavoratori di vivere in casa del datore di lavoro. Questo può rappresentare un incoraggiamento allo sfruttamento. In quarto luogo, è necessario controllare gli abusi da parte di alcune agenzie per il lavoro.

La relazione menziona esempi di buone pratiche per migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori migranti tra cui:

– controlli da parte delle istituzioni competenti sull'assunzione e l'immigrazione;

---

<sup>15</sup> *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, 92nd Session, 2004, in [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf).

- incoraggiare gli immigrati a firmare contratti che sono stati approvati dalle autorità nazionali competenti;
- includere i lavoratori immigrati nei programmi di salute relativi al lavoro;
- utilizzare le modalità *bridging* (estensione dei permessi);
- istituire le agenzie per monitorare e cercare di ridurre la discriminazione.

La relazione suggerisce queste raccomandazioni soprattutto per le donne lavoratrici domestiche immigrate proprio a causa della loro vulnerabilità.

Come già detto tra le problematiche specifiche si rilevano:

- condizioni di lavoro sconvenienti;
- lunghi orari di lavoro;
- tempo di riposo insufficiente;
- problemi muscolo-scheletrici;
- nutrimento insufficiente;
- utilizzo di prodotti per la pulizia pericolosi;
- isolamento sociale e culturale;
- mancanza o insufficienza di assicurazione sanitaria;
- limitata libertà di movimento;
- impossibilità di accedere alle cure mediche.

La Confederazione internazionale dei sindacati ha chiesto una nuova convenzione internazionale sui lavoratori domestici che dovrebbe diventare realtà nel 2010 quando l'OIL adotterà una nuova convenzione sulle norme di lavoro nei confronti dei lavoratori domestici.<sup>16</sup> Secondo il rapporto dell'OIL, il cambiamento non sarà una realtà finché il lavoro domestico non sarà riconosciuto come un lavoro a tutti gli effetti.

### **Lavoro minorile**

L'OSHA ha fornito informazione sui lavoratori giovani nei Paesi della UE<sup>17</sup>: «In comparazione ai lavoratori in generale i lavoratori tra 15-24 anni sono raramente occupati nel lavoro a tempo pieno (72% contro 82%), spesso hanno contratti a tempo (39% contro 14%), e ancor più sono salariati (94% contro 83%). La maggioranza dei lavoratori temporanei nei Paesi UE-25 ha meno di 25 anni. La percentuale dei lavoratori giovani temporanei varia dal 6.8% in Irlanda al 59.4% in Spagna».

Secondo le statistiche, le persone occupate con contratti temporanei hanno meno accesso alla formazione e alla partecipazione nello sviluppo di competenze a lungo termine rispetto ai lavoratori con contratti a tempo indeterminato. I lavoratori temporanei hanno anche meno controllo sull'ordine dei compiti, ritmi e metodi di lavoro, sono meno esigenti ed informati sui rischi per la propria salute.

L'analisi per età dimostra una distribuzione non uniforme del tempo di lavoro lungo la vita degli individui. Il maggior numero di lavoratori a tempo parziale sono dipendenti all'inizio o alla fine della loro vita lavorativa. Nel 2005 nei Paesi dell'UE-25 un lavoratore giovane su quattro giovani aveva un lavoro part-time che è nettamente in crescita.

La ricerca su lavoro a tempo parziale in Europa, indica che ci sono meno opportunità di formazione e avanzamento di carriera. Il livello dei salari e della sicurezza sociale è spesso inferiore e i lavori sono di solito monotoni. I dipendenti con contratti a tempo parziale tendono ad avere le seguenti caratteristiche: lavorano alle più favorevoli condizioni ambientali, fanno meno straordinari, hanno poco controllo sul tempo di lavoro, svolgono lavori meno qualificati, ricevono meno formazione, hanno più probabilità di lavorare nel settore sociale, alberghiero / e di ristorazione e nel commercio che nel settore della costruzione e di essere impiegati nei servizi / vendite piuttosto che come manager.

<sup>16</sup> Cfr. *Decent Work for domestic workers*, ILO, Geneva, 2009.

<sup>17</sup> European Agency for Safety and Health at Work, OSH in figures: Young workers - Facts and figures, 2006, in <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/7606507>.

Nel 2005 il 3,7% di lavoratori autonomi nella UE-25 sono stati i giovani.

La quota di giovani lavoratori nel numero degli incidenti è diminuito nel corso degli anni 1995-2003. Nel 2003, i Paesi con la percentuale più bassa di lavoratori giovani vittime di un incidente sul lavoro sono stati: Finlandia, Italia e Danimarca. Austria, Paesi Bassi, Belgio e Spagna, invece, hanno visto il tasso di incidenti dei giovani operai al di sopra della media dell'UE-15. Gli uomini giovani sono un gruppo a rischio più alto dal punto di vista di sicurezza sul lavoro'. La Convenzione OIL n. 138 prevede che i Paesi devono fissare un'età minima per l'ammissione al lavoro che non deve essere inferiore a 15 anni. I lavori pericolosi non devono essere consentiti a chiunque di sotto dei 18 anni. Secondo la convenzione l'età minima per i lavori leggeri può essere fissata a 13 anni (12 per i Paesi in via di sviluppo). Le convenzioni n. 138 e 182 non vietano ai bambini di assistere i loro genitori, partecipando in faccende di famiglia, fare letti, preparare la tavola, aiutare in giardino, e di svolgere compiti diversi per il bene del nucleo familiare. Tuttavia, l'uso di un bambino nei lavori pericolosi secondo le convenzioni 138 e 182, anche quando avviene all'interno di un ambiente familiare, dovrebbe essere considerato una forma negativa di lavoro minorile da vietarsi in quanto tale.

Nel 2001 un rapporto dell'OIL, seguito ad un'indagine svolta in Stati Uniti, Canada, Unione Europea, Australia, Nuova Zelanda e Giappone<sup>18</sup> ha rivelato «E' probabile che, a prescindere dalle cifre pubblicate, più della metà di tutti gli adolescenti di età inferiore ai 18 anni sono nel mondo del lavoro in tutti i Paesi industrializzati. Nei Paesi per i quali ci sono più dati, i bambini di solito cominciano a lavorare a 15 anni, anche se il tipo di lavoro che svolgono cambia nell'arco della loro vita. Tranne gli Stati Uniti, dove non esiste un sistema nazionale di registrazione, la stragrande maggioranza dei giovani lavoratori lavora illegalmente; anche negli USA l'illegalità è molto diffusa. Questa violazione onnipresente dei diritti dei minori è uno degli aspetti più significativi del lavoro dei bambini.

I bambini tendono a lavorare di solito nel commercio e servizi anche se un numero significativo si registra in agricoltura, manifattura e costruzioni in alcune regioni. I Paesi dell'Europa del Sud – Portogallo, Spagna, Italia e Grecia – rivelano alcune caratteristiche tipiche dei Paesi in via di sviluppo.

I bambini sono impiegati in alcune attività chiave come produzione di scarpe, di apparecchi, tessili in manifattura e agricoltura. La privazione economica si associa spesso al mercato del lavoro giovanile; infatti, i bambini più poveri hanno meno possibilità di lavorare nei Paesi più benestanti».

Particolare riferimento viene fatto ai bambini rom in alcuni Paesi. La relazione suggerisce che i bambini rom cominciano a lavorare prima nel business di famiglia e spesso lavorano a tempo pieno dall'età di 12 anni. Altrettanto accade nella popolazione cinese. Questo avviene perché nella grande parte nei business famigliari ci si aspetta che i bambini lavorino e spesso devono riscattare i debiti per immigrazione. Secondo la Relazione, in Italia questi bambini sono impiegati nell'industria dell'abbigliamento.

I rischi sottolineati nella Relazione, includono:

- prodotti chimici; utilizzo e mancanza di formazione;
- problemi muscolo-scheletrici; siccome il corpo dei bambini deve ancora crescere è più soggetto ai rischi;
- cura e supervisione, isolamento nel corso del lavoro senza l'interazione con altri esseri umani; questo può provocare disturbi a lungo e a breve termine;
- rumore;
- elettricità e esposizione ai *shock* elettrici;
- lunghe ore di lavoro, fatica e necessità di sonno adolescenziale; i bambini lavoratori non devono essere a chiamata, pronti a lavorare a qualsiasi ora;
- malattie; hanno bisogno di essere immunizzati;
- informazione e istruzioni, numeri di contatto; cosa fare nei casi di emergenza;

---

<sup>18</sup> P. Dorman, *Child labour in the developed economies*, ILO, Geneva, 2001.

– dormire nelle case dei propri datori di lavoro che può dare benefici ma anche presentare rischi, soprattutto se si tratta delle femmine.

Nel giugno 2002, l'istituto di statistica italiano (Istat) ha presentato uno studio su questo argomento<sup>19</sup>.

È emerso che in Italia vi erano circa 150.000 bambini che lavoravano in età compresa tra i sette e i 14 anni, di cui circa 32.000 soggetti a sfruttamento. Il lavoro minorile è più comune nelle regioni economicamente più sviluppate del Paese. Secondo un rapporto Eurofound di uno studio italiano: «il lavoro minorile in Italia è un fenomeno che è relativamente poco studiato e difficile da analizzare, perché associato con l'occupazione illegale e l'economia sommersa»<sup>20</sup>.

Tra i bambini che hanno lavorato, alcuni sono stati definiti come i bambini sfruttati che hanno effettuato attività che potrebbero essere pericolose o faticose. Questi bambini, secondo la ricerca, erano circa 31.500 (0,66% della popolazione di età compresa tra sette e 14): di questi, 12.300 svolgono lavori su base continuativa, mentre 19.200 svolgono lavori saltuari. Il tasso è più alto tra i bambini di 14 anni.

**Tabella 12. I bambini coinvolti nel lavoro minorile considerato come lo sfruttamento dei minori.**

Tipo di lavoro	No.	% 7-14 anni	% 7-10 anni	%11-13 anni	% 14 anni
Attività continuativa	12,300	0.26	0.09	0.28	0.87
Lavori saltuari	19,200	0.40	0.06	0.36	1.87
Totale	31,500	0.66	0.15	0.64	2.74

La ricerca ha sintetizzato i fattori chiave per il lavoro minorile, come segue:

– lavoro minorile nelle sue forme più gravi, sembra legato alle famiglie bisognose;  
– attività lavorative 'generiche' da parte dei bambini aumentano nella zona in cui vivono. Questa tendenza non si applica alle più gravi forme di sfruttamento e il settore in cui lavora il padre è molto importante dal punto di vista di incidenza di ambo le forme di lavoro minorile, con particolare riguardo all'agricoltura e al settore alberghiero. Un altro fattore importante è basso livello di istruzione del capofamiglia.

Infine, lo studio ha individuato tre tipi di lavoro minorile. In primo luogo, coloro che hanno contribuito con le attività di famiglia (50%), in secondo luogo, i soggetti interessati al lavoro stagionale (31,9%) e, in terzo luogo, coloro che sono coinvolti in lavori più faticosi (17,5%).

Un altro Stato membro analizzato è il Portogallo. Nel 2002 uno studio dell'OIL ha rilevato che:  
– circa 49.000 bambini sono coinvolti nel lavoro minorile, con due terzi che lavorano per tre ore al giorno;

– il numero di bambini di età compresa tra sei e 15 anni impegnati in tutte le forme di lavoro è aumentato nel periodo 1998-2001;

– lo studio fa distinzione tra il lavoro minorile dei bambini occupati in imprese e quelli che lavorano al di fuori dell'impresa. Dal 1998 nel Portogallo si è registrata una riduzione del lavoro minorile nelle società, tuttavia è il fenomeno è persistente nel settore tessile e calzaturiero rappresentando il 24,2% di tutta l'occupazione illegale nel Paese, e la percentuale di bambini impegnati nel lavoro minorile che lavorano da quattro a sei ore al giorno è scesa dal 22,7% nel 1998 al 15,6% nel 2001, mentre la percentuale di lavoro oltre sette ore al giorno è scesa dal 21% nel 1998 al 16,2% nel 2001.

Il rapporto Eurofound rileva che «Ufficialmente, in Portogallo lo sfruttamento dei minori è in declino. Tuttavia, non si deve trascurare l'esistenza di un settore informale, in crescita che comprende le forme di sfruttamento dei minori molto più difficili da controllare rispetto al tipo tradizionale, proprio perché fanno parte del settore informale e spesso si trovano nell'economia

<sup>19</sup> [www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/06/feature/it0206107f.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/06/feature/it0206107f.htm).

<sup>20</sup> *Child labour in Italy analysed*, in [www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/12/feature/it0012363f.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/12/feature/it0012363f.htm).

sommersa. Il problema del lavoro minorile è legata alla dispersione scolastica, a cui si aggiunge il problema di bassa qualifica che i lavoratori portoghesi spesso hanno, in particolare nei settori che sono più fortemente colpite dal lavoro minorile - tessile, calzaturiero, l'agricoltura e lo sviluppo».

La questione del lavoro minorile è stata sollevata durante un seminario per i giovani organizzato a Lisbona nel 2000 dalla CES (Eurofound). La relazione del seminario afferma che «il lavoro minorile in Europa è più diffuso di quanto non sembri» e che uno dei problemi più grandi da affrontare deriva dal fatto che non esistono statistiche precise.

Il seminario ha inoltre individuato carenze di comprensione e di attuazione degli strumenti giuridici sia a livello europeo che internazionale, quali :

- Convenzione OIL n. 138 (1973) sull'età minima per l'accesso al lavoro;
- Convenzione OIL n. 182 (1999) sulle forme peggiori di lavoro minorile;
- Carta sociale europea del Consiglio d'Europa;
- direttiva n. 94/33/CE del Consiglio del 22 giugno 1994, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro.

Il relativo articolo della Carta sociale europea è l'articolo 7 (*Diritto dei bambini e degli adolescenti alla protezione*)

Al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto dei bambini e degli adolescenti alla protezione, le Parti contraenti si impegnano a:

1. prevedere che l'età minima di ammissione al lavoro è di 15 anni, fatte salve le eccezioni per i bambini impiegati in lavori leggeri che non recano danno alla loro salute, moralità o istruzione;
2. prevedere una età minima di ammissione al lavoro più alta se si tratta delle occupazioni considerate pericolose o insalubri;
3. prevedere che le persone che devono ancora ricevere istruzione obbligatoria non siano impiegate nel lavoro, che li potrebbe privare di tutti i benefici della loro istruzione;
4. prevedere che le ore di lavoro delle persone sotto i 16 anni di età siano limitate in base alle esigenze del loro sviluppo, e in particolare con il loro bisogno di formazione professionale;
5. riconoscere il diritto dei giovani lavoratori e apprendisti ad un giusto salario o altre indennità del caso;
6. prevedere che il tempo trascorso dai giovani in formazione professionale sia considerato parte della giornata lavorativa;
7. prevedere che le persone occupate di età inferiore a 18 anni abbiano diritto a ferie annuali retribuite non inferiori a tre settimane,
8. prevedere che le persone sotto i 18 anni di età non possano essere impiegate nel lavoro notturno, ad eccezione di talune professioni previste da leggi e regolamenti nazionali;
9. prevedere che le persone sotto i 18 anni siano sottoposti a regolari controlli medici;
10. garantire una protezione speciale contro i pericoli fisici e morali a cui i bambini e gli adolescenti sono esposti.

A seguito del seminario, la ETUC ha adottato una risoluzione sul lavoro minorile in Europa, che chiede:

- la ratifica e la piena attuazione della Convenzione OIL n. 138 sull'età minima per l'accesso al lavoro;
- la ratifica e la piena attuazione della Convenzione OIL n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile entro il più breve tempo possibile. ETUC vuole che tutti i Paesi europei ratifichino questa convenzione e adottino le misure a livello nazionale, comprese maggiori ispezioni sul posto di lavoro, pene severe per gli sfruttatori del lavoro minorile e l'accesso all'istruzione per i bambini;
- piena attuazione e recepimento della direttiva comunitaria del 1994 relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, e
- piena attuazione della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa rivista nel 1996.

Un Paese terzo che ha dato particolare attenzione acìò è la Bulgaria. Una ricerca da parte della Confederazione dei sindacati indipendenti in Bulgaria<sup>21</sup> ha rilevato che i fattori principali che hanno portato ad un maggiore uso di lavoro minorile sono stati:

1. l'aumento della povertà nel periodo di transizione economica, in particolare tra le famiglie con bambini;
2. aumento della disoccupazione;
3. basso tenore di vita della parte significativa della società bulgara, con un aumento del numero di bambini che abbandonano la formazione scolastica;
4. tradizioni culturali e le attitudini di famiglia in cui il lavoro viene visto come parte della loro istruzione;
5. mancanza delle coerenti politiche nazionali dei minori e della famiglia e il controllo insufficiente a ridurre il lavoro minorile.

La maggior parte dei bambini lavora nel sommerso, dove gli standard minimi di lavoro non sono rispettati. Pertanto, i bambini sono esposti ai vari rischi nei luoghi di lavoro, ivi inclusi quelli legati all'uso di sostanze chimiche nocive. Dati del sondaggio 2000 nazionale sul lavoro minorile rivelano che 2.300 bambini, pari al 1,8% dei bambini, soffrono di problemi di salute.

Vi è un lavoro svolto su questo tema nel Regno Unito (*Farm UK Child*) che si occupa del benessere dei bambini nelle aziende agricole. Tali luoghi di lavoro sono unici nel senso che è un settore che combina il luogo di lavoro e una casa. «Il giardino di casa è spesso il cortile, dove si svolge l'attività lavorativa con attrezzature e animali. Gli edifici, le aree di stoccaggio e i materiali depositati possono essere pericolosi per l'ambiente, per i lavoratori e in particolare per bambini ».

In media, circa un terzo delle aziende agricole familiari impiega i bambini. Alcune ricerche mostrano che<sup>22</sup> la presenza dei bambini nella fattoria di famiglia è più probabile nelle aziende agricole grandi che in quelle piccole. Ha inoltre individuato tre gruppi specifici di bambini coinvolti in agricoltura tra cui: i famigliari dei proprietari della fattoria, i dipendenti occasionali e i bambini visitatori di aziende.

Ogni gruppo, in pratica, è esposto a diversi pericoli e rischi.

Meno della metà dei bambini ha dichiarato di essere assistito da un adulto nello svolgimento della prestazione. Pertanto si può supporre che in oltre il 50% delle aziende non c'era un adulto a sorvegliare i bambini. Ciò rappresenta un problema soprattutto per i bambini più piccoli (13-15).

### **3. Donne lavoratrici.**

L'indagine svolta sulle donne rivela diversi fattori di rischio. La segregazione occupazionale è un primo problema perché riguarda le professioni con prevalente manodopera femminile<sup>23</sup>; in secondo luogo molte donne lavorano a tempo parziale ma nel complesso lavorano più a lungo degli uomini se si tiene conto del lavoro non pagato svolto in famiglia.

Quanto ai rischi per la salute e sicurezza, tradizionalmente si focalizzava l'attenzione sulle differenze biologiche e sul sistema riproduttivo. Si aggiunge poi il problema delle casalinghe con lunghe ore di lavoro.

---

<sup>21</sup> [www.eurofound.europa.eu/ewco/2007/01/BG0701059I.htm](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2007/01/BG0701059I.htm).

<sup>22</sup> D.J. Knowles, *The demographics of children living and/or working on farms in Great Britain*, ADAS Health & Safety Manager, in [www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr420.pdf](http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr420.pdf).

<sup>23</sup> *Gender issues in safety and health at work. A review*, in <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/209>.

«Molte donne sono soggette ad un carico eccessivo di lavoro e di solito devono occuparsi anche del lavoro domestico. I problemi principali sono: stress, stanchezza cronica, invecchiamento precoce e rischi psico-sociali »<sup>24</sup>.

Ciò è confermato dalla quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro del 2007, che ha dichiarato che la tradizionale divisione dei compiti domestici tra uomini e donne continua ad aver luogo. I risultati del sondaggio indicano che una percentuale molto più elevata di donne che lavorano rispetto agli uomini lavoratori trascorre il tempo non lavorativo nelle faccende di casa e familiari (cura dei bambini, lavori domestici o cucina). Se le ore settimanali spese per queste forme di lavoro non retribuito, si combinano con le ore dedicate al lavoro retribuito, emerge una significativa inversione di immagine convenzionale di ore di lavoro. In media, gli uomini lavorano più ore rispetto alle donne nei loro lavori pagati. Quando sommiamo il lavoro pagato e non, sono le donne che lavorano di più.

La relazione dell'OSHA<sup>25</sup> sintetizza le differenze tra uomini e donne:

«Gli uomini sono più esposti agli infortuni mentre le donne sono esposte di più a disordini degli arti superiori e allo stress. Il cancro occupazionale è più diffuso tra gli uomini che tra le donne ma in alcune industrie (alimentari e manifattura), le donne hanno maggiori probabilità di ammalarsi. Asma e allergie sono più frequenti tra le donne che tra gli uomini. Le fonti dei rischi respiratori per le donne sono i prodotti di pulizia e i guanti protettivi con il polvere di lattice che si usa nel settore di salute e polvere in manifattura di tessili e vestiti. A parte questo, le donne soffrono di più le malattie di pelle, per esempio, a causa di lavorare con i guanti umidi in catering o a causa del contatto con prodotti di pulizia o chimici. Gli uomini soffrono di più della perdita di udito a causa del rumore per l'esposizione ai macchinari rumorosi. Le donne sono più esposte alle malattie infettive soprattutto nel settore della cura alla persona e nell'istruzione. Gli uomini devono sollevare i pesi più grandi ma anche le donne occupate nei lavori di pulizia, catering e cura hanno questo problema. Ambedue i sessi riportano un alto livello di stress, tuttavia, ci sono alcuni agenti di stress a cui le donne sono sottoposte di più. Questi includono i lavori di carattere emotivo e lavori di basso livello dove esiste poco controllo sul lavoro. Discriminazione e molestie sessuali rappresentano una fonte di stress che le donne devono affrontare più spesso [...] Le donne sono più esposte al contatto con il pubblico e quindi alle possibili violenze sul lavoro».

Alcune raccomandazioni su come integrare la prospettiva di genere nel campo della sicurezza e salute sul lavoro sono contenute nell'allegato 5 del presente rapporto di ricerca.

Rispetto alle casalinghe a tempo pieno, le donne che lavorano possono godere di migliore salute avere conseguenze più favorevoli sulla salute. Una parte di tale ricerca ha concluso che<sup>26</sup> gli interventi rivolti a promuovere la salute delle donne dovrebbero prendere in considerazione lo stato generale di salute delle casalinghe rispetto a quello delle lavoratrici. Sebbene le politiche che favoriscono l'entrata delle donne nel mercato del lavoro possono avere un impatto positivo sulla salute, devono essere accompagnate da interventi rivolti a ridurre il lavoro domestico e a favorire una migliore *work-life balance*.

Molto è stato detto qui circa i rischi specifici incontrati dalle addette alle pulizie. Il sito web OIL sulle questioni di genere di OHS<sup>27</sup> comprende un elenco di tali rischi. Essi comprendono l'esposizione alle sostanze chimiche (in particolare per le lavoratrici in stato di gravidanza), i disturbi muscolo-scheletrici, l'isolamento, lo stress e l'eccessivo affaticamento.

---

<sup>24</sup> V. Forastieiri, *SafeWork: Information Note on Women Workers and Gender Issues on Occupational Safety and Health*, ILO, Geneva, 2000.

<sup>25</sup> <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/209>.

<sup>26</sup> L. Artazcoz, C. Borrell, J. Benach, I. Cortes, I. Rohlf, *Women, family demands and health: the importance of employment status and socio-economic position*, in *Social Science & Medicine*, 2004, vol. 59 263-274.

<sup>27</sup> [www.ilo.org/public/english/protection/safework/gender/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/gender/index.htm).

Vi è anche un aspetto di genere rilevante per questa relazione. In termini di rischi sul lavoro fisico, gli uomini rispetto alle donne soffrono di più i rischi tradizionali fisici come il rumore e le vibrazioni. Ci sono delle eccezioni e i rischi ergonomici connessi ai movimenti ripetitivi della mano o del braccio tendono ad essere neutri dal punto di vista di genere. Certi rischi, tuttavia, sono più frequenti per le donne, in particolare l'esposizione ad agenti infettivi e il sollevamento o lo spostamento di persone. Ciò si verifica perché, almeno in parte, esiste la segregazione occupazionale delle donne, in particolare nel settore sanitario e sociale.<sup>28</sup>

In termini di *work-life balance* l'indagine europea rivela che gli uomini sono più insoddisfatti delle donne. I fattori principali sono: l'ammontare di ore di lavoro settimanali e le modulazioni dell'orario di lavoro. In generale, i lavoratori part-time hanno il doppio delle probabilità di rispetto ai lavoratori a tempo pieno di essere soddisfatti. Vi è, naturalmente, un elevato livello di lavoro a tempo parziale tra le donne.

La relazione qui citata dell'OSHA è stata pubblicata nel 2003. Essa ha sostanzialmente affermato che anche se vi sono diverse direttive comunitarie sulla parità di genere, l'approccio delle direttive dell'Unione europea alla salute e sicurezza è stato generalmente neutrale rispetto al genere per cui la prospettiva di genere non è stata presa molto in considerazione. Al contrario, le direttive trattano meglio i rischi cui gli uomini sono più comunemente esposti, come il rumore, o il lavoro in edilizia dove sesso maschile è dominante. Poca attenzione è prestata invece ai rischi cui le donne sono più frequentemente esposte, come i disturbi agli arti superiori e lo stress.

Il rapporto afferma inoltre che una certa fetta di lavoro femminile, vale a dire il lavoro domestico retribuito, è escluso dalle direttive in materia di salute e sicurezza. Inoltre, molti standard di salute e sicurezza sul lavoro e limiti di esposizione ai fattori di rischio sono basati sulle figure maschili o prove di laboratorio e comunque si riferiscono alle aree di lavoro principalmente maschile. Anche la lista degli infortuni e delle malattie professionali ai fini dell'indennizzo fornisce una migliore copertura per infortuni e altri problemi di salute più comuni fra gli uomini. Le raccomandazioni erano:

- applicare la valutazione dell'impatto di genere delle direttive in materia di SSL, la legislazione, i limiti e le norme, il *benchmarking*, la definizione di priorità, le modalità di compensazione, ecc.
- sviluppare nuove politiche in materia di SSL sensibili al genere;
- istituire gruppi di consulenza sul *mainstreaming* di genere in materia di SSL;
- includere il genere in tutte le attività in materia di SSL;
- includere SSL in politiche di parità;
- promuovere la partecipazione delle donne nella definizione della politica in materia di SSL;
- includere le questioni di genere e dei rischi per le lavoratrici in programmi di ricerca in materia di SSL;
- promuovere un approccio olistico alla SSL che copre l'interfaccia lavoro-casa;
- promuovere la collaborazione interdisciplinare.

#### 4. Stress.

Lo stress è una malattia lavoro-correlata riconducibile a molteplici concause. Può essere definita come stimolo fisico o psicologico che produce tensione o interruzione dell'equilibrio normale di un individuo. I disordini più frequenti variano dalla fatica cronica alla depressione con insonnia,

---

<sup>28</sup> *Fourth European Working Conditions Survey*, Eurofound 2007, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/en/2/ef0698en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/en/2/ef0698en.pdf).

ansia, emicrania, sbalzi emotivi, ulcere di stomaco, allergie, disordini della pelle, lombaggini e attacchi reumatici, abusi di alcol e tabacco, attacchi cardiaci e addirittura suicidio<sup>29</sup>.

Una definizione alternativa, ma simile, dice che lo stress è «un complesso di emozioni, reazioni cognitive, comportamentali e fisiologiche ad aspetti avversi e nocivi del contenuto del lavoro, dell'organizzazione del lavoro e ambiente di lavoro [...] lo stress è causato da scarsa corrispondenza tra noi e il nostro lavoro, un conflitto fra il ruolo svolto al lavoro e fuori, e assenza di un ragionevole grado di controllo sul proprio lavoro e sulla propria vita»<sup>30</sup>.

Secondo l'Istituto Nazionale per la Sicurezza e la Salute<sup>31</sup> negli Stati Uniti, ci sono una serie di fattori di lavoro che portano allo stress:

- la progettazione impropria dei compiti, il che implica carichi di lavoro pesanti, pause poco frequenti, lunghe ore di lavoro e lavoro a turni, le attività frenetiche e di *routine* senza alcun significato intrinseco, non utilizzo delle competenze dei lavoratori e uno scarso senso di controllo;
- stile di gestione non trasparente che esclude la partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali e risultati, una cattiva organizzazione del lavoro e la mancanza di politiche favorevoli alla famiglia;
- ansie relative alla carriera che includono, tra gli altri fattori, la precarietà del lavoro, la mancanza di opportunità per l'avanzamento o la promozione, lo scarso riconoscimento, e i cambiamenti rapidi per i quali i lavoratori sono impreparati;
- tensioni nei rapporti interpersonali, che sono di solito un segno di un ambiente povero dal punto di vista sociale, mancanza di sostegno, di comunicazione e di aiuto da parte dei supervisori e collaboratori;
- conflitto e ruoli di lavoro incerti: troppe responsabilità, “troppi cappelli da indossare”;
- ambiente di lavoro spiacevole o pericoloso: sovraffollamento, eccesso di rumore e l'inquinamento atmosferico, posti di lavoro ergonomicamente mal progettati con conseguenti problemi di salute.

La stessa relazione evidenzia le condizioni di salute che potrebbero derivare a seguito di una prolungata esposizione allo stress:

- malattie cardiovascolari: molti studi suggeriscono che i lavori psicologicamente impegnativi che permettano ai dipendenti poco controllo sul processo di lavoro, e la precarietà prolungata del lavoro, aumentano il rischio di malattie cardiovascolari, in particolare l'ipertensione;
- disturbi muscolo-scheletrici: ci sono prove che lo stress di lavoro aumenta i disordini dorsali e di arti superiori;
- disturbi psicologici: prevalenza di problemi di salute mentale, quali depressione e sindrome da burn-out, sono associati ad alti livelli di stress di lavoro. Le differenze economiche e dello stile di vita degli individui possono contribuire.

Vi è, quindi, la necessità di individuare tra le persone già predisposte ai disturbi mentali e gli individui che sono molto stressati:

- infortuni sul lavoro: vi è una crescente preoccupazione che le condizioni di lavoro stressanti interferiscano con la sicurezza sul lavoro, contribuendo in tal modo al numero di infortuni stimato a livello mondiale di 250 milioni di infortuni sul lavoro ogni anno, con circa 300 000 morti;
- suicidi, ulcere e cancro: alcuni studi suggeriscono un'associazione tra le condizioni di lavoro stressanti e questi problemi di salute. Tuttavia, sono necessarie ulteriori ricerche per trarre conclusioni definitive.

---

<sup>29</sup> V. Forastieri, *SafeWork: Information Note on Women Workers and Gender Issues on Occupational Safety and Health*, ILO, Geneva, 2000.

<sup>30</sup> Guida sullo stress legato all'attività lavorativa *Spice of life — or kiss of death*, Employment and Social Affairs, Health and Safety at Work, European Commission, 1999.

<sup>31</sup> World Health Organisation [www.who.int/occupational\\_health/publications/en/oehwomenanthology.pdf](http://www.who.int/occupational_health/publications/en/oehwomenanthology.pdf).

Come accennato l'Enciclopedia OIL sulla salute e sicurezza<sup>32</sup> evidenzia i rischi connessi al telelavoro. Questi includono stress occupazionale derivante dall'isolamento. La stessa pubblicazione afferma che anche in relazione al lavoro domestico esistono i rischi di natura psicologica e lo stress, quali l'isolamento dalla famiglia e dalla comunità, la mancanza di ferie pagate, di malattia o di maternità, l'insufficiente protezione dei salari, stupri, abusi fisici e mentali, l'orario di lavoro troppo lungo e la generale mancanza di prestazioni o di contratti. La relazione sullo stress al lavoro 2005<sup>33</sup> ricorda che lo stress si verifica in molte circostanze, ma è particolarmente forte quando è minacciata la capacità di una persona di controllare le esigenze del lavoro. La relazione afferma che «l'insicurezza sul successo delle prestazioni e il timore di conseguenze negative derivanti dalla mancata esecuzione può evocare forti emozioni negative di ansia, rabbia e irritazione. L'esperienza stressante è intensificata se non vi è alcun aiuto da parte di colleghi o supervisori. Pertanto, l'isolamento sociale e la mancanza di cooperazione aumentano il rischio di stress prolungato sul lavoro». Questo è ovviamente un motivo di preoccupazione per quanto riguarda i telelavoratori o coloro che lavorano a casa, in isolamento.

La *Nota informativa sulle donne lavoratrici e questioni di genere pubblicata dalla dell'OIL* dice che una delle principali cause di stress è la paura di situazioni sconosciute e la mancanza di controllo sui compiti da svolgere e sulla organizzazione di lavoro. Questi fattori sono evidenti nel lavoro domestico, in particolare, dei migranti. La nota afferma che il tipo di lavoro che molte donne eseguono è una estensione dei loro compiti tradizionali che svolgono a casa, incluso l'insegnamento, l'allattamento, il lavoro sociale, la produzione alimentare e così via. La concentrazione delle donne in questi tipi di lavoro, le loro specifiche condizioni di lavoro e la loro possibilità di essere oggetto di molestie sessuali e la discriminazione e la loro continua responsabilità per la cura della famiglia e il lavoro domestico potrebbe essere una ragione per la prevalenza di disturbi legati allo stress.

Fattori significativi, secondo la quarta indagine annuale sulle condizioni di lavoro, possono includere anche il mobbing o le molestie, la violenza o la minaccia della violenza, così come la discriminazione<sup>34</sup>. Il settore sanitario e dell'assistenza sociale ha i più alti tassi di violenza e di bullismo segnalati e le donne hanno maggiori probabilità di esservi sottoposte rispetto agli uomini. L'indagine mostra che la percentuale dei lavoratori che segnalano i sintomi di disturbi psico-sociali, come disturbi del sonno, ansia e irritabilità è quasi quattro volte superiore tra coloro che hanno subito violenza, mobbing e le molestie se paragonati a quelli che non ne hanno subite.

L'OSHA ha prodotto uno studio sulle problematiche psicosociali legate allo stress<sup>35</sup>. Questo studio ha rilevato che lo stress legato all'attività lavorativa è la seconda causa di problemi, dopo il mal di schiena, che colpisce il 28% dei lavoratori nell'Unione Europea. Secondo la relazione, «lo stress sul lavoro spesso riflette i problemi con l'ambiente di lavoro». Le sue conseguenze, in base a questa analisi, possono avere un effetto negativo sulla qualità della vita e del lavoro e potrebbero influenzare il benessere generale, le relazioni sociali e la vita familiare, o causare assenza dal lavoro, il pensionamento anticipato, una minore produttività e una qualità inferiore del lavoro stesso. Inoltre, lo stress cronico può essere indirettamente collegato alla salute fisica e mentale del malato e infine condurre alla morte. È scientificamente provato, che lo stress cronico può aumentare il rischio di malattie cardiache e la depressione e che può indebolire il sistema immunitario e quindi la nostra resistenza alle malattie. La relazione fornisce

---

<sup>32</sup> [www.ilo.org/safework\\_bookshelf/english](http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english).

<sup>33</sup> [www.eurofound.europa.eu/ewco/reports/TN0502TR01/TN0502TR01.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/reports/TN0502TR01/TN0502TR01.pdf).

<sup>34</sup> *Fourth European Working Conditions Survey*, Eurofound 2007, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/en/2/ef0698en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/en/2/ef0698en.pdf).

<sup>35</sup> *How to tackle psychosocial issues and reduce work-related stress*, in <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/309>.

informazioni in genere che non prendono in considerazione i rapporti contrattuali qui considerati.

Uno studio su sicurezza e salute nell'UE<sup>36</sup> riporta quanto segue: nel 1993 è stato condotto uno studio in tema di stress come causa di assenze per malattia, commissionato dal Ministro federale belga del lavoro. La ricerca ha dimostrato che il "puro" stress, senza alcuna altra lamentela, è la quarta causa più diffusa di congedo per malattia nei 10,3% casi. Altre importanti cause di assenza per malattia sono stati problemi di movimento (27,5%), gli infortuni casalinghi (17%), e le malattie infettive (11,6%). Lo stress gioca un ruolo importante anche in combinazione con le altre condizioni fisiche o psicologiche. Questi sono stimati come il 25% di lungo periodo di assenza per malattia. In totale, lo stress ha un ruolo dominante nell'assenza prolungata per malattia.

Nel 1997 una ricerca una società di servizi medici belga, IDEWE, ha considerato la prevalenza dei disturbi di schiena, l'assenteismo, le condizioni di lavoro e disturbi psico-sociali tra i 360 dipendenti in sette case per gli anziani nella Filanda. Lo studio ha dimostrato che la soddisfazione del lavoro, il burn-out, il disagio psicologico, le assenze per malattia e mal di schiena sono fortemente legati alle condizioni di lavoro sfavorevoli. L'insoddisfazione dei dipendenti, con un potere limitato di decisione, per esempio, era 10 volte superiore a quello con i dipendenti che avevano un peso maggiore sul loro lavoro. Sembra che il tasso di assenze per malattia tra i dipendenti con poco controllo sul proprio lavoro era del 54% superiore rispetto ai loro colleghi con un controllo elevato. La pressione di lavoro non sembra determinante, ma piuttosto in combinazione con la mancanza di controllo.

Altra ricerca<sup>37</sup> ha dimostrato che lo stress sul lavoro non è un fenomeno tipico dei *white collars*. Le cause dello stress possono essere trovate in condizioni di lavoro puramente fisiche come il rumore, i vapori tossici, rischio di radiazioni le posture scorrette, il lavoro a turni. La precarietà del lavoro mette le persone sotto stress. In tempi di crisi e con il rischio di un'imminente perdita di lavoro la gente è più stressata. Cresce il numero di lavoratori interinali e il personale delle agenzie con contratti di lavoro precari. Infine, l'ambiente lavorativo svolge un ruolo importante nello sviluppo di stress: la mancanza di fiducia, comunicazione e cooperazione, la rivalità malsana o il conflitto aperto rendono il lavoro più difficile da affrontare.

### ***L'accordo quadro europeo sullo stress lavoro-correlato***

Questo accordo fu firmato dalle parti sociali nell'ottobre 2004 e doveva essere implementato durante i successivi tre anni. Lo stress è definito come: «lo stato che è accompagnato dalle complicazioni di carattere fisico, psicologico e sociale o disfunzioni e che risulta dalle sensazioni degli individui di essere incapaci di soddisfare le richieste o aspettative degli altri».

L'accordo distingue tra l'esposizione alla pressione di una breve durata e di una durata prolungata la quale può comportare la ridotta efficacia sul lavoro e la cattiva salute. L'accordo non fornisce una lista dei potenziali indicatori dello stress, ma sostiene che identificare il problema relativo allo stress di lavoro può aiutare l'analisi dei fattori relativi alla organizzazione dei processi di lavoro (orari di lavoro, grado di autonomia, corrispondenza tra le capacità dei lavoratori e richieste del lavoro, carico di lavoro ecc), condizioni di lavoro e ambiente (esposizione agli abusi, rumore, calore, sostanze pericolose, ecc.), comunicazione (incertezza su che cosa ci si aspetta al lavoro, le prospettive del lavoro o cambiamenti aspettati, ecc.) e fattori soggettivi (pressioni emotive e sociali, sensazione di non essere in grado di soddisfare le richieste, la percezione di mancato aiuto, ecc.).

Le misure volte a ridurre questi problemi includono il *management* e la comunicazione che possono chiarire gli obiettivi e il ruolo degli individui e assicurare il supporto del *management*,

---

<sup>36</sup> *The state of occupational safety and health in the European Union - Pilot Study*, 2000 [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH\\_Pilot\\_study.pdf](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/401/en/StateofOSH_Pilot_study.pdf).

<sup>37</sup> Fonte: *Chased by work. Work and stress in changing companies*, Flanders Technology Foundation 1997, in *The state of occupational safety and health in the European Union* ibidem.

formazione dei manager e dei lavoratori per aumentare la consapevolezza e comprensione dello stress; le misure di informazione e consultazione secondo la direttiva europea e la legislazione nazionale.

La interpretazione guida della CES dell'Accordo<sup>38</sup> dice che lo stress relativo al lavoro non deve essere considerato solo come problema di salute e sicurezza ma deve essere trattato nel contesto del contenuto, ambiente e organizzazione di lavoro. Esso fornisce anche la lista delle direttive europee relative a questo argomento (vedi allegato 4 della presente relazione). L'allegato 3 della guida della CES elenca anche la lista dei potenziali fattori dello stress come: contenuto di lavoro, sistema di valutazione di lavoro e del lavoratore, carico mentale, ambiente sociale e relazionale, sistema degli orari di lavoro e distribuzione del lavoro, il livello della incertezza professionale e, rispetto dell'integrità personale, relazione tra la vita personale e professionale e ambiente generale.

Il rapporto di implementazione<sup>39</sup>, pubblicato nel 2008, ha mostrato la diversità di attuazione e di approccio. Esso ha inoltre dichiarato che: «È anche chiaro che le persone reagiscono in modo diverso a situazioni simili e in momenti diversi della loro vita. Lo stress da lavoro può anche essere causato da diversi fattori, come il contenuto del lavoro, l'organizzazione del lavoro, l'ambiente di lavoro, la scarsa comunicazione, ecc. Ciò mette in evidenza la natura altamente soggettiva di questo argomento per quanto riguarda il settore, la società, la gestione e l'individuo. In Italia, si è molto discusso sul fatto che l'organizzazione del lavoro possa essere o meno un fattore stressogeno. In Francia, le discussioni in corso vertono sulla necessità di affrontare lo stress lavoro-correlato dal punto di vista collettivo, piuttosto che dal punto di vista individuale».

Nello studio del Regno Unito<sup>40</sup> sono stati individuati nove fattori di stress: i carichi di lavoro mal progettati/gestiti; pianificazione del lavoro mal progettata/gestita; progettazione del lavoro mal progettata/gestita; l'ambiente fisico mal progettato/gestito, mancanza di abilità, mancanza di potere decisionale; mancanza di un adeguato sostegno proattivo; mancanza di un adeguato supporto reattivo; procedure per eliminare i contrasti dannosi a livello individuale/livello di squadra mal progettate/gestite (mobbing/molestie).

Vale la pena considerare che i fattori di stress possono essere presenti in molte forme di lavoro, e non solo in quelli considerate in questa relazione. La relazione IES, per esempio, ha rilevato che, nella loro indagine, oltre l'80% si sentivano di avere sperimentato ritmi di lavoro elevati, oltre l'80% ha riportato una mancanza di varietà nel loro lavoro, oltre la metà ritiene che di non avere il potere decisionale sul loro ambiente di lavoro e circa un terzo percepiva loro stessi ad essere esposti agli orari di lavoro imprevedibili, lunghe, o poco flessibili, un quarto ha detto che sono stati esposti a pericoli fisici come il rumore e sostanze nocive; meno di un quarto credono di avere poco o mancato sostegno sociale sul luogo di lavoro, e il 7% hanno dichiarato di aver sofferto il bullismo.

Per quanto riguarda il telelavoro alcuni studi già citati (*Risk Assessment for Teleworkers*, 2008)<sup>41</sup> affermano che lo stress è un problema frequente per il telelavoratore e lo riconducono ad alcuni fattori principali: l'isolamento, il ridotto sostegno organizzativo e i problemi di gestione efficace/controllo; uno studio svedese, *Telework – Work Environment and Well Being*<sup>42</sup>, ha studiato i problemi legati all'uso dell'informatica e ricollegandoli prevalentemente

---

<sup>38</sup> [www.etuc.org/IMG/pdf/Brochure\\_stress\\_EN-3.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Brochure_stress_EN-3.pdf).

<sup>39</sup> [www.etuc.org/IMG/pdf/Final\\_Implementation\\_report.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Final_Implementation_report.pdf).

<sup>40</sup> J. Rick, L. Thomson, R.B. Briner, S. O'Regan, K. Daniels, *Review of existing supporting scientific knowledge to underpin standards of good practice for key work-related stressors- Phase 1*, The Institute for Employment Studies for the Health and Safety Executive, 2002.

<sup>41</sup> 2008, <http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/efact33>.

<sup>42</sup> C. Åborg, E. Fernström, M. Ericson, *Telework – Work Environment and Well being: A Longitudinal Study*, European Agency for Health and Safety at Work, 2006, in [www.it.uu.se/research/publications/reports/2002-031/](http://www.it.uu.se/research/publications/reports/2002-031/).

all'eccessivo carico di disturbi legati all'alimentazione, lo stress e le malattie muscolo-scheletriche; *OH & S in Office Home*, a cura di Telework Australia<sup>43</sup>, elenca i gruppi di fattori che devono essere presi in considerazione per evitare i rischi tra cui i fattori psico-sociali: il modo in cui una persona reagisce ai problemi e allo stress nella propria vita. Manna e Holdsworth hanno individuato un impatto emotivo negativo del telelavoro in particolare in termini di emozioni, come solitudine, irritabilità, preoccupazione e senso di colpa, e che i telelavoratori soffrono maggiormente di disturbi di salute mentale legati allo stress rispetto ai lavoratori d'ufficio e leggermente di più i problemi di salute fisica<sup>44</sup>.

Sette fattori sono presentati nella relazione OSHA<sup>45</sup> *How to tackle psychosocial issues and reduce work-related stress* per la prevenzione efficace dello stress:

1. *Adeguata analisi del rischio*. Dovrebbe essere stabilita una base di riferimento per la valutazione del rischio. Le indagini possono essere parte di questo processo, ma non dovrebbero essere effettuate a meno che non vi sia una chiara intenzione di intervenire tempestivamente sui risultati.

2. *Una pianificazione accurata e un approccio graduale*. Devono essere fissati obiettivi chiari e gruppi di destinatari riconosciuti, nonché individuati i compiti, le responsabilità e l'assegnazione delle risorse.

3. *Combinazione di misure relative al lavoro e al lavoratore*. La priorità va data agli interventi collettivi ed organizzativi per affrontare i rischi alla fonte. Misure relative al lavoratore possono integrare altre azioni.

4. *Soluzioni specifiche del contesto*. I lavoratori che hanno più esperienza sono una risorsa vitale per individuare i problemi e le soluzioni. Possono essere necessari anche gli esperti esterni.

5. *Professionisti esperti e interventi basati sull'evidenza*. Solo competenti esperti esterni devono essere usati.

6. *Il dialogo sociale, il partenariato e il coinvolgimento dei lavoratori*. Il coinvolgimento e l'impegno da parte dei lavoratori, quadri intermedi e superiori è fondamentale per ogni fase di intervento.

7. *Prevenzione sostenibile e supporto del top management*. Il miglioramento sostenibile non è possibile se il *management* non è pronto ad apportare le modifiche necessarie ai modi di organizzare il lavoro. La gestione del rischio dovrebbe diventare un principio cardine del modo di fare *business*.

## 5. Insicurezza.

L'agenzia europea sulla salute e sicurezza sul lavoro ha pubblicato una corposa relazione<sup>46</sup> in cui sostiene che esistono varie nuove forme di organizzazione del lavoro emerse nel corso della transizione dalla produzione industriale di massa alla produzione basata sulle tecnologie e conoscenza e orientata ai servizi. È aumentata la decentralizzazione nelle imprese con una bassa "considerazione delle risorse umane". Le imprese fanno frequente ricorso all' *outsourcing* formando le reti di appaltatori e sub-appaltatori. Si affianca l'incremento del lavoro a tempo parziale e l'uso degli orari prolungati, incremento del lavoro temporaneo.

La velocità del cambiamento ha portato a un aumento del sentimento di insicurezza del lavoro. Alcuni autori hanno tracciato il collegamento tra la precarietà del lavoro e l'aumento dello

---

<sup>43</sup> [www.teleworkaustralia.net.au/doclibrary/public/pdfs/OHS.pdf](http://www.teleworkaustralia.net.au/doclibrary/public/pdfs/OHS.pdf).

<sup>44</sup> S. Mann, L. Holdsworth, *The psychological impact of teleworking: stress, emotions and health*, in *New Technology, Work and Employment*, novembre 2003, vol. 18, n. 3, 196-211(16).

<sup>45</sup> [http://agency.osha.eu.int/publications/reports/index\\_en.htm](http://agency.osha.eu.int/publications/reports/index_en.htm).

<sup>46</sup> A. Goudswaard, *New forms of contractual relationships and the implications for occupational health and safety*, European Agency for Safety and Health at Work, 2002.

stress.

Osservando le condizioni di lavoro si possono descrivere due scenari:

1. L'esternalizzazione dei rischi.

2. La segmentazione della forza lavoro in base alle differenze delle condizioni contrattuali di lavoro (orario di lavoro, la precarietà del lavoro e delle qualifiche).

Benach *et al.*<sup>47</sup> descrivono tre importanti fenomeni connessi ai mutamenti organizzativi.

In primo luogo, vi è la prova schiacciante che la disoccupazione è fortemente associata a mortalità e morbilità, stili di vita dannosi e bassa qualità della vita. Dal momento che le nuove forme di organizzazione del lavoro e l'occupazione flessibile possono condividere alcune delle caratteristiche negative della disoccupazione, sembra plausibile che tali effetti possano riguardare anche questi casi. Così, l'esperienza della precarietà del lavoro è stata associata a malattia psicologica, mentre i posti di lavoro precari tendono a provocare un'elevata esposizione ai rischi di vario genere.

Citano uno studio<sup>48</sup> da cui è emerso che la *job-insecurity* è fonte di una serie di sintomi psicologici come la depressione lieve. Anche le ristrutturazioni sono un rischio per alcuni dipendenti e la loro analisi dimostra che vi è una «significativa relazione lineare tra il livello di ristrutturazione e lunghi periodi di assenza per malattia, a causa di disturbi muscolo-scheletrici e traumi». Inoltre hanno trovato prove del fatto che perdere il lavoro ha avuto gravi effetti negativi sulla salute, anche dopo il ritrovamento di un lavoro.

In secondo luogo, le condizioni di lavoro dei lavoratori a tempo determinato sono peggiori di quelli dei lavoratori a tempo indeterminato, e quelli in occupazione flessibile sono esposti a più pericoli sul lavoro. I lavoratori temporanei, rispetto a quelli permanenti, hanno anche maggiori probabilità di avere condizioni di lavoro precarie ed essere esposti ai fattori negativi: vibrazioni, rumore, prodotti pericolosi o compiti ripetitivi. Un'analisi di Letouneux<sup>49</sup> dimostra che i lavoratori temporanei assumono più spesso posizioni dolorose o stancanti rispetto ai dipendenti a tempo indeterminato (57% e 42% rispettivamente), sono più esposti a rumore intenso (38% e 29% rispettivamente) e devono eseguire le operazioni ripetitive più frequentemente (46% e 36% rispettivamente). Inoltre, i lavoratori non permanenti hanno richieste di lavoro maggiori, minore controllo sul processo di lavoro e premi bassi – ognuno di tali caratteristiche è stata associata a conseguenze negative per la salute<sup>50</sup>.

In terzo luogo, alcuni studi hanno suggerito che i diversi tipi di lavoro flessibile hanno impatto peggiore sulla salute rispetto al lavoro standard. Per esempio, a livello UE, rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato, i dipendenti con contratti temporanei sono due volte più insoddisfatti del lavoro<sup>51</sup>; Benavides *et al.*, 2000)<sup>52</sup>. Inoltre, gli studi a livello nazionale hanno cominciato ad analizzare gli effetti del lavoro precario su alcune conseguenze per la salute, suggerendo che i nuovi tipi di contratti possono essere legati a problemi di salute. In Spagna e Francia, per

---

<sup>47</sup> J. Benach; D. Gimeno, F.G. Benavides, *Types of employment and health in the European Union*, 2002, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/21/en/1/ef0221en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/21/en/1/ef0221en.pdf).

<sup>48</sup> D. Dooley, J. Fielding, L. Levi, *Health and unemployment*, in *Annual Review of Public Health*, 1996, vol. 17, 449-65.

<sup>49</sup> V. Letouneux, *Precarious employment and working conditions in the European Union*, European Foundation for the improvement of Living and Working conditions, Dublin, 1998.

<sup>50</sup> H. Bosma, R. Peter, J. Siegrist, M. Marmot, *Two alternative job stress models and the risk of coronary heart disease*, in *American Journal of Public Health*, 1998, vol. 88, 68-74.

<sup>51</sup> F.G. Benavides, J. Benach, *Precarious employment and health related outcomes in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions, Dublin, 1999.

<sup>52</sup> F.G. Benavides, J. Benach, A.V. Diex-Roux, C. Romain, *How do types of employment relate to health indicators? Findings from the second European Survey on Working Conditions*, in *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2000, vol. 54, 494-501.

esempio, i lavoratori temporanei hanno registrato livelli molto più elevati degli infortuni sul lavoro rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato<sup>53</sup>.

Lo studio ha selezionato una serie di indicatori sanitari, tra cui stress, stanchezza, mal di schiena e dolori muscolari e li ha misurati nei diversi tipi di occupazione. Le piccole imprese e i lavoratori autonomi hanno alti livelli di tutti questi indicatori. In termini di settori economici, lo stato di salute peggiore era stato trovato in agricoltura, caccia, silvicoltura e pesca (25,5% di insoddisfazione, 39,8% per la fatica, 52,3% per il mal di schiena e il 45,5% per i dolori muscolari) e delle costruzioni (46,3% per il mal di schiena e 45,3% per i dolori muscolari). Il settore di trasporti e di comunicazione ha mostrato il più alto livello di assenteismo per motivi di salute. Al contrario, l'intermediazione finanziaria ha riportato i livelli più bassi per maggior parte degli indicatori di salute, anche se questo settore ha dei livelli peggiori di stress.

In termini di Paesi lo studio ha rilevato che tuttavia, l'assenteismo in Grecia e in Spagna è basso, ma molto elevato in Finlandia (23,9%). Alte percentuali di indicatori di salute sono state rinvenute anche in altri Paesi dell'Europa meridionale. Nel caso di insoddisfazione del lavoro, i risultati sono stati i seguenti: Spagna (22,2%), Italia (20,1%), Francia (19,6%) e Portogallo (18,1%). Oltre la Finlandia, la più alta percentuale di assenteismo è stato trovato nei Paesi Bassi (20,6%). Le percentuali più basse di indicatori sanitari sono state trovate in Irlanda: lo stress (13,1%), mal di schiena (11,3%), dolori muscolari (10,5%), insoddisfazione del lavoro a basso (8,1%) e affaticamento (8,9%). L'Austria ha mostrato basse percentuali di indicatori sanitari: l'insoddisfazione (9,4%), stress (19,6%), affaticamento (4,8%) e dolori muscolari (20,4%), ma l'assenteismo è stato molto elevato (16,0%). La Danimarca ha mostrato i bassi livelli di insoddisfazione (5,1%) e affaticamento (10,6%).

Secondo l'OCSE «le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi sono diverse da quelle dei lavoratori dipendenti per varie fattori. I lavoratori autonomi riportano condizioni di lavoro peggiori, comprese più ore di lavoro, e (a meno che non siano datori di lavoro) formazione, meno uso del computer, e più bassi sensazioni di sicurezza del lavoro». Non vi è alcun motivo di ritenere che questo non si applichi ai lavoratori dipendenti autonomi.

Un sondaggio OSHA negli Stati Membri<sup>54</sup> rileva inoltre che i lavoratori autonomi, lavoratori temporanei e quelli con contratti a breve termine sono stati spesso oggetto di discussione da parte degli Stati Membri, come soggetti più a rischio a causa delle loro limitate risorse, in particolare, per l'accesso limitato alla sicurezza e alla formazione e informazione sulla salute e sicurezza.

Una questione fondamentale per la tutela della salute e della sicurezza è la lunghezza delle ore di lavoro. Nel 2002 il sondaggio di Eurofound<sup>55</sup> ha rilevato che la settimana lavorativa media dei lavoratori autonomi è stata 48,2 ore, cioè 10 ore e mezza in più a settimana, in media, se comparata con quella del lavoratore dipendente. Mentre solo il 12% dei lavoratori dipendenti ha lavorato più di 50 ore a settimana, quasi il 50% dei lavoratori autonomi l'ha fatto. I dati dell'indagine hanno anche dimostrato che una percentuale significativa (16%) dei lavoratori autonomi lavorano part-time, contro il 21% nel caso di lavoratori dipendenti. C'era anche la prova che molti lavoratori autonomi lavorano part-time sui posti di lavoro diversi o con contratti diversi, il che aggiunge più ore di lavoro. Oltre un decimo (11%) dei lavoratori autonomi hanno dichiarato di aver più di un lavoro rispetto al loro lavoro principale, come imprenditore: solo il 5% dei lavoratori dipendenti sono in questa situazione. La relazione suggerisce che 'questa

---

<sup>53</sup> F. Durán, F. Castellanos, F. G. Benavides, Y. Valdeolivas, G. Tudela, M. T. Giráldez, L. De Blas, R. Ruano, N. Moreno-Manzanero, *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. Laseguridad y la salud en el trabajo en España*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2001; M. François, *Précarité et travail. Quels effets sur les conditions d'emploi et de sécurité?*, in *Travail*, 1993, Vol. 30, 44.

<sup>54</sup> *The State of Occupational Safety and Health in the European Union – Pilot Study*, 2000 <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/402>.

<sup>55</sup> *Self-Employment: Choice or Necessity?*, [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2000/22/en/1/ef0022en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2000/22/en/1/ef0022en.pdf).

tendenza al pluri-lavoro può essere indicativa di una flessibilità che assolutamente inconciliabile con lo status di lavoratore dipendente standard e che c'è maggiore occupazione marginale tra i lavoratori autonomi per l'esistenza di condizioni di lavoro falso.

Gli esperti della OSHA prevedono<sup>56</sup> che le nuove forme di occupazione e di contratti (temporaneo, a chiamata o part-time) e le tendenze verso la produzione snella e *outsourcing* sono questioni importanti per la salute e sicurezza sul lavoro di molti lavoratori. I lavoratori assunti con questi tipi di contratto sono più vulnerabili e di solito svolgono i lavori più pericolosi, si trovano nelle condizioni peggiori, e spesso ricevono meno di formazione in materia della salute e sicurezza che aumenta il rischio di infortuni sul lavoro. Le conseguenze di queste forme di lavoro possono significare meno opportunità di formazione, de-qualificazione e una diminuzione del controllo. Nel contesto del mercato del lavoro instabile i lavoratori hanno sempre più il sentimento di insicurezza che aumenta i livelli di stress legato al lavoro e ha un impatto negativo sulla salute del lavoratore.

Questa relazione contiene anche una utile *literature review* sul lavoro precario. Inizia affermando che a causa della globalizzazione e della competitività crescente, le organizzazioni tentano di accrescere la loro efficacia, spesso mediante riorganizzazione, *outsourcing*, fusioni e acquisizioni. Come regola generale, questi cambiamenti comportano licenziamenti. Negli anni 1980 e 1990 la maggior parte dei Paesi sviluppati e non sviluppati ha sentito un aumento della precarietà del lavoro.

Dagli indagini è emerso che nel 1996, il 44% al 79% (a seconda del Paese) degli intervistati nella UE-15 non percepiscono il loro lavoro come sicuro.

In tal modo le preoccupazioni circa la precarietà del lavoro sono in aumento. L'analisi cita la *Quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro*, da cui risulterebbe che il 13% dei lavoratori dell'UE-25 ha ritenuto di poter perdere il posto di lavoro nei sei mesi successivi. Vi era una differenza importante tra l'UE-15 e l'UE-10 (2004, gli Stati membri). Nella prima, circa l'11% ritiene che essi potrebbero perdere il posto di lavoro, mentre per il secondo gruppo – è del 25%. L'indagine ha rilevato che la maggior parte dei lavoratori europei, che ha ritenuto di poter perdere il posto di lavoro nel prossimo futuro sono stati occupati in alberghi e ristoranti (20%), come impianti e operatori di macchina e assemblatori, o nelle occupazioni elementari (19%).

La precarietà del lavoro è stata una preoccupazione maggiore per gli occupati nel settore privato, piuttosto che nel pubblico; vi era anche una correlazione tra il livello di istruzione e la sensazione di insicurezza; e i risultati contrastanti in letteratura su una connessione tra il genere e la sensazione di insicurezza. La gran parte della ricerca è stata concentrata sugli effetti sulla salute mentale e psicologica di insicurezza e si è concentrati sul tema dello stress derivante da questa insicurezza. Lo studio cita un'analisi di Sverke *et al*<sup>57</sup>. Questa analisi ha incluso i 37 studi effettuati tra il 1980 e il 1999 su un totale di 14.888 intervistati. Ha mostrato una correlazione tra la precarietà del lavoro e il peggioramento della salute mentale, in quanto maggiore è il livello di precarietà del lavoro, la più povera è la salute mentale.

L'analisi di Sverke ha inoltre evidenziato una correlazione tra la precarietà del lavoro e la salute fisica. Più alto è il livello di precarietà del lavoro, più è povero il livello di salute fisica. La grande insicurezza è collegata con lo stato di salute auto-riferito incluso il mal di testa e dolori della colonna vertebrale. Uno studio svizzero del 2002<sup>58</sup> dimostra che il 37% dei lavoratori, che

---

<sup>56</sup> *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health*, OSHA (European Agency for Safety and Health at Work), European Risk Observatory Report, 2007, in <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/7807118>.

<sup>57</sup> M. Sverke, J. Hellgren, K. Näswall, *No security: a meta-analysis and review of job insecurity and its consequences*, in *Journal of Occupational Health Psychology*, 2002, n. 7, 242-264.

<sup>58</sup> R.M. Steinman, *Santé psychique — stress — Bases scientifiques pour une stratégie nationale en matière de prévention du stress et de promotion de la santé psychique en Suisse (condensed)*, Promotion Santé Suisse, Berne and Lausanne, 2006, in [www.gesundheitsfoerderung.ch/f/leistungen/psychische\\_gesundheit/psychische\\_gesundheit\\_stress/de-fault.asp](http://www.gesundheitsfoerderung.ch/f/leistungen/psychische_gesundheit/psychische_gesundheit_stress/de-fault.asp).

temeva di perdere il posto di lavoro, ha subito gravi disturbi funzionali, quali mal di testa, dolori alla schiena e i disturbi del sonno, rispetto al 17% di coloro che non avevano paura di perdere il lavoro.

## 6. *Outsourcing* (esternalizzazione).

### *Lavoro domestico*

La relazione di Eurofound del 2005 *Employment in Household Services*<sup>59</sup> ha affermato che la tendenza a esternalizzare i lavori domestici negli ultimi anni ha contribuito alla creazione di nuovi posti di lavoro. È stato soprattutto dopo la seconda guerra mondiale che i sistemi di welfare hanno cominciato a dare sostegno ad alcuni aspetti del lavoro domestico (in particolare, l'assistenza all'infanzia e di assistenza agli anziani), sebbene le differenze tra i sistemi si sono verificati da subito – in particolare tra i Paesi nordici (dove la spesa pubblica per l'assistenza all'infanzia e assistenza agli anziani era importante) e il resto d'Europa. Nella maggior parte del resto d'Europa, i servizi di custodia sono stati sviluppati in primo luogo come una forma di servizio sociale per affrontare i problemi delle famiglie più povere e svantaggiate, comprese le madri adolescenti e le donne 'costretti' a trovare un lavoro, mentre in 'normali' famiglie le donne con bambini piccoli sarebbero rimaste a casa per prendersi cura di loro. Questa tendenza si è protratta fino a poco tempo fa nella maggior parte dei Paesi europei. In alcuni Paesi, i nuovi servizi per l'infanzia legati alla diffusione di nuove teorie educative la cui importanza per la socializzazione dei bambini era sottolineata si sono sviluppati negli anni 1960, tuttavia, questi servizi sono stati raramente progettati per fornire il supporto per le donne lavoratrici (per esempio, negli orari in cui erano aperti).

Secondo questo studio, in molti Paesi, nelle famiglie più benestanti, la pulizia interna è stata effettuata da parte di non-membri della famiglia. Più di recente vi è stata effettivamente una riduzione dei posti di lavoro domestico che richiedono l'abitazione presso il proprio datore di lavoro o una regolare presenza giornaliera per lunghe ore; si è diffuso invece l'impiego domestico per un numero limitato di ore settimanali. Lo sviluppo più recente è stato l'uso di servizi dei lavoratori domestici da parte dalle famiglie per le quali è diventata una necessità perché tutti i membri adulti sono occupati in attività lavorativa remunerativa.

La relazione inoltre dichiara che «le politiche pubbliche hanno influenzato – e continuano ad influenzare – lo sviluppo di servizi alle famiglie in molti modi diversi attraverso misure di welfare, la regolamentazione del mercato del lavoro, la promozione delle pari opportunità, sostegno alla famiglia e così via. Un modo importante di agire è attraverso il finanziamento e l'organizzazione di servizi di custodia dei bambini e assistenza agli anziani». Per quanto riguarda l'assistenza agli anziani, le notevoli differenze nazionali, sono stati trovate nei servizi pubblici residenziali e i servizi di assistenza per gli anziani tra i Paesi nordici e i Paesi dell'Europa meridionale. Una distinzione può essere fatta tra i Paesi con una scarsa presenza di edifici residenziali o di assistenza domiciliare (Italia, Portogallo e Spagna), Paesi con alti livelli di servizi residenziali, ma bassa fornitura di servizi di assistenza domiciliare (Austria, Germania e Irlanda), paesi con livelli medi di prestazione di entrambi i servizi (Belgio, Francia, Svezia e Regno Unito, con i Paesi Bassi) è più alta nelle case di cura, e Paesi con alti livelli di prestazione di entrambi i tipi di servizi, ad esempio Danimarca, Finlandia e Norvegia.

Uno studio internazionale di *outsourcing* e nuove forme di tecnologia è stato effettuato sotto il nome del progetto FLEXCOT. L'obiettivo è di determinare in che misura le nuove generazioni di tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono essere utilizzate al fine di

---

<sup>59</sup> A. Cancedda, *Employment in Household Services*, 20 dicembre 2005, [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2001/13/en/1/ef0113en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2001/13/en/1/ef0113en.pdf).

sviluppare nuove pratiche di lavoro flessibili, che sarebbero socialmente più sostenibili di quelli attuali<sup>60</sup>. Ha identificato un certo numero di tipi *outsourcing*:

– le imprese che contrattano con le imprese di lavoro temporaneo la fornitura temporanea. Questi lavoratori hanno quindi un rapporto diretto con una impresa, ma svolgono il lavoro per un'altra. C'è stato un aumento dei livelli di lavoro temporaneo in diversi Paesi in Europa negli ultimi anni e un approccio più liberalizzato per regolamentare il fenomeno è stato adottato in molti Paesi;

– ci sono state indicazioni di una tendenza emergente per le imprese di utilizzare i lavoratori *freelance* per svolgere i lavori che sarebbero stati fatti in casa. Ciò riguarda soprattutto i lavoratori professionisti impegnati per un progetto limitato nel tempo che contrattano con l'azienda direttamente o indirettamente, attraverso un'agenzia di lavoro temporaneo. Questa tendenza è molto diffusa nel settore di giornalismo in cui alcuni giornalisti sono assunti su base 'come e quando richiesto';

– subappalto dei lavori ad imprese terze su base di un progetto o su base a lungo termine, sta diventando comune nella maggior parte dei settori studiati, tra cui una crescente tendenza a esternalizzare l'attività che fino a poco sarebbe stata vista come 'principale' per il funzionamento delle organizzazioni;

– *outsourcing*;

– trasferimento del lavoro di routine alle società terze.

Secondo un altro studio<sup>61</sup>: «L'*outsourcing* è l'esternalizzazione di compiti specifici, come la manutenzione o produzione, che in origine erano svolte all'interno di un'organizzazione. L'*outsourcing* non si limita a modificare il rapporto giuridico tra coloro che intraprendono l'attività e l'organizzazione principale. Comporta spesso anche altre modifiche, compresa l'organizzazione e il calendario dei compiti di lavoro, la gestione della sicurezza sul lavoro e il sistema di ricompense, di controllo e rapporti di potere sul posto di lavoro, nel contesto normativo compresi OHS e determinazione collettiva delle condizioni di lavoro, e anche in luogo di lavoro».

Alcuni autori hanno cercato di analizzare la relazione tra i diversi rapporti contrattuali e la salute e sicurezza sul lavoro. Quinlan, Mayhew e Bohle (*et al*)<sup>62</sup> hanno concluso nella loro analisi che il «90% degli studi ha rivelato un'associazione negativa tra *outsourcing* e ristrutturazione organizzativa/riduzione dell'attività e salute e sicurezza».

Un esperto della OSH ha dichiarato<sup>63</sup>: «le numerose ricerche indicano che i cambiamenti dell'organizzazione del lavoro legati all'esternalizzazione influiscono negativamente sulla salute e sicurezza sul lavoro (SSL) dei lavoratori in *outsourcing*, nonché per coloro che restano in una società». I lavoratori temporanei nel loro ambiente di lavoro sono più spesso esposti alle condizioni avverse tra cui il rumore, le posizioni dolorose e stancanti, e movimenti ripetitivi. Hanno anche minor controllo sui tempi di lavoro, spesso lavorano nelle posizioni di lavoro meno qualificati e hanno meno visione completa del proprio ambiente di lavoro, che risulta essenzialmente da una mancanza di formazione. Minori opportunità di formazione e di apprendimento permanente sono specificamente caratteristica dei lavoratori atipici».

---

<sup>60</sup> [www.ftu-namur.org/flexcot/index.html](http://www.ftu-namur.org/flexcot/index.html), [www.ftu-namur.org/fichiers/FLEXCOT-rapfinal.pdf](http://www.ftu-namur.org/fichiers/FLEXCOT-rapfinal.pdf).

<sup>61</sup> C. Mayhew, M. Quinlan, *The effects of outsourcing on occupational health and safety: a comparative study of factory-based workers and outworkers in the Australian clothing industry*, in *International Journal of Health Services*, 1999, vol. 29, n. 1, 83-107.

<sup>62</sup> M. Quinlan, C. Mayhew, P. Bohle, *Contingent work: health and safety perspectives on the global expansion of precarious employment, work disorganisation and occupational health: a review of recent research*, Paper presentato all'European Union Research Workshop, *Just in time employed – organisational, psychological and medical perspectives*, Dublino 22-23 maggio 2000, organizzato da Gunnar Aronsson and Kerstin Isaksson, National Institute of Working Life, Stockholm.

<sup>63</sup> *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health*, OSHA (European Agency for Safety and Health at Work), European Risk Observatory Report, 2007, in <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/7807118>.

Un'utile ricerca è stata condotta in Australia da Mayhew e Quinlan<sup>64</sup>. Questo studio ha confrontato i lavoratori di fabbrica ed i lavoratori in *outsourcing* nel settore dell'abbigliamento. Hanno illustrato il problema: «l'*outsourcing* è stato anche un fattore significativo per la rinascita del lavoro a domicilio e per l'espansione delle categorie sovrapposte di telelavoro [...]. Non tutti i telelavoratori lavorano a domicilio e non tutti sono in *outsourcing* in senso stretto. Tuttavia, è chiaro che la crescita del lavoro a domicilio è in parte un risultato di subappalto. Inoltre, la distinzione giuridica tra un lavoratore autonomo e il lavoratore a domicilio che è un dipendente di un subappaltatore maschera un terreno spesso ambiguo dove in pratica la differenziazione formale può avere poco significato».

Secondo questo studio esiste una dimensione importante di genere nell'*outsourcing*, con «le donne che costituiscono una parte significativa del lavoro in *outsourcing*». L'analisi ha trovato tre serie di fattori di rischio associati all'*outsourcing*:

- (a) Il sistema economico e remunerativo associato all'*outsourcing*; il concorso tra i subappaltatori e il pagamento delle retribuzioni in base ai risultati. *Outsourcing* spesso significa uno spostamento di lavoro verso le imprese più piccole con meno risorse da investire alla OHS;
- (b) la presenza di subappaltatori spesso crea un processi e gestione più complessi;
- (c) le norme e il rispetto dei programmi di solito sono concentrati sui lavoratori dipendenti permanenti nei luoghi di lavoro più grandi.

Questa tabella è presa da questo articolo:

**Tabella 13. Fattori di rischio associati con il subappalto/*outsourcing*.**

<b>Fattori economici e remunerativi</b>
Competizione/ribasso dei contratti di appalto
Lavoro per compiti/pagamento in base ai risultati
Lunghe ore di lavoro
Mancanza di risorse (come nelle imprese piccole)
Esternalizzazione delle attività ad alto rischio
<b>Disorganizzazione</b>
L'ambiguità di norme, prassi e le procedure
Comunicazione all'interno del gruppo/tra lavoratori
Più complicate linee di controllo di gestione
Frammentazione del sistema di gestione della OHS
L'incapacità dei lavoratori esternalizzati di organizzarsi / proteggere se stessi

### ***La probabilità elevata del fallimento della regolamentazione***

Le leggi OHS si concentrano sui lavoratori dipendenti delle grandi imprese.

Le agenzie OHS non riescono a sviluppare materiale di supporto.

Le agenzie OHS non riescono a perseguire strategie di rispetto del caso.

I lavoratori autonomi non sono coperti da norme minime di tutela.

I lavoratori autonomi non beneficiano delle indennità dei lavoratori subordinati.

Per quanto riguarda la SSL, il numero crescente di lavoratori temporanei è associato ad una frammentazione delle responsabilità legali, e sono sottorappresentati nei comitati sulla salute e la sicurezza. Alcune fonti indicano che le attrezzature di protezione sono messe a disposizione

<sup>64</sup> C. Mayhew, M. Quinlan, *The effects of outsourcing on occupational health and safety: a comparative study of factory-based workers and outworkers in the Australian clothing industry*, cit.

meno spesso per i lavoratori temporanei che per i lavoratori a tempo indeterminato. Di conseguenza, le misure, inclusa la formazione, in materia della salute e sicurezza non si applicano ai lavoratori temporanei.

Le rilevazioni degli esperti basate su un campione italiano di 800 lavoratori hanno dimostrato che i lavoratori atipici tendevano a sottostimare i rischi legati al lavoro<sup>65</sup>. Questo sondaggio ha mostrato che il 57,8% dei lavoratori atipici, rispetto al 41,4% dei lavoratori standard, pensava di non essere mai stato esposto a rischi psico-sociali.

Questo studio ha suggerito che i lavoratori permanenti hanno accesso a più formazione, un maggiore controllo sui processi lavorativi e trovano più gratificazioni nei loro posti di lavoro, mentre i lavoratori non permanenti devono affrontare precarietà del lavoro più alta, condizioni di lavoro peggiori, richieste di lavoro più elevate e più incidenti professionali e ciò è una prova della ridotta protezione in alcune situazioni professionali di cui tratta anche uno studio autorevole<sup>66</sup> che ha esaminato le implicazioni per la salute e la sicurezza della frammentazione dei sistemi di produzione e dei servizi in atto. Ciò ha comportato, da un lato, una riduzione (nel Regno Unito) dei posti di lavoro in aziende di grandi dimensioni e un aumento delle imprese di piccole e medie dimensioni, e, dall'altro, un significativo aumento nell'uso di determinate categorie di lavoratori contingenti, in particolare lavoratori autonomi e temporanei.

Lo studio suggerisce quattro ragioni per cui questo processo di de-integrazione potrebbe avere conseguenze negative:

(a) molte delle attività esternalizzate sono state trasferite in capo alle piccole e medie imprese, che possiedono i sistemi di gestione del rischio meno adeguati e sofisticati;

(b) i problemi di coordinamento possono sorgere quando i lavoratori subappaltati e temporanei lavorano in prossimità del personale interno;

(c) esternalizzazione inter-organizzativa può avere un impatto negativo creando 'canali di dissenso collettivo';

(d) gli investimenti in contratti commerciali associati possono dissuadere le organizzazioni dall'investire nella prevenzione sanitaria e misure di sicurezza.

Lo studio si riferisce alle rilevazioni di Eurostat e di vari studi britannici in base ai quali gli infortuni gravi e mortali si verificano più spesso nei luoghi di lavoro di piccole dimensioni. Questo può derivare da una mancanza di risorse da investire nella salute e sicurezza, dalla bassa frequenza con cui le piccole imprese sono controllate e un limitato accesso del personale ai sindacati o altre forme di rappresentazione autonoma.

Anche il coordinamento della gestione dei rischi può essere problematico in situazioni di subappalto e di *outsourcing*. Gli studi hanno dimostrato che vi sono meno controlli sulle attività subappaltate rispetto al personale assunto direttamente. Questo studio cita come esempio un'indagine del settembre 2001 relativa ad un'esplosione nella fabbrica chimica AZF a Tolosa, in Francia, in cui 30 persone sono morte. Ciò riguardava 21 lavoratori, 13 dei quali avevano lavorato per i sub-appaltatori. L'inchiesta ha concluso che la gestione della sicurezza è un fattore critico per l'incidente; è stato raccomandato di vietare subappalti multipli per questi sedi.

I dati della ricerca mostrano anche un quadro simile della gestione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori temporanei. È citato uno studio britannico che dimostra che circa la metà delle agenzie di reclutamento intervistate non adotta gli adempimenti legali e che non c'è consapevolezza della responsabilità solidale tra le agenzie e dei datori di lavoro in tema di sicurezza.

---

<sup>65</sup> Il riferimento è fornito dal report di E. Battaglini (ed.), *Percezione dei rischi nell'Impresa post-fordista*, IRES Istituto di Ricerche Economiche e Sociali, Rome (forthcoming – at the time).

F. Haigh, O. Mekel, *Policy Health Impact Assessment for the European Union: Pilot Health Impact Assessment of the European Employment Strategy in Germany*, European Commission, Brussels, 2004.

<sup>66</sup> P. James, R. Johnstone, M. Quinlan, D. Walters, *Regulating Supply Chains to improve Health and Safety*, in *Industrial Law Journal*, 2007, vol. 36, n. 2, 163-187.

## LA SALUTE E SICUREZZA E LA LEGISLAZIONE NEL REGNO UNITO

Sommario: 1. Premessa. – 2. Lavoratori domestici. – 3. Telelavoro. – 4. Lavoratori autonomi dipendenti. – 5. Lavoro vulnerabile. – 6. Allegati.

### 1. Premessa.

Per capire se la protezione è, o non è offerta a queste categorie dei lavoratori dipendenti nel Regno Unito, è importante capire come lo statuto e *common law*, interagiscono nel campo della salute e sicurezza sul lavoro (SSL).

#### *Sistema legislativo Common Law*

Il Regno Unito incorpora un certo numero di giurisdizioni, cioè Inghilterra, Scozia, Irlanda del Nord, e con la delegazione sostanziale di poteri alle Regioni in questi ultimi anni, sta emergendo il Galles come una quarta giurisdizione. A dispetto delle differenze regionali, però, tutto il Regno Unito è considerato un sistema giuridico basato sulla *common law*, piuttosto sulla *civil law* e la legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, emanata dal Parlamento di Westminster, si applica a tutto il Regno Unito<sup>1</sup>. Sono significative le differenze negli approcci in materia tra *civil law* e *common law* come dimostrano le difficoltà incontrate dal Regno Unito nell'attuazione delle direttive comunitarie e viceversa le difficoltà delle istituzioni comunitarie nel comprendere l'approccio britannico ai suoi standard.<sup>2</sup>

Il sistema britannico in materia di OSH ha una lunga storia. Si può risalire all'inizio del XIX Secolo e vi sono sempre state chiare distinzioni tra i sistemi richiesti dalle varie organizzazioni al fine di ridurre e prevenire gli incidenti sul lavoro e i sistemi più propensi alla compensazione ad incidente avvenuto. Dal 1970 entrambi i sistemi mostravano problemi, così furono intraprese due importanti indagini governative sulla legislazione vigente in prospettiva evolutiva e di cambiamento<sup>3</sup>.

Mentre queste revisioni di legge sono state commissionate alla vigilia dell'entrata del Regno Unito alla Comunità europea nel gennaio 1973, entrambe le relazioni hanno adottato l'approccio di *common law*. I sistemi di sicurezza sul lavoro sono stabiliti negli Atti del Parlamento, o in regolamenti adottati ai sensi della legislazione principale<sup>4</sup> al fine di prevenire gli infortuni sul lavoro. Queste leggi vengono applicate dallo Stato. Sono controllate da ispettori e sono sottoposte alla competenza dei tribunali di diritto penale, con sanzioni pecuniarie o periodi di reclusione inflitti ai colpevoli<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> In ogni caso le leggi principali non si applicano all'Irlanda del nord; le leggi in questione vengono attuate per mezzo di ordini del Consiglio.

<sup>2</sup> E.g. *The Commission of the European Communities v UK* [2007], causa C-127/05, concernente l'applicazione della direttiva quadro n. 89/391/EC sulla Introduzione di Misure per incoraggiare il miglioramento della salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro.

<sup>3</sup> Il Comitato Robens pubblicò il suo report *Safety and Health at Work* in 1972 (Cmnd 5034) e la Royal Commission on Civil Liability for Personal Injury (comunemente chiamata 'Commissione Pearson') lo ha riportato nel 1978 (Cmnd. 7054-1).

<sup>4</sup> Generalmente la legislazione subordinata ha la forma di statuto.

<sup>5</sup> Molto spesso i controlli sono fatti attraverso la notifica di una ingiunzione di miglioramento o di divieto che impone al destinatario di regolarizzare una situazione o di interrompere un processo lavorativo nocivo e illegale: non è commesso alcun reato se si regolarizza la situazione nei termini prescritti. Nel 2007/2008

Va inoltre rilevato che esiste un sistema statale di tutela del lavoro, e molte disposizioni sono contenute nell'*Employment Rights Act* del 1996, che simile ad un codice di diritto del lavoro. I lavoratori possono citare in giudizio i datori di lavoro innanzi al *Employment Tribunal*. I dipendenti che hanno una sufficiente continuità di servizio<sup>6</sup> possono chiedere la compensazione legale nel caso di licenziamento attuale o costruttivo<sup>7</sup>. Un lavoratore che non gode di tali tutele si trova in una posizione relativamente debole, può essere oggetto dello sfruttamento e subire incidenti o malattie professionali a causa di tali fattori: sovraccarico di lavoro, povertà o stress. Una persona che subisce lesioni personali per inosservanza delle norme infortunistiche può chiedere il risarcimento a titolo di compensazione attraverso ai sensi del diritto civile e la maggior parte dei processi si svolge nei tribunali di circuito locale. Il ricorrente può invocare il fatto che il suo infortunio è stato causato dalla negligenza del convenuto o dalla violazione di un obbligo di legge. La maggior parte dei dazi imposti dalla legge in materia possono essere oggetto di contenzioso in sede civile.

Il diritto di citare in giudizio per il risarcimento di lesioni personali si aggiunge alle indennità volte a far mantenere il reddito che possono essere a disposizione di coloro che non sono in servizio a causa di malattia, o infortunio sul lavoro, anche se le prestazioni erogate da parte dello Stato possono essere detratte dai premi risultanti dalla compensazione del contenzioso. Va anche osservato che coloro che non hanno uno *status* occupazionale sicuro rischiano di non avere il diritto giuridico statale di denunciare il trattamento sleale che in mancanza di controllo può mettere in pericolo la loro salute e sicurezza.

### **Legislazione sulla salute e sicurezza**

L'esito della relazione nel 1972 del Comitato nominato: «Per rivedere le disposizioni previste a tutela della sicurezza e salute delle persone nel corso del loro rapporto di lavoro [...]»<sup>8</sup> è stata l'adozione della legge *Safety at Work Act* del 1974, una legge che delinea un nuovo quadro in base al quale dalla legislazione secondaria e le vecchie leggi possono essere abrogate da norme nuove più appropriate<sup>9</sup>. Tale legge è la principale normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro in Gran Bretagna e le direttive comunitarie vengono incorporate nella legislazione nazionale mediante i regolamenti di attuazione della stessa. La parte principale della legge era dedicata alla creazione di un nuovo sistema amministrativo e di controllo. Essa istituiva una Commissione sulla salute e sicurezza che si doveva occupare di questi problemi e prendere le misure appropriate<sup>10</sup>, nominare gli ispettori e far rispettare la legge. La Commissione è stata abolita nel 2008<sup>11</sup> e l'esecutivo ha ripreso le sue attività.

Va ricordato che la gran parte del lavoro del HSE (*Health and Safety Executive*) consiste nel fornire consigli e indicazioni ai datori di lavoro e lavoratori. Pubblica molti libri e opuscoli, fornisce consulenze specializzate e molto di tale attività è reperibile sul suo sito web<sup>12</sup>. In particolare, produce i codici di condotta, che se 'approvati' dal Parlamento ci si aspetta che

---

circa 7715 notifiche sono state ingiunte dal HSE mentre 1137 reati sono stati perseguiti, si veda *Health and Safety statistics 2007/8* (HSE).

<sup>6</sup> Cioè normalmente almeno un anno di lavoro presso lo stesso datore di lavoro; *Employment Rights Act* s. 108.

<sup>7</sup> Si verifica un licenziamento ingiustificato se il datore di lavoro non rispetta un termine del contratto e, se omette notevolmente l'obbligo di buona fede, il lavoratore può legittimamente citarlo in giudizio.

<sup>8</sup> Cmnd 5034, paragrafo 1.

<sup>9</sup> La rivista delle leggi del Regno Unito è simile a quella di altri paesi, tra cui USA, Australia, Norvegia e di un certo numero di Stati Europei. Lo scrittore in questione ha scritto un position paper *Occupational Health and Safety in Great Britain*, finanziato e pubblicato nel 1980 dalla Fondazione di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro come parte di una ricerca sugli sviluppi contemporanei delle leggi in tutti gli stati membri.

<sup>10</sup> Sezione 10 dell'Atto del 1974.

<sup>11</sup> *Legislative Reform* (Health and Safety Executive) Order 2008 SI No. 2008/960.

<sup>12</sup> [www.hse.gov.uk/](http://www.hse.gov.uk/).

debbano essere seguiti ed applicati come buone pratiche<sup>13</sup>. Esso produce anche le ‘guide’ per aiutare le imprese ad operare in materia sicurezza, e anche se tali guide non hanno valore giuridico, forniscono informazioni circa le aspettative dell’ispettorato. E’Una delle pubblicazioni più autorevoli dell’ HSE è la guida sullo stress legato al lavoro, essendo essa una delle cause più comuni di malattie professionali<sup>14</sup>.

L’unica legge sostanziale contenuta nell’Act indica i doveri generali per una maggiore responsabilità delle organizzazioni nella identificazione dei sistemi necessari per garantire la salute e la sicurezza delle persone sul posto di lavoro e di altre persone che potrebbero essere messe a rischio<sup>15</sup>. Il primo e più importante degli obblighi generali è quello imposto ai datori di lavoro per la tutela dei loro dipendenti. La sezione 2 (1) afferma: «è dovere di ogni datore di lavoro garantire per quanto ragionevolmente possibile, la salute, la sicurezza ed il benessere sul luogo di lavoro per tutti i suoi dipendenti».

La sezione 2 (2) fornisce esempi di elementi particolari a cui questo compito si estende:

(a) fornitura e manutenzione di impianti e sistemi di lavoro che devono essere, per quanto ragionevolmente possibile, sicuri e senza rischi per la salute;

(b) disposizioni volte a garantire, per quanto ragionevolmente possibile, la sicurezza e l’assenza di rischi per la salute in connessione con l’uso, la manipolazione, l’immagazzinamento e il trasporto di articoli e sostanze;

(c) la fornitura di tali informazioni, l’istruzione, la formazione e la supervisione, come è necessario per garantire, per quanto ragionevolmente possibile, la salute e la sicurezza sul lavoro dei suoi dipendenti;

(d) per quanto ragionevolmente possibile riguardo al qualsiasi posto di lavoro sotto il controllo del datore di lavoro, il mantenimento di essa in una condizione sicura e senza rischi per la salute e la fornitura e la manutenzione dei mezzi di accesso e di uscita da esso che sono sicuri e senza rischi;

(e) la fornitura e il mantenimento di un ambiente di lavoro per i suoi datori di lavoro che è, per quanto sia ragionevolmente praticabile, sicuro, senza rischi per la salute, e adeguate per quanto riguarda le strutture e le modalità per il loro benessere sul luogo di lavoro.

Questa sezione impone al datore di lavoro un dovere quasi assoluto di gestire i sistemi di lavoro per proteggere i propri dipendenti dagli incedenti sul lavoro. Se un lavoratore subisce un infortunio il giudice deve solo certificare il collegamento del incidente e il lavoro. Il datore lavoro sarà colpevole a meno che non si avvalga della disposizione di cui alla sezione 40 che prevede: «[...] E’ onere dell’imputato dimostrare [...] che [...] non era ragionevolmente possibile fare di più di quanto fosse in realtà stato fatto per adempiere al dovere o all’obbligo.

Il caso più recente (R.V. Chagot Limited (t/a contratti di servizi) e al., [2008] UKHL) dimostra che se il datore di lavoro ha omesso di effettuare una valutazione dei rischi come previsto dal regolamento 3 della gestione della salute e sicurezza sul luogo di lavoro 1999<sup>16</sup>, difficilmente potrà sottrarsi alla propria responsabilità<sup>17</sup>.

Il *focus* della sezione 2 sul rapporto tra datore di lavoro e lavoratore rispecchia la tradizione nazionale di considerare normale rapporto di lavoro quando tra un datore di lavoro e un

---

<sup>13</sup> La sezione 17 dell’atto prevede che i codici di pratiche approvati possono essere usati nel perseguire i reati anche se gli stessi (reati) non derivano da una violazione di tali codici: un difensore può usare un sistema diverso ma sicuro.

<sup>14</sup> Cfr. [www.hse.gov.uk/stress/standards/index.htm](http://www.hse.gov.uk/stress/standards/index.htm) dove trovi il documento dell’HSE *Management Standards for Work-Related Stress*. Le statistiche dell’HSE affermano che molti giorni lavorativi sono persi ogni anno a causa dello stress lavoro-correlato, più che per altre cause. Nel 2007/8 13,539,000 giorni di lavoro sono stati persi, circa 0-.56 giorni per ogni lavoratore.

<sup>15</sup> *Health and Safety at Work Act* s.1(1).

<sup>16</sup> SI 1999/3242; Varie leggi hanno implementato la Direttiva-quadro 89/391/EEC,

<sup>17</sup> Il caso nacque da un incidente mortale occorso da un lavoratore del settore costruzioni quando in circostanze non meglio specificate la scala che stava usando si era ribaltata.

lavoratore esiste un contratto dipendente in precedente legge essi erano nominati ‘padrone e servo’). La parte interpretativa dell’Act stabilisce soltanto che: «per lavoratore’ si intende una persona che lavora con un contratto di lavoro [...]» (s.53)<sup>18</sup>.

Il compito di individuare se un determinato rapporto sussiste è compito dei giudici che in passato hanno spesso dovuto affrontare questo problema in sede di contenziosi aventi ad oggetto richieste risarcitorie. In tempi più recenti il problema tende a verificarsi nel contesto del diritto alla tutela del lavoro legale.

Anche quando la legge sulla salute e la sicurezza sul lavoro è stata approvata nel 1974, era chiaro che molte attività fossero svolte da persone che non erano lavoratori dipendenti, ma questo non veniva considerato un problema, perché la sezione 3 (1) imponeva di proteggere anche i lavoratori esternalizzati e, il pubblico in generale.

La sezione 3 (1), prevede:

È dovere di ogni datore di lavoro di gestire l’impresa in modo tale da garantire, per quanto ragionevolmente possibile, che le persone che non lavorano con lui ma eventualmente potrebbero essere lese dalla sua attività, non siano lese ed esposte ai rischi per la salute e sicurezza.

Nel corso degli anni si sono verificati molti casi rilevanti ai sensi della presente sezione che hanno convinto molte organizzazioni delle lesioni subite da parte dei contraenti. La maggior parte di questi casi, tuttavia, hanno provocato dal fallimento del datore di lavoro contraente di assicurare che i dipendenti del subappaltatore fossero informati su i sistemi della sicurezza nel lavoro, presso la sede del contraente<sup>19</sup>. Il più pertinente dei casi (R/Mara [1987] IRLR 154) che ha provocato la folgorazione di un lavoratore attraverso l’utilizzo di una macchina di pulizia difettosa. In questo caso particolare le attrezzature difettose appartenevano alla ditta che subappaltava lavori di pulizia e la vittima era un dipendente di questa ultima; ma erano i subappaltatori che sono stati condannati. Il risultato sarebbe stato lo stesso se la vittima fosse stata un addetto alle pulizie occasionale che avesse subito un incidente a causa delle attrezzature appartenenti al titolare sub-appaltatore dei locali in cui è avvenuto l’incidente. Ora sono specificamente richieste la cooperazione e il coordinamento delle attività se le due organizzazioni condividono uno spazio di lavoro comune (rischio interferenziale); esso viene specificato dall’art. 11 del regolamento attuativo della legge del 1999 che prevede:

Nei casi in cui due o più datori di lavoro condividono un luogo di lavoro (sia a titolo temporaneo o permanente) ogni datore di lavoro deve:

(co)-operare con gli altri datori di lavoro interessati per quanto è necessario per consentire loro di rispettare le prescrizioni e i divieti imposti dalla legge.

(b) (tenendo conto della natura della sua attività) di adottare tutte le misure ragionevoli per coordinare le misure per conformarsi alle prescrizioni e divieti imposti dalla legge.

(c) prendere tutte le misure necessarie per informare gli altri datori di lavoro interessati sui rischi per la salute e la sicurezza dei loro dipendenti derivanti da o in connessione con il comportamento della sua impresa<sup>20</sup>.

La giurisprudenza (e il regolamento sopra) indicano che la ratio della sezione 3 (1) della legge è quella di garantire la sicurezza dei sistemi produttivi in cui due o più datori di lavoro stanno lavorando nel medesimo luogo, di norma in un posto di lavoro condiviso. s.3 (1), anche il subcontraente sia un lavoratore autonomo. Inoltre la sezione 3 (2), della legge chiarisce che il lavoratore autonomo ha anche un dovere verso se stesso e agli altri. Essa prevede: «È dovere di ogni lavoratore autonomo condurre l’impresa in modo tale da garantire, per quanto

---

<sup>18</sup> Questa stessa definizione è data da s. 230(1) dell’ *Employment Rights Act 1996*; s. 230(2) definisce “contratto di lavoro” come un «contratto di servizio o apprendistato, espresso o implicito, e se è espresso, sia orale che in forma scritta».

<sup>19</sup> E.g. *R v Swan Hunter Shipbuilders Ltd* [1981] ICR 8321; *R v Associated Octel Ltd* [1996] 1WLR 1543

<sup>20</sup> L’espressione «previsioni rilevanti obbligatorie» è usata dall’atto del 1974 con riferimento a regole fatte nell’ambito del medesimo atto.

ragionevolmente possibile, che lui e le altre persone (anche non dipendenti), che potrebbero essere lese non siano esposte a rischi per la salute e sicurezza.

Questo impone un obbligo in più ai lavoratori autonomi rispetto a un dipendente il cui compito è solo di:

Prendersi cura della la salute e la sicurezza propria e di quella delle altre persone che possono essere influenzate da suoi atti od omissioni sul lavoro.

Così, mentre i lavoratori autonomi hanno un obbligo quasi assoluto, così come il datore di lavoro, il dovere del dipendente è molto più simile a quello del titolare di un obbligo di risarcimento civile.

In pratica questa legge è invocata raramente.

La sezione 4 impone un obbligo su ogni persona che in qualsiasi misura deve controllare la sede che sarà usata dal personale diverso da quello dipendente incluso il luogo di lavoro o il luogo dove possono usare attrezzature.

Tuttavia è espressamente indicato che tale obbligo non si applica alle nei luoghi domestici. La sezione 53 contempla: «i locali domestici, locali occupati come abitazione privata (compresi giardino, cortile, garage, e altri accessori di altri locali che non possono essere utilizzati in comune dagli occupanti di più di un tipo di abitazione).

Questo rende evidente che la sezione 4 non si applica ai lavoratori a domicilio o coloro li aiutano.

I doveri generali di cui alla legge del 1974 sono elencati alle sezioni 6 e 9. La sezione 6 impone ai produttori (e altri) di articoli e sostanze di produrre sostanze sicure nei limiti di quanto è ragionevolmente possibile.

Particolarmente rilevante in relazione al S.9 la disposizione sulla protezione individuale<sup>21</sup> che impone l'obbligo per i datori di lavoro di fornire gli adeguati dispositivi di protezione individuale ai propri dipendenti<sup>22</sup> «Ogni lavoratore autonomo deve assicurare che sia dotato di idonei dispositivi di protezione personale, dove esiste un rischio per la salute o la sicurezza [...]»<sup>23</sup>.

È interessante notare che i regolamenti paralleli sulla fornitura e l'uso di attrezzature di lavoro<sup>24</sup> impongono obblighi ai datori di lavoro:

per garantire che le attrezzature di lavoro siano costruite o adatte alla funzione per cui sono utilizzate<sup>25</sup>.

Si richiede poi che: «Ogni datore di lavoro deve garantire che tutte le persone che usano le attrezzature abbiano a disposizione le adeguate informazioni sulla salute e sicurezza e, se del caso, le istruzioni scritte riguardanti l'uso delle attrezzature di lavoro».

Tuttavia, mentre questi regolamenti non limitano il dovere del datore di lavoro per quanto riguarda la sicurezza delle attrezzature a situazioni in cui è previsto per i lavoratori dipendenti la limitazione iniziale indicata al punto 9 della principale legge sembra che un datore di lavoro potrebbe far pagare per l'utilizzo delle attrezzature i lavoratori che non hanno lo *status* del lavoratore dipendente. Anche se, come è stato notato, S.4 della legge non si applica alle attrezzature fornite a domicilio, sia perché il fornitore non sarebbe un controllore di locali in cui l'apparecchio è stato utilizzato sia perché S.4 non si applica ai locali domestici, questo non necessariamente esonererebbe il datore di lavoro degli obblighi imposti dai regolamenti.

È interessante notare che uno degli principali scopi della legge del 1974 era quello di coinvolgere i dipendenti per garantire la sicurezza dei loro posti di lavoro. L'intenzione era che i lavoratori potessero nominare i rappresentanti della sicurezza per controllare il posto di lavoro a loro nome e dialogare con il datore di lavoro in materia di salute e sicurezza. Inizialmente ai

---

<sup>21</sup> SI 1992/2966

<sup>22</sup> Disposizione 4(1)

<sup>23</sup> Disposizione 4(2).

<sup>24</sup> SI 1998/2306.

<sup>25</sup> Disposizione 4.

sensi dei regolamenti 1977<sup>26</sup> i sindacati riconosciuti ai fini della contrattazione collettiva erano incentivati a nominare i rappresentanti per la sicurezza e i comitati per la sicurezza nei luoghi di lavoro. I Regulations 1996<sup>27</sup> (consultazione in materia della salute e sicurezza) hanno dato i diritti più limitati a coloro che non hanno avuto i sindacati riconosciuti sul posto di lavoro: il datore di lavoro in una situazione del genere poteva sia consentire ai dipendenti di eleggere i rappresentanti sia parlare con loro individualmente in materia di sicurezza. Con il declino del potere dei sindacati, dovuto in qualche parte ai cambiamenti della natura del lavoro, il sistema di rappresentanti per la sicurezza si è rivelato meno efficace rispetto alla normativa prevista. In ogni caso il sistema di rappresentanti per la sicurezza non è estesa ai lavoratori a domicilio.

### ***Rilevanza dell'Act sul tema oggetto della ricerca***

Molto importante per questa ricerca è il fatto che la sezione S.51 della legge prevede che nei confronti dei lavoratori domestici la legge non deve: «[...] essere applicata per il solo motivo che impiega un'altra persona, o è un impiegato domestico in una casa privata».

Mentre la sezione S.51 esclude tutti coloro che sono in servizio domestico in una casa privata, non esclude quelli impiegati in tali cure in case di riposo, o nei lavori domestici diversi da quelli dei servizi domestici.

La misura in cui queste altre categorie di lavoratori a domicilio sono effettivamente coperti dalla legge dipenderà dal fatto che siano lavoratori dipendenti, e, anche se non sono dipendenti, se la legge può essere attuata se il luogo di lavoro è a casa del dipendente.

Qualunque sia il rapporto di lavoro tra il lavoratore a domicilio e l'organizzazione che richiede il lavoro da svolgere si applica la regola 3 di Regulations 1999 sulla gestione della salute e sicurezza sul luogo di lavoro che prevede:

- (1) Ogni datore di lavoro deve effettuare una valutazione adeguata e sufficiente di:
    - (a) i rischi della salute e la sicurezza dei suoi dipendenti ai quali sono esposti al lavoro e
    - (b) i rischi per la salute e la sicurezza delle persone non suoi impiegati che sono in connessione con il suo comportamento o il comportamento della sua impresa.
    - (c) individuare le misure per conformarsi alle prescrizioni e divieti imposti dalla legge.
- Tuttavia la valutazione può variare a seconda del tipo di rapporto di lavoro.

## **2. Lavoratori a domestici dipendenti.**

Ci sono molte situazioni in cui un dipendente divide il suo orario di lavoro tra casa e posto di lavoro e questo è esplicitamente o implicitamente indicato nel contratto di lavoro. Il contratto di lavoro può stabilire il numero di ore/giorni lavorativi a settimana e prevedere che una parte della settimana di lavoro sia passata a lavorare da casa del dipendente. In questa situazione la legge del 1974 e il sistema normativo derivante da tale legge dovrebbe, in teoria, applicarsi al lavoratore quando è a casa. E' considerata una buona pratica se il datore di lavoro ispeziona gli impianti a casa del lavoratore prima di accettare questo accordo contrattuale. L'ispezione sarà finalizzata al effettuare la valutazione dei rischi secondo il dovere generale del datore di lavoro ai sensi del regolamento 3 sulla gestione della salute e sicurezza sul luogo di lavoro 1999 che riguarda qualsiasi attività intrapresa a suo nome dai suoi dipendenti.

Nella maggior parte delle situazioni in cui il datore di lavoro si impegna espressamente, o nel contratto o implicitamente, consentendo ai suoi dipendenti di lavorare a casa, il lavoro svolto sarà eseguita su un computer, sia da collegare al server del datore di lavoro, o semplicemente utilizzando il computer del dipendente, che serve alla ricerca, o per produrre i documenti pertinenti al lavoro. Pertanto in questi casi, lo scopo principale della valutazione del rischio dovrebbe essere quello di assicurare il datore di lavoro che il lavoratore dispone di una

---

<sup>26</sup> SI 1977/500.

<sup>27</sup> SI 1996/1513.

postazione di lavoro che rispetti Regulations 1992<sup>28</sup> sulla salute e la sicurezza (attrezzature munite di videotermini).

(1) L'art. 2 di questo Regolamento prevede:

(1) Ogni datore di lavoro deve effettuare un'analisi adeguata e sufficiente delle postazioni di lavoro a prescindere da chi le ha fornite loro, sia che se le sia procurate il lavoratore da solo sia che gli siano state fornite da altri.

(2) Il datore di lavoro deve ridurre al minimo possibile i rischi identificati.

Ai fini del regolamento 'utente' è un lavoratore che utilizza un'attrezzatura munita di videoterminale in quanto una parte significativa del suo lavoro normale<sup>29</sup>.

Il regolamento 3 impone al datore di lavoro l'obbligo di garantire che la postazione di lavoro sia conforme ai requisiti stabiliti nella scheda allegata ai regolamenti. Va detto che la scheda chiaramente prevede il computer da tavola tradizionale, come è ancora previsto per la maggior parte degli uffici che riguarda le questioni che comprendono scrivania, sedia, spazio, luce, riflessi, abbagliamento, rumore, calore e interfaccia tra il computer e l'operatore. Le illustrazioni fornite nella scheda indicano le aspettative di una postazione di lavoro. In pratica, tuttavia, molti 'utenti' lavorano con un *lap top* la cui caratteristica principale è che può essere facilmente spostato da un posto all'altro e non può essere usato su una scrivania tradizionale d'ufficio con una sedia da dattilografa tradizionale. Infatti molti datori di lavoro forniscono ai loro dipendenti i *lap top* con i quali essi possano lavorare fuori dei locali del datore di lavoro inclusi i treni, caffè, panchine del parco o casa del dipendente! La maggior parte dei docenti della scuola, per esempio, sono dotate di *lap top* personali.

Tuttavia, il punto 26 della guida che accompagna i regolamenti indica che i datori di lavoro sono tenuti a fare una valutazione dei rischi in materia di postazioni di lavoro dei lavoratori a domicilio anche se non richiede che il datore di lavoro visiti la casa del dipendente:

Se un utente del videoterminale (un lavoratore dipendente) è richiesto dal suo datore di lavoro di lavorare a casa, e se la postazione di lavoro è fornita in tutto o in parte dal datore di lavoro, devono essere valutati i rischi. Per questo il lavoratore a domicilio compila una lista di controllo ergonomico che poi viene consegnata al datore di lavoro per la valutazione; è un metodo più conveniente. La valutazione sarà necessaria per capire le eventuali necessità di una formazione supplementare e fornitura di informazioni per i lavoratori a domicilio per compensare l'assenza del controllo giornaliero da parte del datore di lavoro.

Il regolamento 4 è quello che il datore di lavoro non sarà in grado di assicurare, in caso di un lavoratore a domicilio

Ogni datore di lavoro deve pianificare le attività degli utenti del videoterminale nel modo che il loro lavoro quotidiano sia periodicamente interrotto con pause o cambiamenti di attività, ai fini di ridurre il carico di lavoro.

Le guide suggeriscono che nel paragrafo 45(c):

pause brevi ma frequenti sono preferibili a quelle occasionali e lunghe: ad esempio, una pausa 5-10 minuti dopo 5-60 minuti del lavoro continuo sul videoterminale e / o di lavoro della tastiera è meglio di una pausa di 15 minuti ogni 2 ore;

Il regolamento 6 impone al datore di lavoro di fornire l'utente l'adeguata formazione in materia della salute e sicurezza per l'uso di qualsiasi computer.

E 'nella natura di questi regolamenti, che, in pratica, molto deve dipendere dall'utente, anche quando il lavoro viene svolto nei locali del datore di lavoro al fine di garantire che la postazione di lavoro e l'uso del computer in quel posto di lavoro siano conformi ai requisiti dei regolamenti. Infatti il paragrafo 47 della guida prevede una 'flessibilità' pur ribadendo la responsabilità globale del datore di lavoro. Si legge: « In genere è meglio per gli utenti godano di un certo margine di discrezionalità su come fare le pause. In tali casi, il dovere del datore di lavoro di programmare le attività può essere soddisfatto dal fatto di consentire all'utente un

<sup>28</sup> SI 1992/2792 introdotta in attuazione della direttiva 90/269/EEC.

<sup>29</sup> Disposizione 1(2)(d).

adeguato grado di flessibilità per poter organizzare il proprio lavoro. Tuttavia, gli utenti a loro discrezione totale possono rinunciare le interruzioni a favore di una giornata lavorativa più corta e, quindi, potrebbero soffrire la fatica. I datori di lavoro dovrebbero garantire che gli utenti siano adeguatamente informati e abbiano una formazione sulla necessità per le pause [...]. Dove nonostante questo, gli utenti rinunciano alle pause, può essere necessario per i datori di lavoro di definire i requisiti minimi per la frequenza delle interruzioni, pur consentendo agli utenti una certa flessibilità».

Tali regolamenti e la guida di accompagnamento sono state introdotte all'inizio del periodo di informatizzazione (computerizzazione) del lavoro. Nel frattempo i dipendenti che lavorano nei locali del datore di lavoro sono diventati sempre più soggetti alle malattie relative allo stress generalmente attribuito al sovraccarico di lavoro. Mentre una considerevole quantità di ricerche è stata fatta, in gran parte commissionata dalla HSE, e contenzioso risarcimento molto si è verificato, non sembra essere una ricerca che si riferisce espressamente allo stress legato al lavoro per l'utilizzo del computer. È «tuttavia indubbio che il computer ha rivoluzionato la natura del lavoro d'ufficio e può essere ipotizzato che le esigenze di continuo cambiamento dei programmi per elabora tre nuovi sistemi di lavoro di registrazione sono un grande contributo allo stress legato all'attività lavorativa. Inoltre il funzionamento del computer è spesso effettuato nel contesto di *multi-tasking*, durante una conversazione telefonica, o il passaggio da un programma software ad un altro».

Se queste richieste del XXI Secolo creano stress nei locali del datore di lavoro, in molti casi il lavoratore può essere sottoposto a livelli molto più elevati di *multi-tasking*, quando lavora da casa. In genere molti lavoratori a domicilio hanno una giovane famiglia e si impegnano a lavorare sul loro computer e in contemporaneo sbrigano le faccende domestiche cucinando o curando i bambini.

La misura in cui il lavoro a domicilio si verifica nei confronti di altri compiti di utilizzo del computer e dei servizi domestici e la cura personale, non è facile da verificare, anche se è stato suggerito che la maggior parte dei lavoratori a domicilio sono impiegati in occupazioni più tradizionali di telelavoro<sup>30</sup>.

Il regolamento del 1992<sup>31</sup> (*Health, Safety and Welfare*) fornisce le indicazioni circa il significato della locuzione locali interni: «Ambienti domestici: una abitazione privata». Questo regolamento non si applica ai locali interni, e quindi non copre i lavoratori a domicilio. Esso, tuttavia, si applica agli alberghi, case di cura e simili, e alle parti di luoghi di lavoro dove 'il personale domestico' è impiegato, nelle cucine degli ostelli o strutture protette.

Questa situazione non chiarisce se i lavoratori esterni o altri lavoratori 'a domicilio' che non lavorano in casa secondo una parte esplicita del contratto di lavoro devono essere qualificati come dipendenti. La giurisprudenza non è coerente. Sono citati i seguenti esempi. Il problema che sorge spesso è se il richiedente ha diritto al risarcimento per il licenziamento ingiustificato, un diritto di cui godono solo i dipendenti ai sensi della legge di oggi che è l'Employment Rights Act del 1996.

Nella causa *Airfix Footwear Ltd contro v Cope Cope* [1978] ICR 1210, Mrs Cope è una lavoratrice cui la società ha fornito le parti di calzature, colla e altri materiali inclusa l'istruzione e la formazione per lavorare in casa. Lei era impegnata ad assemblare le parti della scarpa incollando i vari elementi insieme. Sebbene non vi fosse stato alcun accordo specifico per cui il lavoro doveva essere fatto a casa, in pratica, ha lavorato a casa e i materiali sono stati portati a casa sua circa alle 16.00 di ogni pomeriggio. Mrs Cope ha lavorato ogni giorno, per cinque giorni a settimana in genere, fino alle 24.00 e se non finiva, terminava il lavoro la mattina seguente.

---

<sup>30</sup> J. Stanworth, C. Stanworth, Hometruths about Teleworking, *Personnel Management*, novembre 1989, 48-52.

<sup>31</sup> SI 1989/3004 per implementare la direttiva 89/654/EEC.

Aveva svolto questo lavoro per sette anni, in genere cinque giorni a settimana, con le pause occasionali quando la domanda era bassa. Il lavoro era fatto in precedenza nella fabbrica, ma di comune accordo si era spostato al suo domicilio. Il pagamento era effettuato su base settimanale. Mrs Cope riceveva una specie di “salario” e, alla fine dell’anno, una dichiarazione sul salario che aveva guadagnato.

La società l’ha istruita non solo come fare il lavoro, ma anche che la colla era altamente infiammabile e che si doveva garantire una ventilazione adeguata. Non aveva diritto alle ferie pagate o indennità di malattia e non vi erano disposizioni per quanto riguarda preavviso di licenziamento.

Il Tribunale ha rilevato che la signora Cope ha lavorato nell’ambito di un contratto continuativo maturato nel corso degli anni. EAT, ha respinto il ricorso della società e ha stabilito che il Tribunale aveva il diritto di venire a questa conclusione.

Nella causa *Nethermere (St Neots) Ltd v Taverna & Gardiner* [1984] ICR 612, I datori di lavoro, che producevano i pantaloni per i ragazzi, hanno impiegato un personale a tempo pieno presso la loro fabbrica e un certo numero di lavoratori a domicilio. I ricorrenti, che sono stati i lavoratori part-time da casa, cucivano le tasche utilizzando le macchine fornite dai datori di lavoro. Non avevano orario di lavoro fisso, ma erano pagati secondo la quantità che producevano e non erano obbligati ad accettare qualsiasi specifica quantità di lavoro. L’accordo si è concluso a seguito di una disputa su ferie, e i ricorrenti si sono rivolti al tribunale per un licenziamento ingiustificato. Sulla base del fatto che i lavoratori non erano in attività propria il tribunale ha ritenuto che fossero dipendenti e il tribunale di ricorso ha accolto questa decisione.

### ***Rilevanza della legge del 1974 per gli altri lavoratori dipendenti***

Mentre la sezione 2 della legge salute e la sicurezza sul lavoro del 1974 e i relativi regolamenti di attuazione richiedono che i lavoratori abbiano un sistema di lavoro sicuro e ricevano formazione addestramento, la sezione 3 prevede che il datore di lavoro è obbligato solamente a garantire che le sue operazioni non mettano a rischio coloro che non sono i suoi dipendenti, e non è obbligato a fornire la formazione ai lavoratori indipendenti, a meno che non mettano a rischio i dipendenti del datore di lavoro a causa della loro attività e che sul luogo di lavoro non sussista un rischio particolare che il contraente non sia in grado di valutare<sup>32</sup>. D’altra parte la sezione 3 (2) impone l’obbligo per il lavoratore autonomo di prendersi cura di se stesso e degli altri. I regolamenti adottati ai sensi di questa legge impongono obblighi analoghi ai lavoratori autonomi, anche se ogni gruppo di norme deve essere esaminato singolarmente. Ad esempio i regolamenti sul videoterminale distinguono tra i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi dichiarando: «operatore è un lavoratore autonomo che utilizza abitualmente un’attrezzatura munita di videoterminale in quanto una parte significativa del suo lavoro normale»;<sup>33</sup>

La guida fornisce ulteriori spiegazioni sulle categorie di persone che si definiscono come operatori: Operatori autonomi, cioè professionisti che sarebbero classificati come utilizzatori se fossero dipendenti (ad esempio, lavoratori autonomi di agenzia, giornalisti autonomi). Il datore di lavoro è tenuto ad analizzare le postazioni di lavoro per valutare e ridurre i rischi (regolamenti 2) ed è tenuto a garantire che le postazioni di lavoro soddisfino i requisiti dei regolamenti sia per i propri dipendenti che per gli ‘operatori’ ai quali sono fornite le attrezzature munite di videoterminale (regolamento 3). Tuttavia il datore di lavoro non è tenuto a pianificare il lavoro quotidiano (il regolamento 4) o a fornire una formazione (regola 5).

---

<sup>32</sup> Si veda *R v Swan Hunter Shipbuilders Ltd and Telemeter Installations Ltd* [1981] IRLR 403 (lavorare in spazi confinati) e *R v Associated Octel Ltd* [1996] 1WLR 1543 (lavorare su attrezzature classificate come pericolose in cui è necessario un permesso per lavorare).

<sup>33</sup> Regulation 1(2)(b).

In pratica si tratta di obblighi più limitati, in quanto gli ispettori hanno poche probabilità di entrare nelle case private.<sup>34</sup> Nel caso di altri lavoratori dipendenti che hanno un rapporto contrattuale diretto con il loro datore di lavoro la misura in cui gli obblighi del datore di lavoro ai sensi della legge 1974 vengono adempiti dipende in gran parte dal fatto che stanno lavorando con i dipendenti presso la sede dove vengono effettuate le ispezioni, sia di routine o in seguito a un incidente. Nel caso del lavoro autonomo è 'possibile che dove ci sono i rappresentanti della sicurezza essi possono adottare le misure per garantire che questi lavoratori operino in modo sicuro.

### ***Protezione legislativa dei lavoratori***

Dalla fine del XX Secolo vi sono state varie forme di tutela normativa della forza lavoro per includere una categoria descritta come 'lavoratori'. È stata spinta dal fatto che molti di coloro che sono impiegati per svolgere attività non rientrano nel concetto tradizionale di 'dipendenti'. La tendenza delle direttive europee di coprire una più ampia categoria di lavoratori che nel Regno Unito sono classificati come dipendenti ha incoraggiato l'introduzione di questa nuova terminologia. La gran parte di questa normativa si trova a disagio tra il diritto penale e il diritto civile, che prevede l'attuazione davanti al giudice penale, oltre che permette al lavoratore di richiedere il risarcimento presso i tribunali del lavoro. La normativa che ci interessa qui è la tutela dei salari e del tempo di lavoro e vacanze.

### ***Salari***

La tutela dei salari è stabilita nella parte II (SS.13-27), dell' *Employment Rights Act* del 1996. Ai fini della presente legge lavoratore è definito nella sezione 230 (3) come: «[...] Un individuo che è entrato o lavora o ha lavorato con

(a) un contratto di lavoro, o

(b) qualsiasi altro contratto, sia esso espresso o implicito, e (se è espresso) sia oralmente e per iscritto, in base al quale l'individuo si impegna di fare o eseguire personalmente ogni lavoro o servizio per un'altra parte del contratto il cui *status* non è in virtù del contratto quello di un cliente o dei clienti di qualsiasi professione o dell'impresa commerciale esercitata dall'individui.

Questa definizione di 'lavoratore' è adottata in altre legislazioni che si applica ai lavoratori. Ai sensi della legge 1996, un lavoratore ha il diritto di non soffrire deduzioni dal salario non autorizzate, non fare i pagamenti al datore di lavoro, tranne nei casi specificati nel S.15<sup>35</sup> e ci sono i limiti del diritto del datore di lavoro di esigere dai lavoratori al dettaglio nel settore in caso di carenze di scorta. Non vi è alcuna disposizione circa l'ispezione o sanzioni penali nel caso il datore di lavoro non rispetti tale normativa. L'osservazione di questa norma dipende se il lavoratore si rivolge al tribunale del lavoro per quanto riguarda i mancati pagamenti. In pratica questo diritto non è utilizzato dai lavoratori vulnerabili, come gli immigrati clandestini, se, per esempio il loro datore di lavoro estorce nei confronti di alloggio.

### ***Regolamento dell'orario di lavoro 1998***<sup>36</sup>

Tali norme sono state introdotte con notevole riluttanza nel Regno Unito per attuare la direttiva n. 93/104/CE sull'orario di lavoro ed a seguito della condanna inflitta dalla Corte di Giustizia Europea sulla legittimità della legge attuativa<sup>37</sup>. Poiché la direttiva riguardava la materia della salute e sicurezza sul lavoro le relative norme legislative del Regno Unito sono state introdotte come

---

<sup>34</sup> Oltre all'espresso divieto di applicare l'Atto nel caso di lavoratori domestici non sembrano esservi divieti per gli ispettori di entrare nelle case; la sezione 20 dell'Atto conferisce loro il potere di entrare «in ogni luogo» in cui hanno «ragione di credere che» sia necessario entrare per applicare l'atto o rilevanti disposizioni obbligatorie.

<sup>35</sup> Principalmente dove il pagamento è richiesto in virtù di una norma imperativa o dal contratto individuale.

<sup>36</sup> SI 1998/1833.

<sup>37</sup> *UK v EU Commission (Working Time)*, C-84/94.

pertinenti disposizioni statali ai sensi della legge sulla Salute e Sicurezza sul lavoro, 1974, con i poteri esecutivi affidati all' HSE. I regolamenti comprendono:

- durata massima settimanale di lavoro;
- durata del lavoro notturno;
- periodi giornalieri e settimanali di riposo e pause durante la giornata lavorativa;
- diritto alle ferie annuali.

Ci sono, tuttavia, molte eccezioni. In particolare ai sensi del regolamento 19, molte delle disposizioni (in particolare quelle relative all'orario settimanale di lavoro) non si applicano ad un lavoratore domestico in una casa privata.

Mentre l'HSE ha il potere di perseguire un datore di lavoro che non rispetta le norme<sup>38</sup> gli orientamenti dell'esecuzione dell'HSE mettono in chiaro che l'azione penale non è considerata come il modo normale di garantire il rispetto da parte del datore di lavoro, anche se essi affermano che se il regime del datore di lavoro circa la salute crea i rischi per la salute e sicurezza, i regolamenti possono essere combinate con le altre azioni giudiziarie ai sensi delle disposizioni sulla salute e sicurezza.

Gli ispettori possono cercare di evitare la persecuzione del datore di lavoro imponendo per un ordine di migliorare le condizioni o vietano l'attività ai sensi della legge del 1974.

La coerenza di tali forza dei regolamenti è molto attenuata dal fatto che il Regno Unito ha utilizzato la deroga consentita dalla Direttiva<sup>39</sup>. Nel Regolamento 4(1) si legge: «A meno che il datore di lavoro non abbia ottenuto il consenso del lavoratore in forma scritta di eseguire il lavoro, l'orario di lavoro di un lavoratore, compresi gli straordinari, in ogni periodo di riferimento<sup>40</sup> non deve superare una media di 48 ore ogni sette giorni».

In pratica una disposizione di *opt-out* è spesso inserita in un contratto standard che il datore di lavoro è tenuto a firmare all'inizio del lavoro. Inoltre, il numero massimo di ore di lavoro non si applica quando, ai sensi del regolamento 20, il lavoratore si considera di avere l'orario di lavoro non misurabile, vale a dire «[...] In relazione ad un lavoratore in cui, a causa delle caratteristiche specifiche delle attività la durata del suo orario di lavoro non è misurata o predeterminata o può essere determinata dal lavoratore stesso, come può essere per:

- (a) di dirigenti o di altre persone con potere di decisione autonomo;
- (b) i familiari.

Un lavoratore al quale non siano stati riconosciuti i diritti ai sensi del presente regolamento può presentare un reclamo ad un giudice del lavoro; per esempio se il tempo in cui un giovane medico che lavora in ospedale è 'a riposo', ma rimane a disposizione a chiamata presso la sede del datore di lavoro, o ad esempio un infermiere seduto accanto al telefono nella sua casa deve essere computato nell'orario di lavoro.

Il calcolo delle ore di assistenza dei lavoratori che risiedono nella casa dei loro clienti si è anche rivelato difficile. In particolare molti dei casi hanno l'apparenza di essere 'casi di test'. Non vi è alcuna evidenza che tali casi erano presentati dai lavoratori vulnerabili che sono in centro di questa ricerca.

Il rapporto ufficiale recente<sup>41</sup> fornisce le preziose statistiche riguardanti i lavoratori a basso reddito. Ai fini della presente ricerca è degno di nota che tali categorie di lavoratori intervistati comprendono i lavoratori a domicilio e lavoratori temporanei. Tra le principali categorie di

---

<sup>38</sup> Disposizione 29.

<sup>39</sup> Al momento in cui si scrive la UE sta cercando di rimuovere il potere di *opt out* del massimo di ore di lavoro, ma lo scorso 28 aprile 2009 il Dipartimento per gli affari, le imprese e le riforme ha rilasciato una notizia alla stampa «Il Regno Unito protegge il diritto di fare *opt out* sull'orario di lavoro: I discorsi sulla direttiva europea sull'orario di lavoro sono stati fatti senza che venisse raggiunto l'accordo. Il collasso vede la fine della proposta del parlamento Europeo di eliminare l'*opt-out* in 3anni. Il Regno Unito e gli altri paesi hanno mantenuto ferma la loro posizione contro questa proposta».

<sup>40</sup> Il periodo di riferimento è solitamente 17 settimane.

<sup>41</sup> *National minimum wage: Low Pay Commission report 2009* [Cm 7611] URN: 09/497.

addetti alle pulizie e sottopagati sono stati coloro che sono impegnati nella cura sociale. La categoria più grande sono le parrucchiere. In alcuni casi questi possono essere assunte come lavoratori autonomi che operano solo dai locali di vendita al dettaglio. La situazione è riassunta al punto 7 della relazione: «Abbiamo ancora una volta constatato che i lavori a basso reddito sono normalmente tenuti dalle donne, dai giovani e quelli di età pensionabile, le minoranze etniche, le persone disabili, e quelle prive di qualifiche. Hanno anche maggior probabilità di essere occupati a tempo parziale in base dei contratti di lavoro temporaneo. Una più alta incidenza di posti di lavoro con il salario minimo sono trovati in piccole imprese, nel settore privato, in particolari aree del Regno Unito, e in certi settori e occupazioni».

### ***Lavoratori tramite agenzia***

L'incapacità di valorizzare i lavoratori esternalizzati concedendo loro lo *status* di dipendente ha una certa importanza nel contesto della *Manual Handling Operations Regulations* del 1992<sup>42</sup>. Tale regolamento ha posto l'obbligo per i datori di lavoro di tutelare i lavoratori e preve che i lavoratori autonomi hanno il dovere di badare a se stessi.

Il regolamento 4 dispone:

(1) ciascun datore di lavoro:

(a) per quanto ragionevolmente possibile, deve evitare che i suoi dipendenti nello svolgimento di operazioni manuali corrano rischi per la loro sicurezza;

(b) per quanto possibile evitare che i suoi dipendenti lavorino ad attività che implicano un rischio per la loro sicurezza;

(i) effettuare una valutazione adeguata e sufficiente di tutte le operazioni manuali che possono comportare un rischio;

(ii) adottare le misure adeguate per ridurre al minimo il rischio di lesioni per i lavoratori coinvolti nelle operazioni manuali;

(iii) adottare le misure idonee a fornire ai lavoratori che svolgono le operazioni manuali le indicazioni generali e, qualora sia ragionevolmente possibile, informazioni precise su –

(aa) peso di ciascun carico, e

(bb) lato più pesante di qualsiasi carico il cui centro di gravità non è centrato.

A dispetto di queste norme i problemi muscolo-scheletrici rimangono una delle principali cause di perdita di giorni lavorativi, e il sollevamento dei pesi è una delle principali cause di tali lesioni. È rilevante perché molti di questi incidenti succedono alle persone che lavorano nel settore dell'assistenza e devono sollevare i pazienti e clienti, spesso in situazioni di emergenza imprevista. Non ci sono molte evidenze delle azioni giudiziarie dirette contro i datori di lavoro per violazione dei loro obblighi ai sensi dei regolamenti, ma ci sono una serie di esempi di casi di risarcimento ai dipendenti, dove il danno è dovuto alla violazione degli obblighi da parte del datore di lavoro. Tale azione fallirebbe se la persona lesa non sono un dipendente.

L'attuazione della direttiva della CE sui lavoratori temporanei può cambiare lo *status* di lavoratore temporaneo. Nel frattempo le attività delle agenzie di lavoro temporaneo sono disciplinate dal *Conduct of Employment Agencies and Employment Business Regulations* 2003<sup>43</sup>. Tali regolamenti forniscono una certa protezione a quelli in cerca di lavoro. l'Agenzia è tenuta a verificare se il cliente ha valutato rischi della salute e sicurezza e ha adottato le misure necessarie in merito. Tuttavia, i regolamenti non chiariscono lo *status* giuridico della persona in cerca di lavoro.

### ***I limiti legislativi di assunzione***

Dal 1° maggio 2004 i datori di lavoro del Regno Unito devono richiedere ad ogni potenziale lavoratore alcuni documenti e verificare che il candidato sia titolare legittimo dei documenti

---

<sup>42</sup> SI 1992/2793 che implementa la direttiva 90/269/EEC.

<sup>43</sup> SI 2003/3319.

presentati. Se il datore di lavoro lo ha fatto gode di una protezione giuridica riguardo la condanna per l'impiego di un lavoratore illegale.

Il candidato potenziale deve fornire uno dei documenti originali inclusi nell'elenco 1 o due dei documenti originali dall'elenco 2. Il principale documento nell'elenco 1 è un passaporto. Il principale documento dell'elenco 2 è un documento che dimostra il numero nazionale di assicurazione e nome: questo deve essere presentato insieme con la prova di possedere la cittadinanza britannica.

L'Home Office ha ora una speciale *UK Border Agency* (agenzia di frontiera del Regno Unito) responsabile del controllo dell'immigrazione nel Regno Unito, in base al quale i datori di lavoro devono chiedere una licenza per poter assumere i lavoratori immigrati. Il sistema concede la priorità ai candidati dell'UE e chiede ai datori di lavoro di provare la necessità di assumere i cittadini dei Paesi terzi<sup>44</sup>.

Le squadre di polizia locali sono autorizzate a pubblicare i nomi dei datori di lavoro che infrangono la legislazione in materia di immigrazione. Tuttavia, i lavoratori immigrati ancora hanno le possibilità di evitare l'agenzia della frontiera e i loro datori di lavoro hanno interesse ad assisterli. Il risultato è che tali lavoratori possono essere esposti a rischi illegali e non hanno alcun potere per garantire le migliori condizioni di lavoro. Dopo la morte di 24 lavoratori nel 2004, è stata istituita una *Gangmasters Licensing Authority*<sup>45</sup> ma questa legge è mirata soprattutto al lavoro stagionale, in particolare nel settore agricolo.

### ***Compensation Law***

Nel Regno Unito le azioni civili di risarcimento dei danni per l'indennizzo possono essere presentate nel contesto dell'ordinamento civile da parte di persone che hanno subito lesioni personali a causa del comportamento di un'altra persona. La portata di questa legge, che era descritta come una 'lotteria forense'<sup>46</sup> era oggetto della relazione della Commissione Reggia<sup>47</sup> nel 1970 in cui si concludeva che non dovevano essere fatti cambiamenti nella disciplina della responsabilità civile degli incidenti sul lavoro<sup>48</sup>.

Questo sistema di compensazione permette alla parte lesa di presentare un reclamo che il convenuto ha causato il danno derivante dal suo comportamento negligente e / o violazione dei vincoli di legge. Per oltre 100 anni la legge ha riconosciuto che un datore di lavoro ha il dovere di prendersi una cura ragionevole da non causare i danni ai propri dipendenti<sup>49</sup>, e dopo il caso principale *Donoghue v Stevenson* [1932] AC 562<sup>50</sup> il dovere del convenuto di cura è stato esteso in modo da fornire garanzie a tutti coloro che possono essere ai vicini. Nel caso originale Lord Atkin (uno dei Law Lords ha descritto come vicini: «le persone che sono così strettamente e direttamente interessati dal mio comportamento che dovrei ragionevolmente prenderlo in considerazione, quando sto programmando nella mia mente gli atti o omissioni chiamati in causa»).

Lo sviluppo della giurisprudenza negli anni successivi ha creato la situazione in cui un datore di lavoro ha un dovere di assistenza a tutti coloro che lavorano per lui, senza distinzione tra dipendenti, operai o lavoratori autonomi, ma l'effettivo contenuto dell'obbligo viene meno quando il lavoratore non è dipendente. In questa branca del diritto, ai sensi della legge sulla salute e sicurezza sul lavoro del 1974 (le cui funzioni generali sono spesso confrontate con il

---

<sup>44</sup> [www.bia.homeoffice.gov.uk/](http://www.bia.homeoffice.gov.uk/).

<sup>45</sup> *Gangmasters Licensing Act 2004* – il capomastro è una persona che dirige il lavoro.

<sup>46</sup> T. Ison, *The Forensic Lottery: A critique on tort liability as a system of personal injury compensation*, Staples Press, Londra, 1967.

<sup>47</sup> Cmnd 7054.

<sup>48</sup> Raccomandazione 95 (§ 922 del Report).

<sup>49</sup> E.g. *Smith v Baker* [1891] AC 325.

<sup>50</sup> Attualmente un caso riguarda la credibilità/qualità di un prodotto per il consumatore finale.

diritto civile), il lavoratore autonomo avrebbe minor bisogno di istruzione e formazione per badare a se stesso.

La violazione di un qualsiasi regolamento adottato ai sensi della legge sulla salute e sicurezza sul lavoro del 1974 può essere utilizzato per richiedere il risarcimento dalla parte lesa a causa di una tale violazione<sup>51</sup>. Tuttavia i tribunali interpretano le funzioni di legge molto strettamente, e il richiedente deve dimostrare che proprio lui è una persona alla quale spetta l'obbligo in questione, che il convenuto doveva osservare questo obbligo, che il convenuto ha infranto il suo obbligo e che tale violazione ha provocato il danno contestato. Come è stato osservato la maggior parte dei regolamenti riguardano la tutela dei dipendenti e i lavoratori che non godono di tale *status* non sono in grado di beneficiarne.

### **Assicurazione**

I datori di lavoro sono tenuti ad effettuare la copertura assicurativa circa la loro responsabilità per i danni ai dipendenti<sup>52</sup> ma non vi è alcun obbligo di effettuare tale assicurazione per i non dipendenti. I datori di lavoro responsabili di assicurazione stipulano la 'responsabilità civile' che fornisce le garanzie sia per gli altri lavoratori e il pubblico generale. I datori di lavoro irresponsabili possono non effettuare alcuna assicurazione e l'applicazione dei requisiti legali relativi all'assicurazione dei datori di lavoro dipende dalla prontezza dell'ispezione dell' *HSE* nel rilevare l'assenza di assicurazione. Per i dipendenti la compagnia di assicurazione può risolvere la richiesta fuori dei tribunali. Per i lavoratori meno fortunati il contenzioso è un'operazione lunga e costosa. Coloro che sono iscritti al sindacato possono essere sostenuti dal sindacato. Oggi ci sono gli avvocati che possono difendere una domanda sulla base della formula "niente vincita, niente pagamento", ma questo tipo di controversie comporta chiaramente i rischi per entrambe le parti. Alla fine dell'udienza al ricorrente che vince può essere aggiudicato il 'costo', ma questo sarà calcolato dal giudice e non può coprire le spese effettivamente sostenute. Viceversa se il ricorrente perde c'è il rischio che il convenuto può debba pagarne le spese. Un premio copre sia i danni da lucro cessante che i danni morali e biologici. Tuttavia, il premio che il ricorrente riceve è ridotto ai sensi del *Administration of Justice Act* del 1982, sezione 5 che recita: «Ogni eventuale risparmio della persona lesa, che è attribuibile al suo mantenimento in tutto o in parte a spese pubbliche in un ospedale, casa di cura o di altra istituzione deve essere confrontato con le eventuali perdite di reddito a causa dell'incidente. Analogamente, il *Social Security Administration Act* del 1992 s.82 richiede che dal premio sia detratto e pagato allo Stato l'importo equivalente alle indennità di sicurezza sociale percepite dal richiedente, o che il richiedente può ricevere, a seguito dell'infortunio». Il percorso giudiziario verso il risarcimento dei danni per infortuni sul lavoro non è percorribile dalla maggioranza dei lavoratori dipendenti.

### **Lavoratori domestici**

C'è un problema con la definizione e le statistiche relative ai lavoratori domestici migranti e gli abusi. Il Comitato congiunto dei diritti umani del Parlamento ha riferito che<sup>53</sup> «Lo sfruttamento del lavoro si svolge in una serie di settori, in particolare nell'agricoltura, edilizia, pulizia a contratto, lavoro domestico e nel settore delle cure. La qualità delle informazioni riguardanti il traffico di persone nel Regno Unito per lo sfruttamento del lavoro è ancora meno adeguata rispetto a quella relativa alla tratta a scopo sessuale».

---

<sup>51</sup> La sezione 47 dell'Atto prevede che I doveri generali non possono essere usati per fondare un'azione giudiziale.

<sup>52</sup> *Employers' Liability (Compulsory Insurance) Act 1969*.

<sup>53</sup> *House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights 'Human trafficking' Twenty-sixth Report of Session 2005-06, Volume I HL Paper 245-I HC 1127-I, pubblicato il 13 ottobre 2006.*

Bridget Anderson<sup>54</sup> segnala un caso di studio della *United Workers Association* (UWA), su un gruppo di lavoratori migranti con sede a Londra. Emerge che i lavoratori filippini fanno la maggioranza dei soci. La loro situazione come collaboratrici domestiche immigrate nel Regno Unito è venuta la prima volta all'attenzione nel 1984, quando non vi il problema non era ancora ricorrente ed i filippini migranti cercavano consulenza da parte della Commissione per i lavoratori migranti filippini (CFMW). Tra i problemi vi erano: la mancanza del passaporto, i salari non pagati, assenza degli oggetti personali e le notizie inquietanti delle condizioni brutali di sfruttamento. Erano entrati nel Regno Unito con la concessione speciale in materia di immigrazione che ha permesso ai datori di lavoro ricchi di portare i loro lavoratori domestici con loro per il Regno Unito.

Alcune informazioni utili sono fornite da Kalayaan, una ONG britannica fondata nel 1987 per fornire consulenza, sensibilizzazione e servizi di supporto nel Regno Unito alle collaboratrici domestiche immigrate. I lavoratori domestici immigrati che assistono sono persone entrate legalmente nel Regno Unito con un datore di lavoro con un visto nazionale di lavorare che permette di lavorare in una casa privata.

Secondo il suo sito web<sup>55</sup>, Kalayaan è l'unica organizzazione nel Regno Unito che fornisce servizi di supporto alle collaboratrici domestiche immigrate. Funziona con tutti i lavoratori migranti interni senza distinzione per nazionalità, sesso, abilità fisica, religione o età. Kalayaan registra circa 350 nuovi lavoratori domestici immigrati ogni anno. Si precisa inoltre che 'il carattere isolato, dipendente e non regolamentato di lavoro in casa privata, combinata con la discriminazione di genere e razziale significa che i lavoratori domestici sono vulnerabili alle pratiche di sfruttamento. Possano riscontrare abuso fisico, psicologico e sessuale, la discriminazione, retribuzioni basse e lunghe ore di lavoro. I datori di lavoro utilizzano spesso la sottrazione del passaporto come mezzo di controllo. I lavoratori domestici immigrati spesso non sono familiari con il sistema britannico e non sono consapevoli dei loro diritti in questo Paese. Spesso si parla poco o niente inglese e restano vulnerabili dalla loro dipendenza da un unico datore di lavoro per quanto riguarda le informazioni sul loro *status* nel Regno Unito, il loro lavoro, le loro abitazioni e il loro *status* di immigrazione.

Tra i servizi sono:

- consulenza in materia di immigrazione e l'occupazione;
- supporto nel recupero dei passaporti dai datori di lavoro;
- formazione in ambito dell'accesso al servizio sanitario e servizi generali;
- corsi di inglese per quelli che parlano altre lingue (corsi ESOL);
- supporto con la lettura e scrittura di lettere o moduli;
- l'assistenza di emergenza pratica per i clienti che hanno recentemente lasciato datori di lavoro abusivi;
- lo spazio sociale dove i clienti possono venire a incontrare gli amici, prendere il tè o caffè e prelevare la posta;
- rinvio a un servizio rilevante.

Nel 2008 ha prodotto un rapporto con Oxfam, intitolato *The New Bonded Labour*<sup>56</sup>. Il tema della relazione è che le modifiche proposte dal governo britannico per il sistema dei visti avrebbe un effetto negativo sui lavoratori domestici migranti. A causa della sua importanza la relazione è delineata qui in dettaglio.

---

<sup>54</sup> B. Anderson, *Different roots in common ground: transnationalism and migrant domestic workers in London*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, ottobre 2001, vol. 27, n. 4, 673-683.

<sup>55</sup> [www.kalayaan.org.uk](http://www.kalayaan.org.uk).

<sup>56</sup> V. Wittenburg, con il contributo di N. Niyogi, K. Roberts, *The New Bonded Labour? The impact of proposed changes to the UK immigration system on migrant domestic workers*, Oxfam and Kalayaan, Londra, 2008.

### 1. Background

Ogni anno circa 17.000 visti sono concessi ai lavoratori domestici da Paesi extra-UE nel Regno Unito. Prima del 1998 tali lavoratori sono stati ammessi ad entrare come visitatori o membri della famiglia, con un timbro sul passaporto «a lavorare con [...]». Così essi non sono stati formalmente riconosciuti come lavoratori e, di conseguenza erano più vulnerabili allo sfruttamento. Nel 1998 il Governo britannico ha introdotto le nuove politiche per tutelare questa categoria di lavoratori e il «visto di lavoro domestico». Questo ha dato loro la tutela del diritto del lavoro del Regno Unito e ha permesso di cambiare il datore di lavoro.

Il visto può essere ottenuto, secondo la relazione, a condizione che il lavoratore domestico abbia trascorso almeno un anno di lavoro presso la persona/e con la quale è entrato nel Regno Unito, e che la sua età sia compresa tra i 18 ei 65 anni di età. Il datore di lavoro deve fornire una dichiarazione scritta delle condizioni di impiego del lavoratore domestico, e un impegno scritto che il lavoratore sarà in grado di mantenere se stesso, senza ricorrere ai fondi pubblici. Questo visto può essere rinnovato ogni anno, fintanto che rimangono in continuo lavoro a tempo pieno in una casa privata per tutta la durata del loro soggiorno nel Regno Unito. Dopo cinque anni nel Regno Unito, e dopo aver dimostrato la conoscenza della vita nel Regno Unito e cittadinanza, i lavoratori migranti interni sono autorizzati ad applicare per permesso di soggiorno a tempo indeterminato e possono stabilirsi nel Paese. Più importante è che essi sono autorizzati a cambiare datore di lavoro in caso di abuso o sfruttamento, senza rinunciare al permesso di soggiorno.

La relazione afferma che «la maggioranza dei lavoratori domestici sono donne. Lavorando all'interno della sfera privata della famiglia, rimangono un gruppo molto vulnerabile. Casi di abuso psicologico e fisico sono all'ordine del giorno».

Il Governo aveva proposto di cambiare questo sistema ed eliminare il visto di lavoro domestico. Kalayaan ritenne che ciò avrebbe fatto regredire la condizione dei lavoratori domestici ai livelli di abuso esistenti prima del 1998.

Come illustrato nella tabella Regno Unito<sup>3</sup>, più di 85.000 visti per collaborazione domestica sono stati rilasciati negli ultimi cinque anni, alcune di queste applicazioni possono essere fatte dalle stesse persone che ritornavano nel Paese diverse volte. Inizialmente i visti per la collaborazione domestica erano di solito concessi per un periodo di sei mesi o un anno. Per rimanere in Gran Bretagna, i titolari del visto per il lavoro domestico devono quindi rinnovare il loro visto prima della scadenza, e successivamente, ogni anno, fino a quando non sono stati in Gran Bretagna per cinque anni.

**Tabella Regno Unito 1. Visti per lavoro domestico rilasciati per l'ingresso nel Regno Unito da 2002-2006.**

Periodo	Domestico Lavor. (diplomatico)	Domestico Lavor. (altro)	Domestico Lavor. (visitatore)	Totale
2002	numero medio stimato per i prossimi 4 anni			17,361
2003	228	989	15,977	17,194
2004	223	1,080	15,598	16,901
2005	235	1,389	15,519	17,143
2006	324	1,615	16,267	18,206
2002 al 2006				86,805

I lavoratori domestici svolgono una varietà di compiti diversi, a volte contemporaneamente. I loro ruoli sono governante, baby-sitter, badante, autista, giardiniere, dog-Walker, e cuoco. Uno dei compiti principali è il lavoro di cura all'interno della famiglia, sia dei bambini e sia degli anziani. Questa attività, secondo il rapporto, è una grossa componente nel Regno Unito.

Kalayaan aveva individuato varie nazionalità, ma quattro predominano. Nel 2006, su 312 lavoratori domestici immigrati registrati da Kalayaan che hanno fornito informazioni sulla loro

nazionalità, il 38% sono stati indiani, il 30%, filippini, 14%, dello Sri Lanka, e altre 7% sono stati indonesiani. La maggior parte dei datori di lavoro provenienti dal Medio Oriente costituiscono il 59% del totale. Il prossimo gruppo dominante è venuto dall'India con il 21%. La relazione contiene i casi che illustrano alcuni dei problemi di questi lavoratori:

### **Caso 1**

Ramani ha 40 anni e viene dall'India. Lei è stata una collaboratrice domestica per quasi dieci anni, e ha lavorato a Singapore e in India prima di arrivare nel Regno Unito nel 2005. Ramani ha subito abusi psicologici dal suo primo datore di lavoro nel Regno Unito, che le disse «noi abbiamo i soldi, abbiamo il potere, voi non avete diritti». Questo è un esempio del tipo di potere che i datori di lavoro esercitano. Ramani non aveva idea dei suoi diritti quando è arrivata per la prima volta nel Regno Unito. Così credeva al suo datore di lavoro ed alle sue minacce. Le è stato detto, per esempio, che se avesse lasciato la casa sarebbe stata rapita e violentata. Ha subito gravi abusi razziali. Era spesso minacciata di violenza fisica, e non è mai stata pagata 270 £ a settimana che le erano promessi. Dopo meno di quattro mesi con questo datore di lavoro, Ramani è scappata, solo per trovare un'altra datrice di lavoro che ha comunque abusato di lei psicologicamente, mentre il marito l'ha molestata sessualmente di notte, entrando in camera sua, (priva di serratura). Le avevano promesso 300 sterline alla settimana. Ma lei non è stata pagata regolarmente ed è ancora le devono una grossa somma di denaro. Ramani ha tollerato questo per cinque mesi, in modo che potesse ottenere una lettera di raccomandazione e rinnovare il suo visto. Suo terzo datore di lavoro l'ha trattata meglio, ma era ancora oberata di lavoro e sottopagata, e spesso aveva turni di 24 ore essendo una badante di una donna con Alzheimer. Ramani deve continuare a lavorare. 'I datori di lavoro sono cattivi, ma troppe bocche [sono] dipendono da me', dice lei.

Ci sono esempi di sfruttamento in questa relazione, ma Kalayaan fornisce le seguenti statistiche preoccupanti di abusi da parte dei cittadini che ha aiutato (Tabella UK2):

**Tabella Regno Unito 2. Condizioni di lavoro per MDW registrate da Kalayaan nel 2006\*.**

<b>Condizioni di lavoro 2006</b>	<b>%</b>
Abuso fisico	26
Abuso psicologico	72
Abuso sessuale	10
Assenza della propria stanza	61
Assenza del letto	43
Cibo irregolare	41
Assenza di pause per mangiare	70
Assenza di tempo libero	70
Divieto di uscire di casa	62

La relazione esamina poi meglio queste condizioni.

*Abusi fisici.* Il livello di abusi fisici riportati dalle collaboratrici domestiche immigrate provenienti da Kalayaan è scioccante. «A volte questo sarebbe accaduto con regolarità. In ogni caso vengono picchiati anche per piccoli errori. Kalayaan riceve anche segnalazioni di abusi fisici in relazione alle rivendicazioni sullo stipendio. Ancora risulta che alcuni datori bruciano le mani dei lavoratori sul forno, o con l'olio bollente, come punizione per gli errori in cucina».

*Abusi psicologici.* L'abuso psicologico, comprese le grida, gli insulti, in particolare di natura razzista, e le minacce per il lavoratore o la famiglia del lavoratore sono, secondo Kalayaan, molto diffusi tra i lavoratori domestici migranti. Un certo numero di lavoratori intervistati hanno dichiarato di essere continuamente sgridati per non aver lavorato correttamente, anche quando non era vero. Tale trattamento è, ovviamente, illegale secondo il diritto del lavoro britannico, ma è improbabile che sia segnalato.

*L'abuso sessuale.* I lavoratori che vivono nelle case dei loro datori di lavoro «spesso non sono in grado di evitare l'abuso sessuale, perché non hanno una propria stanza, o se l'hanno, non si può chiudere la porta. L'abuso sessuale diventa allora un altro strumento di controllo sul lavoratore domestico. Alcuni datori di lavoro di sesso maschile si aspettano che la loro collaboratrice domestica sia sessualmente a loro disposizione. I lavoratori migranti sul mercato interno non possono essere in grado di prevenire le molestie sessuali, in quanto sono legati al loro datore di lavoro, in ogni aspetto della loro vita e rischiano di perdere il lavoro se reagiscono».

*Condizioni di vita e di lavoro.* Il cibo è un problema con oltre il 40% dei lavoratori intervistati da Kalayaan affermando che essi non hanno avuto abbastanza. Allo stesso modo circa il 40% ha dichiarato di non avere letto di loro. Gli orari di lavoro sono particolarmente lunghi con interruzioni al giorno, giorni di riposo e vacanze molto scarsi. Kalayaan nel 2006 ha dichiarato che la durata media della loro giornata lavorativa è stata 16,5 ore, con oltre il 41% di MDWs di lavoro tra i 16 e 20 ore al giorno. Inoltre, il 70% dei lavoratori iscritti non hanno avuto tempo libero durante la settimana. Le ferie retribuite sono altrettanto rare.

*Sottrazione del passaporto.* Nel 2006, il 34% dei lavoratori con la registrazione di Kalayaan ha riferito che i loro datori di lavoro avevano ancora i loro passaporti. Senza passaporto, qualsiasi lavoratore migrante è vulnerabile, in quanto è la loro unica forma di identificazione e la conferma che essi possono essere legalmente nel Regno Unito.

Una altra preoccupazione è la mancanza di conoscenza di molte organizzazioni della situazione dei lavoratori domestici e dei loro diritti. Un altro studio caso dalla relazione Kalayaan evidenzia questo problema:

## **Caso 2**

Divia è un 26enne lavoratrice migrante domestica dall'India. Lei e il suo datore di lavoro sono arrivati nel Regno Unito dal Kuwait nel maggio 2000. Questo datore di lavoro era un parente del suo precedente datore di lavoro in Kuwait. Era stata costretta a dormire su un pavimento di pietra nel ripostiglio. Riceveva così poco cibo che la sua vista aveva cominciato a peggiorare ed è stata continuamente sgridata e insultata. Dopo sei mesi, Divia è scappata dal suo datore di lavoro, lasciando il suo passaporto e non sapendo che il suo visto stava per scadere. In realtà, Divia non è mai stata informata del il suo visto. Divia ritiene che il suo datore di lavoro ha volutamente 'dimenticato' di rinnovare il suo visto.

Quando lei è scappata per la prima volta, è andata alla polizia per chiedere aiuto. Ma non riusciva a farsi capire perché il suo inglese non era molto buono e l'hanno mandato via. La sua ambasciata ha detto che doveva ottenere un nuovo passaporto. Divia non è venuta a conoscenza della sua condizione di immigrata irregolare fino al 2005. Dal momento che lei è scappata dal suo datore di lavoro, ha lavorato gratuitamente nella casa popolare, a volte per una settimana, a volte per un mese, in cambio di vitto e alloggio. Ha lavorato per tante persone che ha perso il conto. Dice che alcune sono carine e alcuni no. E stata picchiata, sfruttata e vittima di abusi sessuali nei posti di lavoro, ma non può intraprendere alcuna azione nei confronti di questi datori di lavoro a causa della sua condizione di immigrata priva di documenti. Quando non riesce a trovare nessuno con chi stare, Divia dorme sulle panchine o nei parchi.

La relazione ha quindi illustrato l'attuale tutela offerta ai lavoratori domestici migranti:

*Diritti degli immigrati.* Il diritto che consente a tali lavoratori di cambiare datore di lavoro senza violare le norme in materia di immigrazione è visto come la protezione di vitale importanza. Senza essere in grado di lasciare un datore di lavoro abusivo, i lavoratori migranti non possono contestare i maltrattamenti. È importante, secondo Kalayaan, che l'atto di lasciare un datore di lavoro non metta a rischio lo *status* del lavoratore in materia di immigrazione, perché chiunque in violazione di tale *status* non ha diritto ad alcuna tutela ai sensi del diritto del lavoro.

*Il diritto a condizioni di lavoro dignitose e l'equa retribuzione.* Essere riconosciuto come lavoratore è importante per poter accedere a diritti del lavoro. Questi diritti includono il salario minimo nazionale, le vacanze di legge e indennità di malattia, il diritto a un contratto e cedolini paga e di un periodo di preavviso. Significa anche che il lavoratore migrante può andare a un

tribunale del lavoro di rivendicare i propri diritti. Al fine di esercitare tali diritti il lavoratore avrebbe avuto probabilmente bisogno di lasciare il domicilio del datore di lavoro attuale; non sarebbe possibile far valere questi diritti, se lo *status* del lavoratore migrante dipende dallo stare con il datore di lavoro.

*Il diritto alle cure sanitarie.* I lavoratori migranti hanno diritto alle cure sanitarie come i soggetti 'normalmente' residenti nel Regno Unito. Nonostante questo essi hanno, secondo il rapporto Kalayaan, difficoltà di registrazione con il servizio sanitario. Le questioni sono ancora peggiori quando il datore di lavoro ha trattenuto il passaporto, in modo che non siano in grado di fornire la prova della loro identità.

Il resto della relazione riguarda argomenti contro la modifica del sistema di concessione di un visto di lavoro domestico che era stato proposto.

La Agenzia di frontiera del Regno Unito ha sul suo sito web la informazione sulla posizione attuale dei lavoratori domestici migranti e dei visti (aggiornato marzo 2009)<sup>57</sup>. Per giungere al Regno Unito come lavoratore domestico è necessario, secondo questo orientamento, soddisfare i seguenti criteri:

- avere un'età compresa tra i 18 e 65;
- aver lavorato come lavoratore domestico nella stessa casa del datore di lavoro per almeno un anno immediatamente prima della domanda, oppure
- aver lavorato per almeno un anno immediatamente prima della domanda, in una famiglia che usa il datore di lavoro su base regolare;
- dimostrare un collegamento tra se stesso e il datore di lavoro, e
- intendono recarsi nel Regno Unito con il suo datore di lavoro, il datore di lavoro del coniuge, o partner civile dei datori di lavoro o il bambino con meno di 18 anni, e
- l'intenzione di lavorare a tempo pieno come collaboratrice domestica nella casa del suo datore di lavoro o
- l'intenzione di lavorare a tempo pieno come collaboratrice domestica in una famiglia del datore di lavoro regolare e poter dimostrare un chiaro collegamento tra se stesso e il datore di lavoro.

La guida inoltre stabilisce che «il permesso di soggiorno nel Regno Unito può essere rilasciato solo per un periodo di tempo determinato – alla fine di questo periodo sarà necessario o tornare a casa o fare la domanda per prolungare il soggiorno. La tipologia di immigrazione dei lavoratori domestici può essere di breve o di lunga durata. Si può estendere il visto solo se rimangono in servizio come collaboratori domestici, al momento della scadenza del vecchio visto. Si è autorizzati a cambiare datore di lavoro mentre si è nel Regno Unito, ma si deve ancora essere impiegato come collaboratore domestico. Se si cambia il datore di lavoro, bisogna informare le autorità, e non sarà permesso di trasformare il rapporto di lavoro domestico in un altro tipo di lavoro. Una volta si è nel Regno Unito per cinque anni come collaboratore domestico, è possibile fare una domanda per un permesso di soggiorno a tempo indeterminato».

Il seguente materiale deriva dal sito web dell' *Health and Safety Executive* (HSE).

– Protezione per i collaboratori domestici-linee guida in materia di protezione giuridica. La sezione 51 della legge sulla salute e sicurezza sul lavoro, (HSWA) afferma che la parte 1 della legge non si applica in relazione ai lavoratori domestici. L'HSE non può quindi applicare le disposizioni di HSWA nei confronti di un datore di lavoro nella misura in cui tali disposizioni riguardano l'assunzione di una domestica. Non vi è giurisprudenza che fornisce orientamenti definitivi quando un dipendente è una 'domestica'. I seguenti fattori possono, tuttavia, essere considerati:

- se il dipendente lavora per la manutenzione e il mantenimento di una struttura interna e per la comodità di chi ci abita. È stato anche suggerito che i servizi domestici potrebbero comprendere i ruoli molto qualificati e non essere limitati ai "lavori domestici".

---

<sup>57</sup> [www.bia.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/othercategories/domesticworkers/](http://www.bia.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/othercategories/domesticworkers/).

- è più probabile che il dipendente sia il lavoratore domestico, se il datore di lavoro è un membro della famiglia o un privato piuttosto che un ente locale o agenzia. La situazione potrebbe essere complicata se il lavoratore è alle dirette dipendenze di un privato, utilizzando il denaro fornito da un ente locale;
- il lavoro deve essere fatto in una casa privata, non in tali locali come una casa di cura o residence. Tuttavia, i domestici non sono obbligati di vivere nelle famiglie in cui lavorano e possono servire più di una famiglia;
- Sezione 51 non si applica (e Part 1 HSWA quindi sarà) in relazione a qualsiasi lavoro supplementare effettuato dal lavoratore che non rientra dell'ambito del servizio domestico in una casa privata.

### 3. Telelavoro.

Nel Regno Unito esiste una associazione del telelavoro ([www.tca.org.uk/home](http://www.tca.org.uk/home)), che pubblica il *Telework Handbook*.

#### *Articoli*

O'Hara<sup>58</sup> ha effettuato uno studio mirato il cui scopo era quello di individuare le questioni chiave per la ricerca sulla salute e la sicurezza dei lavoratori a domicilio nel Regno Unito. I suoi principali risultati dichiarano che c'erano circa 650.000 i lavoratori a domicilio nel Regno Unito, circa il 2,3% della forza lavoro. Questa cifra è in crescita. Le donne costituiscono la maggioranza di coloro che lavorano prevalentemente a casa, con gli uomini che lavorano a casa meno frequentemente. Non è chiaro come questa tendenza sta cambiando.

Baruch<sup>59</sup> esplora come il telelavoro è percepito dai lavoratori e mette in evidenza i possibili vantaggi e insidie. Le interviste con i sessantadue telelavoratori in cinque organizzazioni del Regno Unito forniscono una visione globale su questa modalità di lavoro. In particolare lo studio analizza l'impatto del telelavoro in materia di efficacia, qualità della vita lavorativa e vita familiare. Ci sono vari motivi per i datori di introdurre o estendere il telelavoro, ma la relazione costo-efficacia serve come l'impulso principale, e la riduzione dei costi generali sembra essere una motivazione primaria. In effetti, in alcuni aspetti, il telelavoro sposta alcune spese al lavoratore (uso dello spazio, bollette dell'elettricità e del gas, ecc.) Lo studio ha identificato cinque impatti del telelavoro per il singolo lavoratore: l'identità, le competenze, contesto, il ruolo, la domanda e gli esiti di ruolo. Il telelavoro altera il rapporto tra il lavoro e la vita familiare, e incide lo stress e salute sul lavoro.

Ward and Shabha<sup>60</sup> valutano l'impatto sociale e psicologico del telelavoro nelle imprese piccole e medie a Birmingham, Regno Unito tra il 1996 e il 1998. Lo studio ha trovato che i telelavoratori possono perdere la capacità di scambiare idee, sentire la mancanza di compagnia, soffrire isolamento e la sensazione di appartenenza. Ha inoltre rilevato che l'opinione prevalente dei gestori di molti è che le persone con un forte bisogno di interazione sociale, semplicemente non sono adatte al telelavoro. Ciò significa che le organizzazioni non potevano utilizzare un numero significativo della loro forza lavoro esistente. Lo studio suggerisce che l'approccio ideale sarebbe quello di creare un mix flessibile di lavoro basato a domicilio e di lavoro

---

<sup>58</sup> R. O'Hara, *Scoping exercise for research into the health and safety of homeworkers*, Health and Safety Laboratory, Sheffield, 2002.

<sup>59</sup> Y. Baruch, *Teleworking: Benefits and Pitfalls as perceived by professionals and managers*, in *New Technology, Work and Employment*, 2002, vol. 15, n. 1, 34-49.

<sup>60</sup> N. Ward, G. Shabha, *Teleworking: An assessment of socio-psychological factors*, in *Facilities*, 2001, vol. 19, n. 1 /2, 61-71.

d'ufficio. I fattori sociali sul luogo di lavoro devono essere rispettati al fine di soddisfare i bisogni fondamentali dell'uomo della compagnia, altrimenti potrebbe essere sperimentato isolamento sociale. È più difficile identificare lo stress nel telelavoratore. Mentre lo stress del lavoro può essere ridotto dal telelavoro, lo stress domestico può peggiorare a causa dell'interazione tra la vita familiare e lo spazio lavorativo. I risultati suggeriscono anche l'ambiente domestico non è un luogo adatto per il lavoro. Lo studio ha individuato i vantaggi e gli svantaggi del telelavoro. I vantaggi includono l'aumento della produttività e l'efficacia, così come lo stress l'assenteismo e il pendolarismo ridotto. Gli svantaggi sono: l'isolamento, la perdita del feedback di squadra, con le difficoltà di formazione, di controllo e di sostegno.

Done<sup>61</sup> esamina le opzioni per i dipendenti che lavorano da casa. Si suggerisce che la salute e la sicurezza del lavoratore devono essere facilmente ed efficacemente gestite mediante una valutazione della zona di lavoro "a prova di incidente", il nuovo spazio di lavoro dipendente, in particolare per la sicurezza elettrica. L'articolo discute sugli accordi di lavoro a domicilio, il loro carattere volontario, e un periodo di prova e di revisione periodica. I datori di lavoro devono mettere in procedura di posto per misurare la produttività, con revisioni periodiche al fine di garantire che il lavoro sia soddisfacente sia dal punto di vista di qualità sia della felicità dei dipendenti.

Fidderman<sup>62</sup> delinea i benefici derivanti dal telelavoro «i lavoratori a domicilio possono comportarsi in modo più sicuro di quanto avrebbero fatto nella sede del datore di lavoro e datori di lavoro hanno maggiori probabilità di avere il pensiero sulla salute e sicurezza del regime di lavoro proprio perché è qualcosa di nuovo piuttosto che un altro giorno in ufficio». L'articolo suggerisce che i pareri da parte del *Health and Safety Executive* (HSE) e dell' *IOSH* restano invariati, anche se ci sono stati cambiamenti rilevanti. Il successo del lavoro a domicilio dipende dalla fiducia che rimane un ostacolo più difficile per i datori di lavoro perché è legato all'esercizio del controllo fuori dall'ufficio. L'articolo individua tre principali categorie dei rischi associati con il lavoro a domicilio:

- quelli che si trovano in un qualsiasi ufficio, come sedie non idonee;
- quelle che sono comuni per qualsiasi ufficio, ma sono aggravati dal fatto che i lavoratori sono fuori dal controllo del datore di lavoro e lavorano per esempio, senza pause;
- quelli legati all'ambiente domestico, derivante dall'isolamento, la presenza di bambini e animali domestici, e proprio perché la casa viene utilizzata come casa.

Maruyama et al<sup>63</sup> evidenziano i punti di vista contrastanti sul telelavoro. Un punto di vista generale è che il telelavoro consente ai telelavoratori di conciliare il lavoro e la famiglia in un modo efficace. L'alternativa è che i telelavoratori possono sperimentare l'incapacità di far fronte alle esigenze dei due domini diversi e non possono svolgere un ruolo efficace in entrambi i domini, soffrendo di tensione. Lo studio mostra che nel complesso la maggioranza dei telelavoratori (74%), riportano un equilibrio positivo tra la vita e il lavoro. Tuttavia, il 60% è d'accordo che lavorano più ore. Il documento di fatto un ulteriore contributo agli studi esistenti, individuando i fattori chiave che influenzano l'equilibrio vita/lavoro riportato dai telelavoratori campione, compreso l'uso flessibile delle ore di lavoro, base di lavoro in un ambiente domestico, e l'età dei telelavoratori. Tra questi fattori, ha identificato la flessibilità degli orari come il fattore più significativo dell'atteggiamento positivo riportato dai telelavoratori.

Mann and Holdsworth<sup>64</sup> esaminano l'impatto psicologico del telelavoro rispetto al lavoro d'ufficio. I risultati suggeriscono un impatto emotivo negativo del telelavoro, in particolare in

---

<sup>61</sup> D. Done, *Doing Your Homework*, Payroll and Human Resources, giugno 2008, 47.

<sup>62</sup> H. Fidderman, *House of Hazards?*, in *Health and Safety at Work*, febbraio 2008, 18.

<sup>63</sup> T. Maruyama, P.G. Hopkinson, P.W. James, *A multivariate analysis of work-life balance outcomes from a large scale telework programme*, in *New Technology, Work and Employment*, 2009, vol. 24, n. 1, 76-88.

<sup>64</sup> S. Mann, L. Holdsworth, *The psychological impact of teleworking: stress, emotions and health*, in *New Technology, Work and Employment*, novembre 2003, vol. 18, n. 3, 196-211(16).

termini di emozioni, come la solitudine, irritabilità, preoccupazione e senso di colpa, e che i telelavoratori riscontrano più sintomi di salute mentale relativi allo stress rispetto ai lavoratori d'ufficio e un po' peggiori sintomi di salute fisica.

### ***Health and Safety Executive***

I seguenti materiali sono contenuti nel sito dell'*Health and Safety Executive* (HSE) ([www.hse.gov.uk](http://www.hse.gov.uk)).

Un report dell'HSE<sup>65</sup> nel 2006 ha rivelato che circa l'8% della popolazione attiva è composta da telelavoratori (3,1 milioni di persone) in comparazione con il 4% nel 1997. Questa cifra dovrebbe crescere in futuro. Dal 1997 al 2002 il numero di telelavoratori è aumentato di circa il 13% all'anno rispetto a un tasso medio di crescita per tutti i dipendenti del 1,6%. Si crede che entro il 2015 il 70% - 80% degli occupati potrebbero almeno in parte, lavorare da una postazione esterna o remota. La tendenza dell'aumento della percentuale dei telelavoratori è stato guidato principalmente da un aumento telelavoratori che operano in luoghi diversi con la casa propria come base.

Nel complesso, i telelavoratori sono più uomini (65%), anche se coloro che lavorano in casa o con part-time sono più donne. La maggior parte sono impiegati in attività manageriali, professionali, tecniche o artigianali. I telelavoratori mobili, cioè coloro che usano la casa come base, hanno maggiori probabilità di essere uomini; la ragione principale è che più uomini che donne sono lavoratori autonomi. La maggior parte dei telelavoratori, secondo il rapporto HSE, sono lavoratori autonomi (62%). Il telelavoro è anche più comune, ed è cresciuto a ritmo più veloce tra i lavoratori più anziani che tra i più giovani. Il tasso di telelavoro tra i lavoratori di 50 anni o più di un aumento dal 5% nella primavera del 1997 al 12% nella primavera del 2005. Il telelavoro è molto meno comune nel gruppo di età più giovane - solo il 2% dei lavoratori di età 16-24 anni sono telelavoratori. Si ipotizzano una serie di motivi per cui il telelavoro aumenta con l'età; in effetti la maggiore flessibilità è concessa ai dipendenti mentre progrediscono nel corso della loro carriera. Inoltre, i tassi di lavoro autonomo sono più elevati tra i lavoratori più anziani.

(1) L'HSE ha anche una guida sull'occupazione dei lavoratori a domicilio<sup>66</sup> (vedi sotto) e cita un progetto di ricerca sull'efficacia di questa guida. La relazione del progetto di ricerca arriva a conclusioni rilevanti. Ci sono esempi di buone pratiche per i lavoratori a domicilio:

(a) I lavoratori a domicilio devono avere uno o due contatti all'interno dell'organizzazione per mantenere la comunicazione regolare. Un certo numero di imprese ha coordinatori speciali per i lavoratori a domicilio. L'identità del coordinatore è stata rafforzata mediante la posizione della sua fotografia sulla documentazione e bacheche per i lavoratori a domicilio, nonché la promozione di utilizzo di una linea telefonica e voice mail per contattare il coordinatore. È una 'buona pratica valutare i rischi specifici per ogni ambiente del lavoro a domicilio e coinvolgere il lavoratore nel processo di individuazione dei potenziali. Le aziende che hanno effettuato la valutazione dei rischi per i lavoratori a domicilio hanno affrontato una serie di rischi sul posto di lavoro a domicili: elettrico, spostamenti manuali, prodotti chimici, ventilazione, isolamento.

(b) Riesami periodici delle valutazioni del rischio devono essere effettuati al fine di garantire che non ci siano stati cambiamenti significativi. Una organizzazione fornisce un formulario nel modo che i lavoratori a domicilio possono fare la valutazione dei rischi in base mensile. Questi sono in programma anche da effettuare in base trimestrale dal leader della squadra dei lavoratori a domicilio. La valutazioni dei rischi deve essere rivista nel caso del cambiamento della situazione del lavoratore come la gravidanza o di un trasloco.

---

<sup>65</sup> Z. Whysall, P. Ellwood, *HSE Horizon Scanning Intelligence Group Demographic study – Report*, 2006, in [www.hse.gov.uk/horizons/demographics.pdf](http://www.hse.gov.uk/horizons/demographics.pdf).

<sup>66</sup> R. O'Hara, J. Williamson, A. Collins, D. Higginson, *Health and safety of homeworkers: Good practice case studies*, Health and Safety Executive, Sheffield, 2004, in [www.hse.gov.uk/RESEARCH/rrpdf/rr262.pdf](http://www.hse.gov.uk/RESEARCH/rrpdf/rr262.pdf).

(c) Fornitura e manutenzione delle attrezzature di lavoro può aiutare a garantire che i lavoratori a domicilio lavorino in condizioni sicure e nel modo più efficiente. Molte aziende non si limitano a fornire i materiali di lavoro essenziali.

(d) Forte accento è posto sulla necessità di fornire informazioni ai lavoratori a domicilio, ma è importante anche fornire informazioni per la gestione in linea. Tipi di informazioni che sono utili sono: le competenze; come gestire elevati livelli di fiducia e bassi livelli di controllo, come autorizzare il personale a lavorare in maniera indipendente; informazioni per aiutare i manager di linea di sostenere i lavoratori a domicilio ed evitare le potenziali conseguenze del lavoro solitario, come stress o isolamento.

(e) Eventuali incidenti che coinvolgono i lavoratori a domicilio devono essere comunicati, e registrati dai datori di lavoro. Questo include gli incidenti e le eventuali omissioni. Una società fornisce ai propri lavoratori a domicilio un diario per registrare le loro ore di lavoro e gli eventuali problemi o omissioni. Questi lavoratori sono inoltre dotati di un modulo relativo alle omissioni e un modulo relativo agli incidenti.

(f) Esiste una zona grigia riguardo la salute e sicurezza dei lavoratori a domicilio che riguarda la delimitazione delle responsabilità tra l'azienda e il lavoratore, tanto più che la proprietà del lavoratore a domicilio diventa l'ambiente di lavoro. Diverse aziende hanno elaborato un piano e fanno una fotografia della zona che viene utilizzata per il lavoro, al fine di delimitare l'area della proprietà per la quali saranno valutati i rischi.

(g) Le imprese che impiegano i lavoratori a domicilio hanno ritenuto che affrontare la salute, la sicurezza e il benessere dei lavoratori a domicilio contribuisce ad un maggiore livello di impegno e li fa sentire apprezzati. Essa contribuisce anche a garantire uno svolgimento di lavoro sicuro ed riduce i potenziali costi legati all'interruzione del lavoro a causa di malattie o infortuni.

(h) Lavoro a domicilio - Istruzioni per i datori di lavoro ed i lavoratori in materia di salute e sicurezza; questa guida è stata creata nel 1996 ed è stata periodicamente modificata.

Si comincia con un richiamo di quanto previsto dalla legge:

– La salute e sicurezza sul lavoro, 1974 (HSWA) è un obbligo per i datori di lavoro, lavoratori autonomi e dipendenti. I datori di lavoro hanno il dovere di tutelare la salute e sicurezza dei propri dipendenti, anche a domicilio.

– La maggior parte dei regolamenti nell'ambito del HSWA si applica ai lavoratori a domicilio, nonché ai dipendenti che lavorano presso la sede del datore di lavoro. Gli esempi includono: *Management of Health and Safety Regulations* (1999), *the Display Screen Equipment Regulations* (1992), *the Manual Handling Operations Regulations* (1992), *the Provision and Use of Work Equipment Regulations* (1998) e *the Control of Substances Hazardous to Health Regulations* (2002).

– *Management of Health and Safety Regulations* (1999) impone ai datori di lavoro di effettuare una valutazione dei rischi delle attività lavorative svolte dai lavoratori a domicilio. Ciò comporta l'identificazione dei pericoli relativi alle attività a domicilio 'di lavoro e decisione sulle misure che erano prese per evitare un danno per i lavoratori o per chiunque altro, che può essere influenzato dal loro lavoro. Un rischio è la probabilità che qualcuno sarà danneggiato a causa del pericolo. Un pericolo è tutto ciò che può nuocere. La guida descrive poi come fare una valutazione del rischio. Ci sono cinque tappe da intraprendere:

- identificare ogni pericolo;
- decidere chi potrebbe essere leso e come;
- valutare i rischi e prendere le misure appropriate;
- registrare i risultati;
- controllare i rischi di volta in volta e di prendere provvedimenti se necessario.

Sono individuati alcuni rischi comuni:

- spostamento di carichi, questa parte si occupa di spostamento di carichi che sono pesanti, ingombranti, difficili da afferrare, o instabili; coinvolgono il sollevamento imbarazzante, spinte

o tiri; movimenti ripetitivi che non permettono un riposo sufficiente tra i carichi; torsione e curve;

- uso delle attrezzature di lavoro in casa, i datori di lavoro che forniscono ai lavoratori a domicilio le attrezzature per svolgere il loro lavoro hanno il dovere di assicurare che l'apparecchiatura è corretta per il lavoro da fare; sono fornite le formazione ed informazione per poter utilizzare l'apparecchio per assicurare il lavoro sicuro e corretto, le attrezzature utilizzate sono controllate regolarmente e tenuti in una condizione che non provochi danni al lavoratore a domicilio o agli altri; le persone che stanno testando le attrezzature e / o prevedono la formazione dei lavoratori a domicilio sono loro stessi adeguatamente formati, in modo da fornire la corretta informazione e la formazione, la macchina utilizzata ha dispositivi di protezione per evitare incidenti; sono forniti i necessari dispositivi di protezione individuale come ad esempio i guanti, ecc; l'apparecchiatura è sottoposta ai controlli regolari per poter svolgere il lavoro in modo sicuro; i controlli sulle attrezzature sono effettuate in modo sicuro;

- utilizzo di apparecchi elettrici in casa presuppone che si deve garantire che il materiale elettrico sia spento prima di essere controllato; verificare che le spine non siano danneggiate e che siano correttamente collegate e mantenute; garantire che i sistemi elettrici interni sono sufficienti per le apparecchiature elettriche, porta di controllo, fili o cavi per danni al rivestimento esterno, per verificare segni di bruciature o macchie che suggerisce il surriscaldamento;

- uso di sostanze e materiali da casa; verificare se sono infiammabili, tossici o corrosivi, se emettono fumi, se sono conservati in modo sicuro, per esempio, potrebbero essere raggiunti dai bambini, se qualcuno soffre di vertigini, nausea o mal di testa; se qualcuno soffre da irritazioni della pelle; se qualcuno soffre di asma;

- lavorare con unità di videoterminale (VDT), questo è coperto dalla salute e sicurezza (attrezzature munite di videoterminali) del 1992 e successive modifiche; i datori di lavoro hanno il dovere di garantire che le attrezzature munite di videoterminali utilizzati da lavoratori a domicilio siano sicure e non influiscano alla salute dell'utente; questo può significare che lavorano in una posizione comoda e fanno pause del lavoro; vista corretta è importante per gli utenti dei videoterminali possono richiedere un esame di vista dal loro datore di lavoro.

L'orientamento ha anche una sezione sulle 'nuove madri in attesa e' che mira ad attuare la direttiva relativa alle lavoratrici gestanti, il che significa valutare i rischi per del lavoratore a domicilio nei confronti del bambino non ancora nato o ancora nell'allattamento al seno.

In appendice 6 c'è un elenco dei rischi probabili e delle misure di controllo da adottare in materia di salute e sicurezza dei lavoratori a domicilio con le apparecchiature informatiche. Esso fornisce una sintesi breve ma completa su una serie di rischi come l'uso delle attrezzature di esposizione, l'uso delle attrezzature di lavoro in generale, rischi di natura elettrica, spostamento manuale delle apparecchiature d'ufficio, scivola e caduta e il problema di isolamento. E 'tratto da una relazione al HSE intitolato ' Sicurezza e salute dei lavoratori a domicilio: studio delle buone pratiche '.<sup>67</sup> L'appendice 7 fornisce uno studio del caso utile sulla gestione del lavoro a domicilio in materia della salute e il regime di sicurezza adottate da una autorità locale del Regno Unito.

### ***Implementazione dell'Accordo quadro sul telelavoro***

Come è stato già menzionato in questo documento l'accordo quadro raggiunto dalle parti sociali è stato, secondo la relazione delle parti sociali stesse, attuato nel Regno Unito attraverso un codice di pratica. In realtà è attuato attraverso un 'accordo di orientamento sul telelavoro'. Non è chiaro se questo orientamento ha avuto un vero impatto sulla contrattazione collettiva o altri accordi tra i dirigenti e rappresentanti dei lavoratori. In realtà, era impossibile trovare un appropriato sito web del governo. Si trova tuttavia, sul sito web dell'organizzazione dei datori di

---

<sup>67</sup> R. O'Hara, J. Williamson, A. Collins, D. Higginson, *Health and safety of homeworkers: Good practice case studies*, cit.

lavoro, la CBI<sup>68</sup> e contiene un'introduzione di un ministro del governo e dal direttore generale della CBI e il segretario generale della TUC (Trade Union Congress).

Il documento inizia con sottolineare che ci sono vantaggi per i datori di lavoro e i lavoratori per quanto riguarda il telelavoro. In particolare, può permettere alle imprese di modernizzare il modo di lavorare e può aiutare a conciliare meglio il lavoro e la vita familiare. Essa afferma che non vi è definizione del telelavoro nella legislazione britannica e che il telelavoro non è un lavoro, ma un metodo di lavoro. Esiste un elenco dei problemi da considerare:

- gli accordi contrattuali per i lavoratori a distanza;
- provvedimenti in materia della salute e sicurezza;
- mobili, attrezzature e computer, i sistemi vari (ad esempio l'accesso remoto ai database aziendali e applicazioni);
- informazioni di sicurezza;
- spese (ad esempio per il riscaldamento domestico e l'illuminazione) e di viaggio;
- fiscalità;
- risorse umane: reclutamento, formazione e avanzamento di carriera;
- sostegno personale (ad esempio le misure volte a garantire che il telelavoratore non sia isolati).

Ci sono poi una serie di sezioni utili riassunte qui:

1. *Carattere volontario*. Il telelavoro è introdotto meglio se c'è il consenso. Dall'aprile 2003, i genitori con bambini hanno diritto di chiedere orari flessibili e i datori di lavoro hanno l'obbligo di prendere tali richieste in seria considerazione. Questo diritto di chiedere la flessibilità del lavoro include la possibilità di chiedere il telelavoro (ma non è esplicitato nella normativa). I datori di lavoro sono inoltre tenuti a fornire ai lavoratori una dichiarazione scritta contenente le condizioni di lavoro entro due mesi dall'inizio del rapporto. Questa disposizione vale anche per i telelavoratori. Questi termini includono una dichiarazione del luogo di lavoro. Se l'introduzione del telelavoro richiede un cambiamento del luogo di lavoro, è necessario il consenso. Il datore di lavoro deve inoltre specificare che lo *status* occupazionale del lavoratore non è cambiato, salvo diverso accordo. Se dopo aver provato con il telelavoro il lavoratore vuole tornare alla sede del datore di lavoro, questo deve essere per quanto possibile consentito.

2. *Condizioni di lavoro*. I telelavoratori dovrebbero avere gli stessi diritti dei lavoratori comparabili presso i locali del datore di lavoro. Ci sono alcune questioni particolari che richiedono una maggiore attenzione per quanto riguarda i telelavoratori. Questi includono: luogo di lavoro; ore di lavoro, politiche di spese; indennità, riscaldamento, illuminazione, usura della casa dei telelavoratori deve essere considerata, la salute e sicurezza possono implicare una valutazione del rischio del posto di lavoro a casa; fornitura di attrezzature, ecc linee telefoniche; disposizioni assicurative del datore di lavoro; disposizioni relative alle vacanze e i malattia, e la procedura nel caso il telelavoratore volesse tornare a lavorare in ufficio.

3. *Protezione dei dati*. Si tratta di attenersi ai principi contenuti nel *Data Protection Act* del 1998. I datori di lavoro devono assicurare ai telelavoratori che altri membri della famiglia non abbiano accesso ai dati personali, come definito dalla legge sul lavoro remoto e l'uso di computer portatili può sollevare problemi della sicurezza.

4. *Privacy*. Il datore di lavoro deve rispettare la privacy del telelavoratore. Questo significa un accordo su quando il lavoratore può essere contattato e quando non può. Richiede anche l'installazione di una linea telefonica per uso professionale soltanto.

5. *Attrezzature*. Tutte le questioni relative alle attrezzature di lavoro, responsabilità e costi devono essere definite prima di cominciare il lavoro;

6. *Salute e sicurezza*. Il datore di lavoro è responsabile della tutela della salute e sicurezza sul lavoro dei telelavoratori ai sensi della direttiva n. 89/391 e le direttive figlie. La normativa sulla salute e sicurezza si applica se il lavoratore lavora in un ufficio tradizionale o remoto, per

---

<sup>68</sup> [www.cbi.org.uk/ndbs/PositionDoc.nsf/81e68789766d775d8025672a005601aa/b68f347c976b90a580256d9500310663/\\$FILE/teleworkbrief.pdf](http://www.cbi.org.uk/ndbs/PositionDoc.nsf/81e68789766d775d8025672a005601aa/b68f347c976b90a580256d9500310663/$FILE/teleworkbrief.pdf).

quanto ragionevolmente praticabile. È ‘responsabilità del dipendente segnalare tutti i pericoli legati al lavoro alla propria salute o quella degli altri’. I datori di lavoro sono tenuti ad effettuare una valutazione dei rischi ai sensi della legge sulla gestione della salute e sicurezza sul luogo di lavoro, 1999. Ciò include i lavoratori a domicilio. È una ‘buona pratica se i telelavoratori fanno da soli la propria valutazione dei rischi relativi al lavoro da casa.

Sono menzionati i rischi derivanti da apparecchiature elettriche e videoterminali più la necessità di valutazioni di rischio per le donne in gravidanza o coloro che hanno partorito negli ultimi 6 mesi o che allattano. Ci sono anche altre raccomandazioni specifiche:

- i datori di lavoro dovrebbero evitare che i telelavoratori spostino manualmente i carichi pericolosi;
- i datori di lavoro dovrebbero garantire che tutte le apparecchiature fornite corrispondono alle esigenze di lavoro e, se necessario, prevedere la formazione. Il datore di lavoro è responsabile per la sicurezza delle attrezzature fornite;
- tutti i prodotti elettrici devono essere conformi alle norme di sicurezza vigenti. Il datore di lavoro è responsabile per il controllo di conformità. I telelavoratori sono responsabili del sistema elettrico a loro domicilio;
- è ‘responsabilità dei lavoratori’ a segnalare tutti i difetti che possono rappresentare un pericolo per la loro salute o la salute degli altri ;
- è responsabilità del datore di lavoro di fornire le disposizioni adeguate in materia di primo soccorso per i telelavoratori;
- i telelavoratori possono smettere di lavorare, in caso di grave pericolo derivante dai lavori che stanno facendo, senza recar pregiudizio ai loro diritti. Il datore di lavoro ne deve essere informato.

L’ *Health and Safety (Display Screen Equipment) Regulations* (in attuazione della direttiva n. 90/270), si applica dove ci sono dipendenti telelavoratori. Il datore di lavoro deve valutare e ridurre i rischi; garantire le postazioni di lavoro soddisfare i requisiti minimi; piano di pause o cambiamenti di attività, assicurare le visite oculistiche su richiesta, e fornire i servizi sanitari e la formazione e l’informazione in materia della sicurezza.

Nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi, i rappresentanti dei datori di lavoro, i rappresentanti dei lavoratori e/o le autorità competenti hanno accesso al luogo di telelavoro. Se questa è la casa dei telelavoratori allora tale accesso è subordinato alla preventiva notifica e il consenso. Il telelavoratore può anche chiedere le visite degli ispettori.

7. *Organizzazione del lavoro.* Il telelavoratore, nel quadro della legislazione applicabile, contratti collettivi e le norme societarie, gestisce il suo tempo di lavoro. I datori di lavoro devono garantire che i telelavoratori siano consapevoli dei potenziali problemi legati al telelavoro sin dall’inizio. Il datore di lavoro dovrebbe inoltre adottare le misure per prevenire la salute del il telelavoratore dall’isolamento. Le misure potrebbero includere occasioni di incontro con altri colleghi su base regolare e di accesso alle informazioni aziendali. Il personale che lavora a distanza ha diritto ad avere le stesse informazioni e notizie sulla società, come il loro colleghi d’ufficio.

8. *Formazione.* I telelavoratori dovrebbero avere lo stesso accesso alla formazione e opportunità di avanzamento di carriera come i lavoratori comparabili presso i locali del datore di lavoro. Dovrebbero inoltre essere soggette alle stesse politiche di valutazione come gli altri lavoratori. Si può prevedere una formazione specifica per i telelavoratori.

9. *Tassazione.* Una misura introdotta nel bilancio del 2003 del Governo prevede che alcuni datori di lavoro saranno in grado di soddisfare alcune o tutte le spese accessorie sostenute dai dipendenti che lavorano da casa senza che questo comporti un onere fiscale.

10. *Diritti collettivi.* I telelavoratori hanno gli stessi diritti collettivi dei lavoratori impiegati presso i locali del datore di lavoro.

#### 4. Lavoratori autonomi dipendenti.

Si chiede di consultare la parte della relazione relativa alla legge sulla salute e sicurezza nel Regno Unito. La definizione di chi è un lavoratore dipendente e chi non lo è, è lasciata alla discrezione dei giudici.

Secondo un rapporto utile HSE, già citato qui, le donne rappresentano il 44% di tutte le persone economicamente attive nel Regno Unito, ma solo il 25% della popolazione dei lavoratori autonomi sono le donne, rispetto al 75% degli uomini. Tuttavia, il numero di lavoratori autonomi donne è in crescita. Le statistiche più recenti indicano che i tassi di partecipazione dei gruppi etnici “neri” o “misti” sembrano essere in aumento. Le attività commerciali degli imprenditori appartenenti a minoranze etniche sono concentrate fortemente nel settore dei trasporti e della distribuzione. I tassi del lavoro autonomo sembrano aumentare con l’età. Il motivo principale perché i lavoratori autonomi non impiegano il personale è che si sentano di non poter attirare abbastanza lavoro per assumere altro personale (47,7% di imprese individuali). Altri 27,1% ha detto che preferiva lavorare da soli, 11,9% ha citato il costo del lavoro dipendente e il 7,4% ha citato la normativa sul lavoro.

La relazione descrive uno studio commissionato dalla MORI HSE *Occupational Health Advisory Committee*, che ha rivelato che i datori di lavoro di piccole imprese perché ritenevano che le loro società erano piccoli e tutti parlavano gli tra di loro, non c’era bisogno di aiuto esterno in materia del controllo dei rischi per la salute dei dipendenti. “come suggerito questo può essere dovuto a una certa riluttanza ad attirare l’attenzione delle autorità e desiderio di evitare le raccomandazioni non gradite. Un recente studio della HSE ha rilevato che le grandi imprese sono state più adatte a fornire il sostegno in merito alla salute (74%), rispetto alle imprese medie (54%), piccole (34%), e micro- dimensionali (13%).

La Commissione TUC<sup>69</sup> sui lavoratori vulnerabili esprime una preoccupazione per i lavoratori autonomi fittizi. Ha affermato che un numero crescente di lavoratori vengono classificati come autonomi, ma in realtà si tratta di lavoratori dipendenti che non hanno l’indipendenza e l’autonomia nel loro lavoro che caratterizza il lavoro autonomo vero e proprio. ‘Questo gruppo è descritto come ‘ lavoratori autonomi fittizi ‘. Molti lavoratori edili sono classificati in questo modo; ivi compresi i lavoratori a domicilio, corriere o responsabili di televendite. Questi lavoratori possano lavorare per il medesimo datore di lavoro per anni, senza diritti elementari, ad esempio ferie pagate, il congedo di maternità o ‘indennità di malattia. Possono anche essere licenziati o chiesti di andarsene da un momento all’altro, e non possono rivendicare il licenziamento ingiusto ‘. La sua ricerca ha evidenziato tre esempi di questa questione che riguarda i lavoratori a domicilio:

(a) la ricerca del Gruppo Nazionale del lavoro a domicilio (NGH) e Oxfam ha fornito prove che la mancanza di chiarezza nel diritto del lavoro significa che i molti lavoratori a domicilio si trovano classificati erroneamente come lavoratori autonomi. I risultati di un sondaggio NGH su 200 lavoratori a domicilio ha rilevato che solo il 33% ha avuto le ferie pagate, ancora meno - indennità di malattia, anche se solo 1 su 40 ha avuto un chiaro *status* di lavoratore autonomo. La stragrande maggioranza dei lavoratori a domicilio sono le donne, circa il 50% dei quali provenienti da gruppi etnici minoritari. 44% ha una scarsa conoscenza dei loro diritti, e il 40% non sapevano che il loro *status* occupazionale ha avuto un impatto sul loro trattamento. È importante sottolineare che, anche tra coloro che sono stati classificati come autonomi, pochissime hanno fatto le rivendicazioni fiscali. I lavoratori a domicilio sono quindi doppiamente svantaggiati sia a causa del loro lavoro autonomo fittizio sia dal punto di vista della perdita di presunti benefici fiscali.

---

<sup>69</sup> TUC Commission on Vulnerable Employment’s, rapporto finale chiamato *Hard work, hidden lives*, in [www.newunionism.net/library/working%20life/COVE%20%20Hard%20Work,%20Hidden%20Lives%20%20Full%20Report%20of%20the%20Commission%20on%20Vulnerable%20Employment%20%202008.pdf](http://www.newunionism.net/library/working%20life/COVE%20%20Hard%20Work,%20Hidden%20Lives%20%20Full%20Report%20of%20the%20Commission%20on%20Vulnerable%20Employment%20%202008.pdf).

(b) Il *Welsh Minority Ethnic Women's Network* ha riferito nella ricerca su un gruppo di nove lavoratori a domicilio che sei non hanno ricevuto nessun diritto da “lavoratori” o “dipendenti”, nonostante si dubitasse del fatto che fossero lavoratori autonomi.

(c) NHG hanno anche pubblicato un nuovo studio sulle esperienze dei lavoratori a domicilio, sulla base delle esperienze di 67 lavoratori in tutto il Regno Unito. Si è riscontrato che alcuni dei lavoratori a domicilio sono stati visti come ‘dipendenti’ e circa la metà non sono stati nemmeno considerati ‘lavoratori’, invece di essere definiti dai datori di lavoro come ‘lavoratori autonomi’ – nonostante la mancanza di una reale autonomia che caratterizza il lavoro autonomo. Böheim and Muehlberger<sup>70</sup> hanno sostenuto che i lavoratori autonomi dipendenti devono affrontare due forme di dipendenza. In primo luogo, una economica, in quanto devono sostenere tutti i rischi imprenditoriali, e, dall’altro lato – la dipendenza del tempo, luogo e contenuto del lavoro. Il grado in cui i lavoratori autonomi dipendenti sono più simili ai lavoratori dipendenti o autonomi indipendenti è determinato in base a questi due elementi. I lavoratori autonomi dipendenti perdono i loro diritti relativi al diritto del lavoro, beneficiano di meno favorevoli indennità sociali e non rientrano nell’ambito della rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva.

Nello studio empirico di Burchell *et al.*<sup>71</sup> citato si stima che circa il 30% di forza lavoro occupata ha lo *status* occupazionale incerto. La relazione ha sostenuto che un maggiore utilizzo del concetto di ‘lavoratore dipendente’, invece di ‘lavoratore’ amplia la portata della tutela del lavoro. Ci sono stati, secondo Böheim e Muehlberger, solo un numero limitato di studi empirici sui lavoratori autonomi dipendenti nel Regno Unito. Utilizzando il British Labour Force Survey gli autori hanno individuato una serie di lavoratori autonomi dipendenti. La loro analisi ha dimostrato che circa il 78% del campione di lavoratori autonomi dipendenti erano uomini. La maggior parte dei lavoratori autonomi dipendenti sono in commercio specializzato e pochi in occupazione clericale, o di vendita o altri servizi ai clienti. L’analisi ha inoltre dimostrato che i lavoratori autonomi dipendenti sono associati alla maggiore fluttuazione del mercato del lavoro, quelli con minore anzianità di servizio hanno più probabilità di essere autonomi dipendenti, rispetto a quelli con l’anzianità più lunga. Le conclusioni del loro studio comprendono la necessità di una maggiore tutela giuridica di questa categoria dei lavoratori.

## 5. Lavoro vulnerabile.

La relazione della HSE<sup>72</sup> rivela nel 2006 una struttura dell’industria del Regno Unito dimostrando la dimensione del settore delle piccole imprese e la crescita di *outsourcing*.

‘Dei 4,3 milioni di imprese britanniche in vigore all’inizio del 2004, oltre 99% erano piccole imprese (0-49 addetti), che impiegano 46,8% della forza lavoro nel settore privato.

- Di queste imprese, 3,1 non ha dipendenti, cioè erano sole ditte individuali o società che comprendevano un amministratore unico (il 72% di tutte le imprese). Il numero di PMI si prevede di aumentare entro il 2010 fino a 4,5 milioni di piccole e medie imprese.
- L’incidenza del lavoro autonomo è maggiore nel settore edile, una tendenza che ha visto una continua crescita tra il 2000 e il 2003.
- La prevalenza di malattie professionali auto riferite e le giornate lavorative perse tendono ad essere significativamente più bassa nel caso delle imprese le piccole. Una tendenza simile è

---

<sup>70</sup> R. Böheim, U. Muehlberger, *Dependent Forms of Self-employment in the UK: identifying workers on the border between employment and self-employment*, IZA 2006 <http://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp1963.html>.

<sup>71</sup> B. Burchell, S. Deakin, S. Honey, *The employment status of individuals in non-standard employment*, Report for the British Department of Trade and Industry, 1999.

<sup>72</sup> Z. Whysall, P. Ellwood, *HSE Horizon Scanning Intelligence Group Demographic study – Report*, cit.

evidente per gli incidenti segnalati, anche se il monitoraggio del sito registra più incidenti nelle imprese piccole.

- *Outsourcing* ha continuato ad acquisire la popolarità negli ultimi decenni, facilitata dalla comparsa di tecnologie che hanno permesso alle organizzazioni di esternalizzare una vasta gamma delle attività non fondamentali. I servizi qualificati come formazione, risorse umane e servizi legali sono sempre più spesso esternalizzate.

- Per le stesse ragioni, la collocazione geografica del fornitore di servizi è diventata molto meno importante, una situazione che ha portato molte aziende di *outsourcing* alle zone con manodopera a basso costo. Le aree di offshore sono: India, Cina, e la Repubblica Ceca’.

La stessa relazione evidenzia le caratteristiche di lavoro relative agli infortuni sul lavoro da segnalare:

- Il rischio di infortunio sul luogo di lavoro diminuisce rapidamente con l’aumentare della durata del lavoro. I rischi sono particolarmente alti durante i primi 4 mesi nel nuovo posto di lavoro.

- In termini di durata della giornata lavorativa, dopo la correzione per l’esposizione, coloro che lavorano meno di 10 ore alla settimana riferiscono maggior numero di infortunio sul lavoro per un’ora lavorativa.

- Tra le altre caratteristiche dell’occupazione, il lavoro a turni, e di lavoro nel settore pubblico sono stati associati con persone che avevano subito un infortunio sul luogo di lavoro. Lavoratori autonomi e o impiegati presso le imprese piccole (con meno di 10 dipendenti) riferivano minor numero degli infortuni.

C’è stato molto interesse all’argomento dei lavoratori vulnerabili. Qui segnaliamo le due relazioni: una da parte del governo e una - dal Trades Union Council (TUC).

Nel giugno 2007 il governo ha istituito un ‘Vulnerable Worker esecuzione Forum’. Ha riunito i sindacati, le forze di lavoro, gruppi di imprese e organismi di consulenza per verificare la natura e la portata degli abusi dei diritti sul posto di lavoro. Ha pubblicato la relazione finale nel 2008.<sup>73</sup> Nel capitolo 2, mette in evidenza gli abusi di diritti del lavoro subiti da lavoratori vulnerabili (tabella Regno Unito1):

**Tabella Regno Unito 3. Violazioni dei diritti del lavoro messe in evidenza.**

-	assenza delle condizioni scritte di impiego
-	salari al di sotto del salario minimo e mancanza della retribuzione per tutte le ore lavorate
-	deduzioni dal salario non autorizzate
-	ferie non pagati
-	debiti salariali relativi agli stipendi e ferie retribuite dopo che il lavoratore ha lasciato il posto di lavoro
-	pause di riposo insufficienti
-	ore eccessive
-	assenza di dispositivi di sicurezza
-	alloggi sotto gli standard concordati

C’è stata una interessante analisi delle chiamate effettuate verso una linea nazionale di assistenza (gestita dalla *Advisory, Conciliation and Arbitration Service - ACAS*) e le domande di coloro che hanno utilizzato l’impianto di traduzione linguistica (UK2 tabella):

**Tabella Regno Unito 4. Analisi delle chiamate effettuate da parte dei lavoratori al servizio di assistenza ACA utilizzando il servizio Language Line.**

Oggetto della chiamata	% di uso di language line	tutti i lavoratori chiamati %
Vacanze e orario di lav.	29	12

<sup>73</sup> *Vulnerable Worker Enforcement Forum – Final report and Government Conclusions*, agosto 2008, in [www.berr.gov.uk/files/file47317.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file47317.pdf).

Salari e NMW	26	8
Disciplina e licenziamento e reclamo	17	23
Contratti	9	17
Maternità, paternità e adozione	8	8
Diversità discriminazione	5	4
Assenza, malattia e stress	3	5
Riduzione del personale, licenziamenti, trasferimento d'impresa	1	15
Politiche favorevoli alla famiglia	0	3
Altro	2	5

Coloro che usano la linea di assistenza non in lingua inglese sono molto più interessati alle ferie e orario di lavoro, salari e il salario minimo nazionale (NMW) rispetto alla media globale. Un'altra questione importante è la consapevolezza dei lavoratori vulnerabili dei loro diritti del lavoro. La percentuale di lavoratori <sup>74</sup> che hanno riferito di essere mal informati, o non informati del tutto, dei loro diritti del lavoro sono stati:

tutti i lavoratori	34%
lavoratori giovani	48%
con reddito basso meno di £15,000	44%
lavoratori a tempo parziale	40%
lavoratori di piccole imprese (1-9 lavoratori)	40%

Altri temi individuati sono:

- una certa riluttanza tra i lavoratori esposti di segnalare i problemi;
- confusione su dove si può presentare una lamentela;
- scarse competenze linguistiche per alcuni lavoratori migranti;
- lavoratori domestici stranieri vulnerabili agli abusi;
- lavoro nell'economia informale.

Per quanto riguarda l'economia informale, la relazione afferma che i lavoratori impiegati nell'economia informale, sono ad alto rischio di non ricevere i diritti di base come il salario minimo nazionale, ferie pagate e l'indennità di malattia; l'esistenza dell'economia informale mette a repentaglio le imprese affidabili. I sindacati rappresentati dal Forum hanno indicato il lavoro autonomo fittizio come un problema, in particolare nel settore delle costruzioni. Lavoratori in questa situazione di solito sono privi dei diritti fondamentali del lavoro.

Le questioni relative ai lavoratori migranti e le lingue sono state evidenziate altrove. Un rapporto del Citizens Advice Bureau, *Rooting out the Rogues*, sottolineando il problema dei datori di lavoro cattivi, evidenzia anche la vulnerabilità dei lavoratori migranti:

Mentre la stragrande maggioranza dei datori di lavoro si sforzano per soddisfare i loro obblighi giuridici verso i propri lavoratori, ci sono ancora troppi datori di lavoro senza scrupoli o disonesti (le agenzie di collocamento), pronti a violare la legge e trarre profitto dallo sfruttamento. Come risultato, decine di migliaia di lavoratori più vulnerabili, soprattutto dalla Unione europea recentemente espansa - non riescono a beneficiare del programma del governo

<sup>74</sup> Dati tratti da *Employment Rights at Work – Survey of Employees 2005*, in [www.berr.gov.uk/files/file27222.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file27222.pdf).

in materia di politica molto gradita a partire dal 1997 che mira a stabilire un quadro di norme relative al mondo di lavoro dignitose<sup>75</sup>.

La CES ha istituito una Commissione per l'occupazione Vulnerabile (Cove).<sup>76</sup> Questa Commissione è stata istituita a causa della preoccupazione della CES del lavoro pericoloso, mal retribuito e precario che stava causando miseria per milioni di lavoratori nel Regno Unito. Essa ha ritenuto che il benessere di ogni singolo dipendente e della sua famiglia è troppo importante per essere trascurato. La Commissione ha ritenuto che era giunto il momento di affrontare questo tipo di sfruttamento – e di sfidare la scarsità dei diritti del lavoro inesistenti e di milioni di persone che lavorano duro nel Regno Unito. Così ha istituito Cove ai fini di svolgere un'indagine più importante della causa dell'occupazione vulnerabile e soluzioni possibili.

La relazione finale della CES è intitolata *Hard Work Hidden Lives*<sup>77</sup>. La CES dedica il primo capitolo della relazione per definire il lavoro vulnerabile. La relazione<sup>78</sup> definisce l'occupazione vulnerabile come 'lavoro precario, che pone le persone a rischio di povertà e delle ingiustizie continue con conseguente squilibrio di potere nel rapporto lavoratore-datore di lavoro'. La relazione constata che:

Vulnerabile è il lavoro precario e scarsamente retribuito, che pone i lavoratori ad alto rischio di abuso di diritto del lavoro. Offre ben poche probabilità di progressione e poche possibilità di azione collettiva per migliorare le condizioni. Quelli che si trovano nella situazione svantaggiata hanno maggiore probabilità di ritrovarsi in tali posti di lavoro e poche probabilità di essere in grado di uscirne. Il lavoro vulnerabile mette i lavoratori a maggior rischio di problemi e di maltrattamenti sul posto di lavoro, anche se il timore del licenziamento di quelli occupati nel settore a basso reddito con elevati livelli di lavoro temporaneo significa che spesso non sono in grado di contestarlo.

La Commissione ha ritenuto che l'occupazione vulnerabile è il prodotto delle attuali disuguaglianze sociali ed economiche ed è l'approccio britannico alla regolamentazione del mercato del lavoro. Essa rileva che negli ultimi dieci anni i tassi di occupazione sono aumentati in modo che il 75% di quelli in età lavorativa sono ora nel mondo del lavoro, ma c'è un divario del 14% tra l'occupabilità e l'occupazione complessiva dei gruppi etnici minoritari<sup>79</sup> e il divario del 27% per le persone con disabilità e tassi di occupazione per i lavoratori meno qualificati sono solo un po' superiore al 50%<sup>80</sup>.

I Commissari ritengono che troppo sfruttamento dei lavoratori si verifica perché la legge non è abbastanza severa per impedirlo. Alcuni datori di lavoro trovano lacune nella legge, mentre gli altri semplicemente la infrangono. Si è riscontrato che in alcuni settori a basso reddito, comprese le cure, la pulizia, ospitali, la sicurezza e costruzione vi era la prova che la legge è stata regolarmente violata. Si credeva che le autorità incaricate non avevano le risorse sufficienti per garantire i diritti del lavoro.

Le 60 raccomandazioni<sup>81</sup> sono principalmente indirizzate ai dipartimenti governativi. Essi sottolineano la necessità di garantire che gli attuali diritti giuridici siano applicati, ma richiamano l'attenzione a almeno tre settori in cui i cambiamenti sono necessari i cambiamenti legislativi. Sono indicate nella nota di sintesi iniziale<sup>82</sup>:

---

<sup>75</sup> [www.citizensadvice.org.uk/rooting\\_out\\_the\\_rogues.pdf](http://www.citizensadvice.org.uk/rooting_out_the_rogues.pdf).

<sup>76</sup> Cfr. B. Barrett, M. Sargeant, *Health and safety issues and new forms of employment and work organisation*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2008, vol. 24, n. 2, 241-259.

<sup>77</sup> [www.vulnerableworkers.org.uk/files/CoVE\\_full\\_report.pdf](http://www.vulnerableworkers.org.uk/files/CoVE_full_report.pdf).

<sup>78</sup> Cfr. 13.

<sup>79</sup> Cit. Equality and Human Rights Commission

<sup>80</sup> *Opportunities for All*, dati presi dal sito web del Dipartimento del lavoro e delle pensioni in aprile 2008, in [www.dwp.gov.uk/ofa/indicators/indicator-19.asp](http://www.dwp.gov.uk/ofa/indicators/indicator-19.asp).

<sup>81</sup> Cfr. 221-23.0.

<sup>82</sup> Cfr. 4-5.

La disparità di trattamento dei lavoratori temporanei deve finire. Ci dovrebbe essere una garanzia legale di parità di trattamento tra i lavoratori temporanei e il personale comparabile direttamente impiegato.

Non è giusto che i 'lavoratori' fittizi autonomi e altri lavoratori che non rientrano nella categoria dei dipendenti debbano essere negati la tutela giuridica di cui godono i 'lavoratori dipendenti' - i diritti del lavoro nel Regno Unito sono assegnati tramite un complicato e invecchiato sistema che deve essere rivisto.

Molti lavoratori migranti sono costretti di entrare nel mondo del lavoro vulnerabile dai regolamenti in materia di immigrazione. Tutta la normativa in materia di sistema di immigrazione nei settori a basso deve essere riesaminato, con particolare attenzione alle aree in cui il loro impatto porta ad un maggiore rischio di sfruttamento.

La relazione afferma che il mancato rispetto verso la normativa della salute e della sicurezza è molto forte e cita la HSE come autorità che afferma che 'la maggior parte degli infortuni sul lavoro, tra cui lesioni gravi non sono stati segnalati'. I membri della commissione avevano visto anche le testimonianze dello scarso rispetto delle disposizioni in materia della salute e sicurezza, tra imprenditori privati, come le agenzie di lavoro temporaneo e *gangmasters*<sup>83</sup>. Hanno scoperto che anche nel caso del lavoro rischioso non era chiara comprensione chi fosse responsabile della salute e sicurezza. Essi sottolineano che quando la HSE ha fornito le prove al comitato sul lavoro e pensioni hanno messo in evidenza che le agenzie di lavoro ostacolano l'attuazione delle disposizioni in materia della salute e sicurezza. Il suo amministratore delegato ha detto che, sebbene la HSE stava cercando di mettere in chiaro che la responsabilità della salute e sicurezza non può essere delegata alle agenzie perchè la forza lavoro è diventata più frammentata e quindi potrebbe essere più difficile far rispettare le norme in materia della salute e sicurezza e mantenere il controllo sulla rispettiva attuazione<sup>84</sup>. Il rapporto rileva inoltre che i datori di lavoro nelle piccole imprese non sono adempienti ai propri obblighi di effettuare una valutazione formale del rischio per la loro staff in stato di gravidanza, o perché non erano a conoscenza di questo obbligo o perché sentivano che era un senso comune<sup>85</sup>. Durante la ricerca la Commissione della CES ha individuato un sondaggio di giovani lavoratori da un sindacato (UNITE). Questa ha trovato che il 17% di tutti i lavoratori giovani hanno lavorato nei luoghi di lavoro poco sicuri, mentre il 22% di tutti i lavoratori giovani intervistati hanno subito detrazioni di i salari quando erano malati<sup>86</sup>.

### ***Donne lavoratrici***

Quello che segue è tratto dalla Commissione CES sulla relazione finale vulnerabili per l'occupazione si chiama 'Il lavoro duro, la vita nascosta'.<sup>87</sup> Sottolinea la vulnerabilità delle donne rispetto agli uomini.

Anche se il tasso di occupazione femminile è il più alto che mai, il divario salariale basato al genere per il lavoro a tempo pieno è persistentemente elevato, con le donne pagate circa il 17,2% di meno degli uomini - uno dei più grandi divari retributivi in Europa. I modelli di lavoro a tempo parziale sono fortemente legati al genere, con le donne quattro volte più propense degli uomini a svolgere il lavoro part-time. Circa il 40% delle donne che lavorano, e la maggior parte delle lavoratrici madri (circa il 58% di tutte le madri, e 64% delle madri con figli di età compresa tra 0-4) sono in lavoro a tempo parziale, rispetto a circa il 9% del uomini. Le donne

---

<sup>83</sup> Cfr. 127/8.

<sup>84</sup> 38 House of Commons Select Committee on Work and Pensions, *Uncorrected Oral Evidence, One-off Evidence Session with Ms Judith Hackitt, the Chair of HSC, and Mr Geoffrey Podger, the Chief Executive of HSE* 28th November 2007.

<sup>85</sup> C.R. Dawson, *Pregnancy at Work: Research to Explore Experience of Employers in Small Firms*, ACAS, Londra, 2004, 6.

<sup>86</sup> [www.vulnerableworkersproject.org.uk/](http://www.vulnerableworkersproject.org.uk/).

<sup>87</sup> [www.vulnerableworkers.org.uk/2008/05/full-report-of-the-commission-released/](http://www.vulnerableworkers.org.uk/2008/05/full-report-of-the-commission-released/).

assistenti sono più propense degli uomini assistenti di essere in lavoro a tempo parziale (46% rispetto al 11%). Per le donne che lavorano part-time il divario aumenta fino a 35,6%. Queste donne quindi guadagnano circa il 60% della retribuzione oraria media degli uomini che lavorano a tempo pieno – una tendenza che ha mostrato pochi cambiamenti o dopo la metà degli anni 1970.

Anche l'orario di lavoro dimostra le chiare tendenze relative al genere. Mentre le donne continuano ad essere responsabili per più lavoro non retribuito, compresa cura dei bambini e gli altri impegni di cura e il lavoro domestico, gli uomini nel Regno Unito continuano a lavorare le ore estremamente lunghe. La proporzione di donne che svolgono i straordinari non retribuiti cala dal 24,2% al 17% quando hanno figli: per gli uomini che sono padri la percentuale di quelli che fanno straordinari non retribuiti rimane relativamente invariata, passando solo leggermente da 22,6% al 21,7%, 57% delle donne che lavorano hanno un qualche tipo di accordo di lavoro flessibile, rispetto al 23% degli uomini.

Il lavoro a basso reddito è fin troppo comune nella moderna Gran Bretagna. Nel 1977, il 12% dei lavoratori ha guadagnato meno di due terzi del medio; questo indicatore è salito fino al 21% entro nel 1998. Entro aprile 2006, più di un quinto (23%) di tutti i lavoratori del Regno Unito - 5,3 milioni di persone - sono stati pagati meno di tale importo (£ 6,67 l'ora). Quasi due terzi (60%) di lavoratori a basso reddito sono donne, e oltre due quinti dei lavoratori a basso reddito in totale sono donne che lavorano part-time. Più della metà delle donne che lavorano a tempo parziale nei lavori a basso reddito «lavorano al di sotto del loro potenziale», non utilizzando le loro competenze ed esperienze o le loro qualifiche. Questo pone le donne a un rischio molto elevato di transitare tra i posti di lavoro a bassa retribuzione, senza possibilità di progressione del mercato del lavoro.

### ***Lavoratori immigrati***

La relazione <sup>88</sup> del HSE ha esaminato i rischi della salute e sicurezza con riferimento ai lavoratori migranti nel Regno Unito. Lo studio ha rivelato che questi sono esposti a maggiori rischi per la salute e sicurezza rispetto ad altri a causa di:

- periodi relativamente brevi di lavoro nel Regno Unito;
- scarsa conoscenza del sistema della salute e sicurezza del Regno Unito;
- diverse esperienze dei regimi di salute e sicurezza nei Paesi di origine;
- motivazione alla base della immigrazione: guadagnare il più possibile, nel più breve tempo possibile;
- capacità di comunicare efficacemente con gli altri lavoratori e con le autorità di vigilanza, in particolare in relazione alla loro comprensione del rischio;
- accesso limitato alla formazione sulla salute e sicurezza e difficoltà a comprendere ciò che viene spiegato a causa di una insufficiente conoscenza della lingua inglese;
- fallimento dei datori di lavoro di verificare le competenze per il lavoro e le competenze linguistiche;
- rapporti di lavoro e responsabilità per la salute e la sicurezza poco chiare, in particolare quando i lavoratori sono forniti da agenzie di lavoro temporaneo o si tratta dei lavoratori autonomi; e
- mancanza di conoscenza dei diritti nell'ambito della salute e sicurezza e sui canali di conoscenza degli stessi.

Le principali questioni sollevate nella relazione, basata su una analisi qualitativa dei circa 200 lavoratori migranti, sono state<sup>89</sup>:

(a) *Demografia del gruppo di migranti*. Praticamente tutti i migranti intervistati stavano lavorando con altri lavoratori migranti. In alcuni casi una determinata nazionalità potrebbe

---

<sup>88</sup> S. McKay, M. Craw, D. Chopra, *Migrant workers in England and Wales An assessment of migrant worker health and safety risks*, HSE Books, London, 2006.

<sup>89</sup> Questi sono stralci presi direttamente dal report.

essere dominante, ma in altri la forza lavoro potrebbe essere costituita da lavoratori provenienti da diversi Paesi, che parlano lingue diverse e con diverse competenze ed esperienze e conoscenze dei sistemi di salute e sicurezza.

(b) *L'accesso al lavoro e l'assunzione.* Il metodo più probabile di accesso al lavoro è stato grazie al passaparola. I datori di lavoro indicano che, mentre inizialmente si indirizza alle agenzie di lavoro temporaneo o altri enti che forniscono i lavoratori migranti, considerando che il loro numero sul luogo di lavoro è in aumento, l'offerta tramite agenzie è sostituita dalla passaparola direttamente sul posto di lavoro.

(c) *Uso di agenzie di lavoro temporaneo e altre agenzie di collocamento.* Anche se alcuni lavoratori erano grati per l'assistenza che avevano ricevuto dalle agenzie di lavoro temporaneo o di collocamento, la maggior parte degli intervistati ha avuto esperienze negative di lavoro tramite agenzie. Hanno riferito di essere pagati di meno, aver avuto le detrazioni dallo stipendio non spiegate, un lavoro irregolare con mancanza della chiarezza della responsabilità per la loro salute e la sicurezza.

(d) *L'orario di lavoro e le ferie.* Anche se nel settore delle pulizie, in cui alcuni immigrati lavorano solo poche ore al giorno, gli orari di lavoro erano lunghi. Esiste una serie di ragioni alla base di ciò. In primo luogo, in alcuni dei settori in cui sono stati impiegati, per esempio in agricoltura, i lunghi orari di lavoro sono la routine. In secondo luogo, i lavoratori migranti sono più disposti a lavorare per lunghe ore, perché in questo modo possono aumentare gli introiti essendo quello il loro obiettivo primario.

e) *Formazione in tema salute e sicurezza.* Più di un terzo dei migranti intervistati non ha ricevuto alcuna formazione in materia di salute e sicurezza e per i due terzi restanti, la formazione che offerta era generalmente limitata ad una breve sessione induttiva. Ma vi sono state differenze per settore, per esempio quelli impiegati nella sanità pubblica avevano i periodi più lunghi di formazione propedeutica e avevano una maggiore probabilità ad essere offerti formazione continua.

Comunicazione nel caso della formazione sulla salute e la sicurezza, in assenza di una lingua comune, presenta una sfida ai datori di lavoro e alcuni hanno risposto con lo sviluppo dei mezzi d'informazione attraverso i mezzi non verbali. I lavoratori migranti in particolare hanno accolto con favore gli aiuti visivi, in quanto potrebbero superare i limiti legati alla mancanza della conoscenza della lingua inglese. Tuttavia, maggiore è la gamma dei metodi utilizzati per comunicare, il maggior successo era ottenuto secondo i lavoratori intervistati. Un singolo metodo aveva poca possibilità di trasmettere un messaggio globale e comprensibile per tutti i lavoratori.

Vi era una diffusa mancanza di conoscenza della sanità di base e di procedure di sicurezza, compresa la sicurezza antincendio. Sebbene gran parte dei lavoratori era fornita con alcuni indumenti protettivi, ciò spesso teneva conto del fatto che i lavoratori avevano difficoltà a prendere confidenza di loro stessi nelle diverse condizioni ambientali nel Regno Unito che contrastavano con quelle del loro Paese. Inoltre, dal momento che molti lavoratori migranti non avevano lavorato in precedenza nelle occupazioni che hanno occupato nel Regno Unito, l'acclimatazione a volte era difficile, in particolare quando gli immigrati non erano in possesso di un abbigliamento adeguato, se lavoravano fuori o all'interno, ma nell'ambiente freddo. L'assegnazione ai lavori meno desiderabili significa che i lavoratori avevano maggiore probabilità di lavorare in zone dove la temperatura è estrema. I lavoratori, di conseguenza si ammalavano più frequentemente e in generale ritenevano che la loro salute era compromessa a causa del lavoro che stavano facendo.

(f) *Appropriate misure sanitarie e di sicurezza per i lavoratori temporanei.* L'inchiesta sugli incidenti della salute e sicurezza è più difficile se c'è uno scarso incentivo per il lavoratore migrante di rimanere nel Regno Unito e che è più probabile che l'incidente provoca assenza dal lavoro. Dal momento che lo scopo primario degli immigrati è quello di guadagnare soldi, restare nel Regno Unito, senza essere in grado di lavorare sembra inutile anche perché il lavoratore immigrato deve affrontare un costo della vita più elevato. I lavoratori immigrati intervistati raramente hanno avuto accesso all'indennità di malattia o conoscevano della sua esistenza.

(g) *I lavoratori privi di documenti e illegali.* Tra gli intervistati privi di documenti il fatto che ne stavano lavorando senza significava che erano più a rischio di licenziamento se il datore di lavoro temeva un raid in materia di immigrazione. Questo potrebbe spingere i lavoratori privi di documenti nelle occupazioni che presentano maggiori rischi per la salute e sicurezza.

(h) *La discriminazione e il razzismo.* Uno dei problemi che i lavoratori migranti hanno sollevato nel corso dei colloqui era la loro esperienza di un trattamento discriminatorio sul posto di lavoro, spesso legato alla loro nazionalità o *status*. Molti dei lavoratori intervistati ritengono che i lavoratori migranti in generale erano più spesso assegnati ai turni peggiori, erano negati le concessioni che erano a disposizione dei lavoratori del Paese e avevano le condizioni meno favorevoli.

(i) *Conoscenza della lingua inglese all'interno del gruppo di migranti.* Solo la metà degli intervistati aveva buono o perfetto livello di inglese e molti hanno affermato che la loro incapacità di parlare inglese era il motivo per cui stavano lavorando al di sotto delle loro qualifiche e competenze. I lavoratori ammessi di fingere di capire l'inglese, per paura di non ottenere il lavoro o di perderlo se la loro mancanza di inglese era nota. Questo ha implicazioni, soprattutto per la formazione in relazione alla salute e sicurezza, dove alcuni degli intervistati hanno ammesso che non erano in grado di seguire la formazione offerta.

(j) *Donne immigrate lavoratrici.* Le donne di solito riferiscono di non ricevere alcuna formazione. Erano anche sicure che la loro salute, sia fisica che mentale, fosse compromessa dai lavori che stavano facendo. Ed erano più disposte a dire che avevano sperimentato la discriminazione sul posto di lavoro.

In relazione alla gravidanza, le donne immigrate hanno incontrato problemi particolari. Erano venute nel Regno Unito per lavoro e, naturalmente, erano ansiose di non smettere di lavorare troppo presto in caso di gravidanza. I datori di lavoro spesso non apportavano modifiche per consentire alle donne gravide di lavorare in modo sicuro e le donne spesso compromettevano la loro salute pur di continuare a lavorare.

(k) *La conoscenza e il rispetto dei diritti alla salute e sicurezza.* Il gruppo di lavoratori migranti esprime un basso livello di conoscenza dei diritti sulla salute e sicurezza e su come farli valere.

### **Minori**

Esiste un sito web del Governo ben composto sui diritti e le responsabilità dei giovani lavoratori: [www.direct.gov.uk/en/YoungPeople/Workandcareers/Yourrightsandresponsibilitiesatwork/index.htm](http://www.direct.gov.uk/en/YoungPeople/Workandcareers/Yourrightsandresponsibilitiesatwork/index.htm).

La salute e sicurezza per quanto riguarda la protezione dei giovani dallo sfruttamento economico e dal lavoro nocivo è disciplinata nei *Management of Health and Safety at Work Regulations* del 1999. Generalmente la protezione è offerta dal *Children and Young Persons Acts* 1933 e 1963 e varie altre misure che rinviano a questi atti.

Con riferimento al *Management of Health and Safety at Work Regulations* l'articolo 2(2)(b) esclude la loro applicazione a qualsiasi lavoro non nocivo né pregiudizievole né pericoloso, nei confronti del lavoro in un'impresa di famiglia.

Il regolamento 3(4) prevede che un giovane non può essere impiegato fino a una valutazione del rischio.

Il regolamento 10(2), prevede che ogni datore di lavoro, prima di assumere un bambino, deve fornire al genitore del bambino le 'comprensibili e rilevanti' informazioni su eventuali rischi individuati dalla valutazione dei rischi e le misure preventive e protettive che sono state adottate.

Il regolamento 19 è intitolato 'Tutela delle persone giovani' e prevede, nel regolamento 19 (1), che 'ogni datore di lavoro deve garantire che le persone giovani lavoratori sono protette sul posto di lavoro da tutti i rischi per la salute o la sicurezza che sono una conseguenza della loro mancanza di esperienza, o mancanza di consapevolezza dei rischi esistenti o potenziali, o il fatto che i giovani non si sono ancora pienamente maturati'.

Essa prevede inoltre che i giovani non dovrebbero essere impiegati in lavori che

(a) sono al di là la sua capacità fisica o psicologica;

(b) comportano un'esposizione nociva ad agenti tossici o cancerogeni, che provochino danni genetici ereditari o danni ai bambini non ancora nati o che in qualsiasi altro modo influiscono la salute umana cronicamente ;

(c) comporta un'esposizione nociva a radiazioni;

(d), comporta il rischio di incidenti che come i può ragionevolmente presumere non possono essere riconosciuti o evitati da parte di persone giovani, a causa della loro scarsa attenzione per la sicurezza o mancanza di esperienza o formazione, o

(e) in cui vi sia un rischio per la salute derivante da condizioni estreme di freddo o di calore, rumore o vibrazioni.

Questo è soggetto alla condizione che tali lavori possono essere effettuati, se necessario, per la formazione di una persona giovane, fintanto che vi sia una supervisione da una persona competente e se i rischi sono ridotti al livello più basso ragionevolmente praticabile<sup>90</sup>.

Molti bambini sono impiegati in consegna dei giornali e un gruppo di pressione, Association of Convenience Stores<sup>91</sup>, ha pubblicato questa guida per le norme applicabili:

Nella maggior parte dei casi nessun bambino di età inferiore ai 14 anni può essere impiegato. Tuttavia, gli atti legislative locali possono specificare alcune categorie di lavori leggeri (ad esempio, consegna dei giornali e lavoro nel negozio) che possono essere intrapresi da 13 anni. Le autorità locali possono variare per quanto riguarda alcuni decreti per cui è importante controllare nel quartiere in cui il bambino deve essere impiegato.

Ogni bambino che il cui lavoro è retribuito o non retribuito (anche aiutare nella azienda di famiglia) ha bisogno di un permesso di lavoro. I moduli di domanda possono essere ottenute dalle autorità locali.

I bambini non pagano l'assicurazione nazionale. Il salario minimo nazionale non si applica a loro.

I bambini non possono lavorare:

(a) durante l'orario scolastico nei giorni di scuola;

(b) prima della 7:00 o dopo 19:00;

(c) più di 2 ore nei giorni di scuola o la domenica.

I bambini di età compresa tra 15 anni o più possono lavorare fino a 8 ore al giorno o 35 ore alla settimana in giorni non scolastici e diversi dalla Domenica.

Bambini sotto i 15 anni possono lavorare fino a 5 ore al giorno o 25 ore alla settimana in giorni non scolastici e diversi dalla domenica. I bambini non possono lavorare per più di 4 ore in un giorno qualsiasi, senza un periodo di riposo di un'ora.

I bambini non possono lavorare in qualsiasi momento, a meno di almeno 2 settimane consecutive senza lavoro sono disponibili durante i periodi non scolastici nel corso di un anno'.

Le regole non sono sempre seguite, però. Una relazione<sup>92</sup> dichiara che la ricerca ha scoperto che molti piccoli datori di lavoro non rispettato gli obblighi per la salute e sicurezza. La relazione ha rilevato che quattro su cinque piccole imprese prima di iniziare il lavoro, non ha valutato i rischi per i giovani e non hanno fornito informazioni ai genitori dei giovani lavoratori sui rischi e misure di controllo introdotte.

La Commissione CES sui lavoratori vulnerabili<sup>93</sup> ha riferito che 'grande lavoro di indagine su scala da Mori, commissionato dalla CES, ha individuato che i regolamenti in materia di lavoro dei bambini sono spesso violati, quasi la metà dei bambini lavoratori intervistati sono stati occupati, dopo le 20.00 , e circa un quarto prima delle 6.00, tutte e due sono violazioni della legge. del Regno Unito. I bambini oggetto del sondaggio hanno inoltre riferito che lavorano

---

<sup>90</sup> Un giovane è qualcuno al di sotto dei 18 anni; un bambino è qualcuno che non ha ancora raggiunto l'età minima per lasciare la scuola (16 anni).

<sup>91</sup> [www.acs.org.uk/en/](http://www.acs.org.uk/en/).

<sup>92</sup> B. Sreenivasan, *A Review of Young People's Attitudes to Health and Safety*, Health and Safety Laboratory, 2001, in [www.hse.gov.uk/research/hsl\\_pdf/2001/hsl01-03.pdf](http://www.hse.gov.uk/research/hsl_pdf/2001/hsl01-03.pdf).

<sup>93</sup> TUC Commission on Vulnerable Employment's, *Hard work, hidden lives*, cit.

eccesso significativo dell'orario legalmente consentito, in media più di due ore nei giorni di scuola e di quasi quattro ore la domenica, e non vi era evidenza di bambini sotto i 15 anni che lavoravano oltre 40 ore a settimana. I risultati evidenziano anche le conseguenze di tale applicazione legislativa limitata, con un bambino su dieci ammette di aver giocato marinato la scuola per fare un lavoro.

### ***Insicurezza***

La realzione CES *Agency Workers: Counting the Cost of Flexibility 2007*<sup>94</sup> ha individuato le seguenti cifre sul lavoro temporaneo nel Regno Unito (Tabella Regno Unito3):

**Tabella Regno Unito 5. Lavoratori temporanei in percentuale dei posti di lavoro del Regno Unito.**

	1992	1997	2001	2005	2006
Lavoro stagionale	0.8	0.8	0.6	0.5	0.5
Lavoro a termine o a progetto	2.9	3.8	3.1	2.6	2.5
Lavoro occasionale	1.4	1.7	1.3	1.2	1.3
Non permanente altro	0.9	0.8	0.8	0.6	0.7
lavoratori permanenti	93.6	91.9	93.0	93.8	94.0

IL rapporto sintetizza le parti rilevanti di ricerca in questo modo:

- Molti lavoratori temporanei provengono dai gruppi di lavoratori che sono vulnerabili allo sfruttamento nel mercato del lavoro. I lavoratori temporanei tendono ad essere giovani, hanno maggiori probabilità di provenire da una minoranza etnica, e tendono ad essere un po' 'meno qualificati rispetto alla forza lavoro complessiva. Uomini e donne sono ugualmente idonei ad esercitare il lavoro temporaneo, ma sono concentrati in diversi settori e occupazioni.
- Una quota significativa dei lavoratori temporanei è riluttante e insoddisfatta. Poco meno della metà di tutti i lavoratori dell'agenzia, a metà del 2006, stava svolgendo un lavoro temporaneo, perché non riuscivano a trovare un lavoro fisso. Anche se il lavoro temporaneo è tradizionalmente visto di essere a breve durata, una significativa minoranza (poco più di un quarto) dei lavoratori temporanei sono stati in un incarico per oltre un anno. La confusione sul loro *status* occupazionale nega a loro i diritti del lavoro importanti che si applica ai lavoratori a tempo indeterminato, che hanno lavorato presso lo stesso datore di lavoro per almeno un anno.
- I lavoratori temporanei sono economicamente vulnerabile: non hanno la sicurezza di rimanere al lavoro e possono essere licenziati in qualsiasi momento.
- L'insicurezza economica è rafforzata dalla loro posizione giuridica. In un'economia in cui i diritti del lavoro dipendono spesso da un lavoro dipendente e di aver lavorato per lo stesso datore di almeno un anno, i lavoratori temporanei perdono su entrambi i vantaggi.
- Di conseguenza, i lavoratori temporanei tendono a essere remunerati meno, essere adibiti a termini e condizioni peggiori rispetto ai lavoratori direttamente impiegati nella stessa organizzazione, e spesso hanno accesso solo alle indennità e diritti minimi incluso il salario minimo nazionale, indennità di malattia e maternità / paternità e pagamento delle pensioni statali. La CES è a conoscenza dei casi in cui i lavoratori temporanei non beneficiano dei diritti minimi che li spettano.

Un'altra ricerca<sup>95</sup> fornisce seguenti osservazioni relative al Regno Unito:

- Durante la maggior parte degli ultimi dieci anni, quasi la metà degli uomini, e un terzo delle donne, fare una nuova domanda per *Jobseeker's Allowance* (indennità di disoccupazione) hanno

<sup>94</sup> [www.tuc.org.uk/extras/sectorreport.pdf](http://www.tuc.org.uk/extras/sectorreport.pdf).

<sup>95</sup> [www.poverty.org.uk/57/index.shtml](http://www.poverty.org.uk/57/index.shtml).

questo questa indennità meno di sei mesi prima. In altre parole, quasi la metà degli uomini che perdono il lavoro, e un terzo delle donne, aveva avuto quel lavoro per meno di sei mesi. Ciò dimostra la natura a breve termine dei posti di lavoro presi da molti disoccupati.

– Nel primo trimestre del 2009, queste proporzioni sono notevolmente diminuite. Questo non è, tuttavia, a causa di una diminuzione del numero di quelli che fanno una nuova domanda, e che hanno chiesto indennità meno di sei mesi fa. È perché il numero totale dei nuovi richiedenti è cresciuto a un tasso ancora più veloce (quasi raddoppiato tra il primo trimestre del 2008 e il primo trimestre del 2009).

– La stragrande maggioranza dei dipendenti part-time - 85% - non vogliono un lavoro a tempo pieno. Per contro, solo il 25% dei lavoratori temporanei non desidera un lavoro permanente. Questo suggerisce che, mentre l'occupazione part-time è generalmente una scelta positiva, l'occupazione temporanea spesso non lo è.

– Pari a 1,4 milioni, il numero di persone in contratti temporanei è un po' più basso del decennio fa, quando il dato era pari a 1,7 milioni.

– La percentuale di lavoratori appartenenti ad un sindacato è più bassa tra quelli che hanno i salari i bassi rispetto a quelli che hanno più alti. Solo uno su sette lavoratori che guadagnano meno di £ 7 un'ora appartengono ad un sindacato rispetto ai circa due quinti di chi si guadagna da £ 10 a £ 20 all'ora.

Un rapporto pubblicato dalla Joseph Rowntree Foundation ha rilevato che i sentimenti di insicurezza sono cresciuti nel corso del 1990, soprattutto tra i gruppi professionali.<sup>96</sup> Più importante, è che questo studio ha anche esaminato gli effetti di insicurezza. Ha constatato che vi era «una correlazione significativa tra la precarietà del lavoro e cattivo stato di salute generale». L'analisi è basata sul *British Household Panel Longitudinal Survey* che ha rivelato che «le persone non si adeguano all'insicurezza sul lavoro. Al contrario, la salute fisica e mentale continua a peggiorare se le persone rimangono a lungo nello stato di insicurezza». Tra gli altri risultati ci sono i seguenti:

– Più le persone si sentivano insicure al lavoro, più è probabile che dovevano sperimentare la tensione a casa, indipendentemente dal fatto che il lavoratore interessato è stato un uomo o una donna, o stava lavorando a tempo pieno o part-time.

– Il rapporto tra insicurezza sul lavoro del lavoro e il livello di auto- motivazione è un negativo piuttosto che positivo

– I livelli di pressione erano associati non solo con un cattivo stato di salute, ma anche con le tensioni in famiglia. Le pressioni provenivano da manager, da colleghi, e dal personale che considerava la sua posizione professionale insoddisfacente. Ma la pressione che dipendeva «dalla mera quantità di lavoro» aveva l'impatto maggiore. Questo rapporto era altrettanto forte sia per gli uomini che per le donne, impiegati sia a tempo pieno che parziale.

### **Stress**

Il sito web della HSE fornisce le seguenti informazioni sullo stress sul lavoro:

– Si stima che lo stress legato al lavoro, la depressione o l'ansia hanno colpito le 442 000 persone che avevano lavorato negli ultimi 12 mesi nel 2007/08, con circa 13,5 milioni giornate lavorative perse a causa di queste condizioni. Ciò rappresenta una media stimata di 30,6 giorni di lavoro persi; ciò rende lo stress, la depressione o l'ansia il maggior contribuente alla complessiva stima annua di giornate perse dal lavoro a causa dei problemi di salute nel 2007/08.

– Altre 27 000 persone che hanno lavorato negli ultimi 12 mesi hanno riferito di soffrire di malattie cardiache legate al lavoro nel 2007/08. La prova del sondaggio del 1995 suggerisce che la maggior parte di coloro che dichiarano le malattie cardiache attribuiscono la causa allo stress lavorativo. Di conseguenza, la maggior parte di questi circa 27 000 possono rappresentare le

---

<sup>96</sup> J.B. Burchell, D. Day, M. Hudson, D. Ladipo, R. Mankelow, J.P. Nolan, H. Reed, I.C. Wichert, F. Wilkinson, *Job Insecurity and Work Intesification*, Joseph Rowntree Foundation, York, 1999.

relazioni indirette allo stress di lavoro; circa mezzo milione di persone che hanno lavorato negli ultimi 12 mesi hanno riferito lo stress, che faceva male alla salute.

– Poco più della metà dei casi riportati di stress, depressione o ansia riferito da persone che avevano lavorato nel corso dell'ultimo anno sono stati casi in cui l'individuo è venuto a conoscenza negli ultimi 12 mesi - circa 237 000 casi. Questo mostra un tasso di incidenza di 780 casi per 100 000 persone che hanno lavorato nel corso dell'anno precedente.

– Nel corso del tempo, sia il tasso di prevalenza e di incidenza di stress auto-riferito e legato al lavoro, la depressione o l'ansia nelle persone che hanno lavorato negli ultimi 12 mesi è rimasta sostanzialmente allo stesso alto livello per tutto il periodo 2001/02 al 2007/08, con l'eccezione del 2005/06 in cui entrambi i tassi erano statisticamente molto più bassi di tutti gli altri anni.

– Le stime dei giorni perduti hanno seguito un andamento analogo dei tassi di prevalenza e di incidenza: giornate perse per lavoratore erano allo stesso livello per tutto il periodo 2001/02 al 2007/08, con l'eccezione del 2005/06, dove il tasso è stato statisticamente inferiore rispetto a 2001/02, 2006/07 e 2007/08. Tuttavia, la media di giorni persi per caso attribuito a stress legato al lavoro, la depressione o l'ansia è stata dello stesso ordine a partire dal 2001 / 2 al 2007 / 8.

La HSE definisce il termine 'stress legato al' lavoro<sup>97</sup> come il processo in cui le richieste del lavoro di vari tipi e combinazioni superare la capacità della persona di farne fronte. Si tratta, secondo la HSE, di una causa importante di malattie e ed è noto per essere collegato con un alto livello di assenze per malattie, la rotazione del personale e altri indicatori di scarso rendimento organizzativo - tra cui l'errore umano.

La HSE ha sviluppato gli standard di gestione dello stress che 'definisce le caratteristiche della cultura, di una organizzazione in cui i rischi legati allo stress al lavoro vengono gestiti in modo efficace e controllato.

Le norme di gestione considerate dalla HSE coprono sei aree chiave della progettazione del lavoro che, se non adeguatamente gestite, sono associate con le cattive condizioni di salute e benessere, una minore produttività e assenze per malattia. In altre parole, i sei standard di gestione coprono le principali fonti di stress sul lavoro.

Questi sono:

*Esigenze* - questo punto include questioni quali il carico di lavoro, i modelli di organizzazione del lavoro e l'ambiente di lavoro in generale.

La norma è che i dipendenti indicano che sono in grado di far fronte alle richieste del loro lavoro e controllare i sistemi in atto a livello locale per rispondere ad eventuali problemi individuali.

Che cosa dovrebbe accadere: l'organizzazione attribuisce ai dipendenti le esigenze adeguate e realizzabili in relazione alle ore di lavoro concordate; competenze e capacità sono abbinate alle esigenze di lavoro, posti di lavoro sono stati progettati per corrispondere alle capacità dei lavoratori; e le preoccupazioni dei lavoratori 'sul loro ambiente di lavoro sono state affrontate.

*Controllo* - quanto potere decisivo ha la persona sul modo in cui esegue il lavoro. La norma è che: i dipendenti indicano che sono in grado di avere voce in capitolo sul modo in cui eseguono il loro lavoro e sui sistemi in atto a livello locale per rispondere alle eventuali problemi individuali.

Che cosa dovrebbe accadere: se possibile, i dipendenti hanno il controllo sul loro ritmo di lavoro, i dipendenti sono incoraggiati a utilizzare le proprie competenze e iniziativa per fare il loro lavoro, ove possibile, i dipendenti sono incoraggiati a sviluppare nuove competenze per poter svolgere lavori nuovi e stimolanti, l'organizzazione incoraggia i dipendenti a sviluppare le loro capacità; dipendenti hanno voce in capitolo sulle pause, e il personale è consultato sul loro lavoro.

*Sostegno* - questo include l'incoraggiamento, la sponsorizzazione e le risorse fornite dalla organizzazione, *management* di linea e colleghi.

---

<sup>97</sup> [www.hse.gov.uk/stress/furtheradvice/wrs.htm](http://www.hse.gov.uk/stress/furtheradvice/wrs.htm).

La norma è che: i dipendenti indicano di ricevere informazioni adeguate e sostegno dai loro colleghi e superiori, e dei sistemi in atto a livello locale rispondono alle eventuali problemi individuali.

Che cosa dovrebbe accadere: l'organizzazione ha politiche e procedure per supportare adeguatamente i dipendenti, i sistemi in atto consentono e incoraggiano i manager a sostenere il loro personale, i sistemi in atto consentono incoraggiare i dipendenti a sostenere i loro colleghi; dipendenti sanno quale tipo di sostegno è disponibile e come e quando accederne; dipendenti sanno come accedere alle risorse necessarie per fare il loro lavoro e i lavoratori ricevono un *feedback* regolare e costruttivo.

*Rapporti* - questo include la promozione positiva delle condizioni di lavoro al fine di evitare conflitti e far fronte a comportamenti inaccettabili.

La norma è che: i dipendenti indicano che non sono soggetti a comportamenti inaccettabili, come ad esempio il mobbing sul posto di lavoro; i sistemi in atto a livello locale rispondono agli eventuali problemi individuali.

Che cosa dovrebbe accadere: l'organizzazione promuove i comportamenti positivi sul luogo di lavoro al fine di evitare conflitti e garantire l'equità; i dipendenti condividono le informazioni rilevanti per il loro lavoro, l'organizzazione ha accettato le politiche e le procedure per prevenire o risolvere un comportamento inaccettabile, i sistemi in atto consentono e incoraggiano i manager di far fronte a comportamenti inaccettabili, e i sistemi in atto consentono e incoraggiano i dipendenti a segnalare comportamenti inaccettabili.

*Ruolo* - se le persone comprendono il loro ruolo all'interno dell'organizzazione e se l'organizzazione assicura che non hanno ruoli contrastanti.

La norma è che: i dipendenti indicano di capire il loro ruolo e le loro responsabilità e di avere controllo sui sistemi in atto a livello locale atti a rispondere agli eventuali problemi individuali.

Che cosa dovrebbe: l'organizzazione assicura che, per quanto possibile, le diverse esigenze poste sui dipendenti siano compatibili, l'organizzazione fornisce informazioni per consentire ai dipendenti di comprendere il loro ruolo e le loro responsabilità, l'organizzazione assicura che, per quanto possibile, i requisiti richiesti ai dipendenti siano chiari e vi siano sistemi che consentano ai dipendenti di alleviare le preoccupazioni inerenti l'insicurezza o di gestire i conflitti.

*Cambiamento* - come il cambiamento organizzativo (grande o piccolo) è gestito e comunicato all'interno dell'organizzazione.

La norma è che: i dipendenti indicano che l'organizzazione coinvolge i dipendenti frequentemente in occasione di un cambiamento organizzativo e che i sistemi in atto a livello locale sono in grado di rispondere agli eventuali problemi individuali.

Che cosa dovrebbe accadere: l'organizzazione fornisce ai dipendenti le informazioni tempestive per consentire loro di comprendere le ragioni delle modifiche proposte, l'organizzazione assicura la consultazione dei lavoratori sui cambiamenti e offre ai dipendenti le opportunità di influenzare le proposte; i dipendenti sono consapevoli del probabile impatto di eventuali modifiche sui loro posti di lavoro. Sulla base di queste risultanze è stata realizzata una pubblicazione *Gestire le cause di stress legato al lavoro* e un volantino sullo stesso argomento<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> [www.hse.gov.uk/pubns/indg406.pdf](http://www.hse.gov.uk/pubns/indg406.pdf).

## LA TRASPOSIZIONE DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA IN MATERIA DI PROTEZIONE DEI LAVORATORI ATIPICI NEL CONTESTO COMPARATO

Sommario: 1. L'anomalia del caso italiano. – 2. La tutela della salute e sicurezza degli atipici nella legge n. Biagi. 3. Salute e sicurezza nella legge n. Biagi. – 4. Le premesse per la elaborazione del Testo Unico.

### 1. L'anomalia del caso italiano.

Nonostante i contenuti di tutela sostanziale circoscritti e ben definiti, la direttiva n. 91/383 non è stata seguita da una puntuale e rapida attuazione negli ordinamenti degli Stati Membri.

I dati diffusi dalla Commissione Europea nel 2004 sulla implementazione della direttiva n., rivelavano che a 13 anni dalla sua approvazione, la situazione degli ordinamenti nazionali fosse ben lontana dall'essere soddisfacente<sup>1</sup>.

In Italia, poi, la trasposizione della direttiva è stata quanto mai singolare avendo seguito un iter tortuoso che, sotto il profilo dell'effettività delle tutele, non può dirsi ancora del tutto completato.

Più in particolare il processo di trasposizione nel nostro ordinamento della direttiva n. 91/383 ha preso formalmente inizio con il decreto legislativo n. 19 marzo 1996, n. 242, di modifica ed integrazione del decreto legislativo n. 626 del 1994.

Agli occhi degli osservatori più attenti subito emersero i limiti di questa operazione di implementazione.

La direttiva n. venne infatti trasposta solo parzialmente, sul presupposto che il ricorso a prestazioni di lavoro interinale fosse, all'epoca ancora vietato nel nostro paese. Da questo punto di vista, infatti, è stato necessario attendere l'emanazione della legge n. 196 del 1997<sup>2</sup> che ha consentito il ricorso al contratto di lavoro interinale, prima vietato dalla legge n. 1369 del 1960.

Si rilevarono poi forti incertezze di ordine formale con riferimento ai rapporti di lavoro a tempo determinato oltre a rilevanti dubbi sulla corretta trasposizione dei contenuti della direttiva, al punto che in questa fase essa poco o nulla ebbe ad incidere sul previgente statuto giuridico del lavoro temporaneo.

Per tali motivi è opportuno ripercorrere l'iter legislativo che ha condotto, appunto, alla sua trasposizione nel nostro ordinamento.

Con il testo originario del decreto legislativo n. 626 del 1994, ed in conformità all'articolo 43 della legge delega 19 febbraio 1992, n. 142<sup>3</sup>, il legislatore italiano aveva inizialmente

---

<sup>1</sup> Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Paper on the implementation of Directive 91/383/EEC supplementing the measures to encourage improvements in the safety and health at work of workers with a fixed-duration employment relationship or a temporary employment relationship*, SEC(2004)635, Brussels, 18 maggio 2004, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

<sup>2</sup> Legge 24 giugno 1997, n. 196, recante *Norme in materia di promozione dell'occupazione*.

<sup>3</sup> L'articolo 43 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Italia alle Comunità Europee (Legge comunitaria per il 1991) prevedeva infatti soltanto «l'attuazione delle direttive del Consiglio 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE».

provveduto alla recezione di otto direttive comunitarie: la direttiva quadro n. 89/391 e le direttive n. 89/654, n. 89/655, n. 89/656, n. 90/269, n. 90/270, n. 90/394, n. 90/679.

Sette mesi prima dell'approvazione del decreto legislativo n. 626 del 1994, la legge n. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge n. comunitaria per il 1993), aveva tuttavia espressamente previsto, all'articolo 34, la delega al Governo per l'attuazione *anche* della direttiva n. 91/383/CEE. Il comma 3 dell'articolo 34 della legge n. 146 del 1994, in particolare, aveva statuito che: «all'articolo 43, comma 1, della legge n. 19 febbraio 1992, n. 142, dopo le parole: “90/679/CEE” sono aggiunte le seguenti “nonché 91/383/CEE”». Di questa integrazione non se ne era evidentemente accorto il legislatore delegato, che, infatti, nel decreto legislativo n. 626 del 1994 non aveva fatto alcuna menzione della direttiva n. 91/383/CEE. Diversamente, il decreto legislativo n. 242 del 1996 prendeva atto della novella all'articolo 43 della legge di delega. Tuttavia data la tortuosità dell'*iter* legislativo, la recezione della direttiva finì per rimanere nascosta nelle pieghe delle premesse al decreto legislativo n. 242 del 1996, e del resto lo stesso processo di trasposizione della direttiva n. nel nostro ordinamento si limitava ad una semplice constatazione del fatto che il decreto legislativo n. 626 del 1994 recasse attuazione (anche) della direttiva n. 91/383/CEE. Nessuna disposizione *ad hoc fu* invece aggiunta al corpo normativo delineato con il decreto legislativo n. 626 del 1994 per tenere conto delle peculiarità dei rischi cui sono esposti, in taluni settori, i lavoratori temporanei.

Molte sono le ragioni che hanno indotto a ritenere puramente formale l'opera di trasposizione della direttiva n. 91/383/CEE nel nostro ordinamento.

Al riguardo, si deve in primo luogo rilevare che il mero richiamo alla direttiva n. 91/383/CEE, senza alcuna disposizione specificamente pensata per i lavoratori a tempo determinato non consentiva di garantire sul piano concreto uno degli obiettivi principali della direttiva, che, come già ricordato, era quello di assicurare ai lavoratori temporanei lo stesso livello di protezione di cui beneficiano i lavoratori stabilmente inseriti nell'impresa e/o stabilimento del datore di lavoro fruitore della prestazione lavorativa.

Non è certo attraverso una semplice dichiarazione *formale* con cui si conferma l'applicabilità dell'intera disciplina prevenzionistica al lavoratore temporaneo (sul presupposto, giuridicamente ineccepibile, che nel nostro sistema prevenzionistico non esiste alcuna differenza di trattamento tra lavoratori stabili dell'impresa e lavoratori temporanei)<sup>4</sup> che si garantisce infatti, sul piano dell'*effettività*, un livello di protezione adeguato a lavoratori che, proprio per la precarietà della loro condizione lavorativa, godono normalmente di un trattamento di sfavore rispetto ai lavoratori stabilmente inseriti in un determinato contesto produttivo. Del resto era la stessa direttiva che in ciascun articolo precisava che le sue disposizioni fossero specifiche ed aggiuntive rispetto a quelle di carattere generale applicabili a tutti i lavoratori, facendo salva l'applicazione delle disposizioni contenute nella direttiva quadro n. 89/391/CEE».

In secondo luogo, al VII “considerando” essa ribadiva chiaramente che «la situazione specifica dei lavoratori aventi un rapporto a durata determinata [...] nonché le peculiarità dei rischi cui sono esposti in taluni settori *rendessero necessaria una normativa complementare particolare*, in particolare per quanto concerne l'informazione, la formazione e la sorveglianza medica dei lavoratori interessati». Tale normativa «complementare particolare» non veniva tuttavia introdotta nel nostro ordinamento.

Sul piano degli obblighi di *informazione*, considerato che la legge n. 230 del 1962 stabiliva la forma scritta per la conclusione di un contratto di lavoro a tempo determinato, si sarebbe potuto per esempio prevedere che nel contratto a termine venga fatta specifica menzione (come richiesto dalla direttiva n. 91/383/CEE) dei rischi cui il lavoratore va in contro nello svolgimento della prestazione lavorativa<sup>5</sup>. E segnatamente, ai sensi del comma 2 dell'articolo 3

---

<sup>4</sup> M. Tiraboschi, *Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia della direttiva n. 91/383/CEE*, in *DRI*, 1996, n. 3, 54-55, 65.

<sup>5</sup> M. Tiraboschi, *La trasposizione della direttiva n. 91/383/CEE nei principali paesi dell'Unione Europea e l'anomalia del caso italiano*, in *DPL*, 1997, n. 18, 1284.

della direttiva: 1) dell'esigenza di qualifiche o attitudini professionali particolari o di una sorveglianza medica speciale definita dalla legislazione nazionale; 2) dell'esistenza di eventuali rischi aggravati specifici connessi con il posto di lavoro da occupare, quali definiti dalla legislazione nazionale.

Con riferimento agli obblighi di *formazione, poi*, non veniva inserita nella nostra legislazione alcuna disposizione di carattere specifico di contenuto analogo all'articolo 4 della direttiva n. 91/383/CEE, che affiancasse agli obblighi formativi di portata generale previsti per tutti i lavoratori un obbligo più specifico diretto a far sì che il lavoratore precario, quantunque (ed anzi proprio perché) non stabilmente inserito nel contesto organizzativo del datore di lavoro che beneficia della prestazione lavorativa, riceva una formazione sufficiente e adeguata alle caratteristiche proprie del suo posto di lavoro, tenuto conto della sua qualificazione e della sua esperienza.

Come sostenuto da autorevole dottrina<sup>6</sup>, poi, per garantire una corretta trasposizione della direttiva n. il legislatore italiano avrebbe dovuto fare propria (anche per i lavoratori a tempo determinato) la prescrizione contenuta nell'articolo 5 della direttiva, secondo cui agli Stati membri è concessa la facoltà di *vietare* che si faccia ricorso a forme di lavoro atipico/temporaneo per taluni *lavori particolarmente pericolosi* per la loro sicurezza o salute ed in particolare per taluni *lavori che formano oggetto di una sorveglianza medica speciale* secondo quanto previsto dalla legislazione nazionale dei singoli Stati membri.

Alla luce di tali osservazioni, non solo il legislatore non aveva recepito questa importante disposizione, ma soprattutto non aveva conseguentemente adempiuto a quanto obbligatoriamente previsto dal comma 2 dello stesso articolo 5, secondo cui quando gli Stati membri non si avvalgono di tale facoltà, *devono comunque adottare le misure necessarie affinché i lavoratori assunti con un contratto di lavoro a tempo determinato [...] beneficino di una appropriata sorveglianza medica nel caso svolgano attività lavorative che formano oggetto di una sorveglianza medica speciale* (corsivo mio). Non era stata introdotta infatti alcuna disposizione nel nostro ordinamento analoga a quella del comma 2 dell'articolo 5 della direttiva, che imponesse una sorveglianza medica, eventualmente anche dopo la scadenza del contratto, a favore di un lavoratore che temporaneamente fosse stato inserito in un contesto organizzativo fonte di particolari rischi professionali.

Tutti questi elementi danno conferma del fatto che in una prima fase di recepimento della direttiva n. 91/383 l'Italia si sia collocata in una posizione anomala, dato che il parziale processo di recezione della stessa impediva alla disciplina normativa di tenere effettivamente conto delle peculiarità dei rischi cui sono esposti, in taluni settori, i lavoratori a tempo determinato<sup>7</sup>.

La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori temporanei all'epoca costituiva ancora un semplice frammento normativo diretto a incidere su un profilo specifico, ma tutto sommato marginale del lavoro precario. Non era ancora maturata, da parte del legislatore, la consapevolezza del fatto che in materia di salute e sicurezza, il semplice riconoscimento di una astratta parità di trattamento tra lavoratori standard e lavoratori atipici non fosse infatti di per sé solo idoneo a soddisfare i vincoli posti dal legislatore comunitario, essendo invece necessaria l'adozione di regole specifiche e complementari alla normativa generale che tenessero effettivamente conto delle particolari condizioni del lavoro temporaneo<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della comunità europea*, Cedam, Padova, 225.

<sup>7</sup> C. Agut Garcia, M. Tiraboschi, *Tecniche traspositive di direttive comunitarie in Italia e Spagna in materia di sicurezza sul lavoro*, in *DRI*, 1996, n. 3, 15.

<sup>8</sup> M. Tiraboschi, *La trasposizione della direttiva n. 91/383/CEE nei principali paesi dell'Unione Europea e l'anomalia del caso italiano*, cit.

## 2. La tutela della salute e sicurezza degli atipici nella Legge Biagi.

La prima fase del processo traspositivo della direttiva n. 91/383, nel nostro ordinamento, presentò sin dall'inizio significative lacune di tipo formale e sostanziale.

Il semplice richiamo alla direttiva n. nelle premesse del decreto legislativo n. 242 del 1996, rendeva alquanto problematico il riconoscimento della sua avvenuta recezione, mentre nessuna disposizione specifica era stata aggiunta al corpo normativo del decreto legislativo n. 626 del 1994 in modo da tenere effettivamente conto delle peculiarità dei rischi cui sono esposti, in taluni settori, i lavoratori a tempo determinato.

Più dettagliate disposizioni di tutela della salute e sicurezza per i lavoratori atipici sono contenute in molteplici disposizioni del decreto legislativo n. 276 del 2003, che può essere considerato l'atto legislativo che nell'ordinamento italiano ha dato più compiuta attuazione alle disposizioni della direttiva n. 91/383.

Pienamente in linea con gli obiettivi comunitari fissati dalla strategia di Lisbona, esso si è posto l'obiettivo di aumentare i tassi di occupazione e di promuovere parallelamente la qualità e la stabilità del lavoro, cercando di arginare l'incomunicabilità tra il canale regolativo della sicurezza degli ambienti di lavoro e quello del mercato del lavoro.

La strategia comunitaria, nel suo approccio dinamico alla sicurezza negli ambienti di lavoro, come funzionale alla realizzazione del più elevato valore del benessere della persona nella società, chiedeva infatti agli Stati Membri di evitare che si creasse un primo livello di protezione riferibile ai lavoratori con contratto di lavoro tradizionale caratterizzati per l'alto livello di tutela, a discapito di un secondo livello proprio dei lavoratori con contratto flessibile con protezione inadeguata<sup>9</sup>.

Nel decreto legislativo n. 276 del 2003 non vi fu uno specifico capitolo dedicato alla sicurezza e all'igiene sui luoghi di lavoro. Si trovano in ordine sparso vari riferimenti di varia natura e portata, finalizzati a confermare, rafforzare e talora ad estendere, in tutto o in parte, alle nuove e vecchie figure contrattuali, le tutele già esistenti per il rapporto di lavoro tradizionalmente inteso.

Seguendo l'ordine del complesso articolato il primo riferimento alla materia della salute e sicurezza si rinviene nella definizione di lavoratore contenuta nell'articolo 2, comma 1, lett. *j* indicato come qualsiasi persona che lavora o è in cerca di un lavoro. L'attenzione è dunque rivolta al soggetto che lavora senza ulteriori specificazioni, superando così la tradizionale separazione, in ordine alle tutele accordate, tra lavoro autonomo e lavoro dipendente, ancora presente nella definizione di lavoratore contenuta nell'articolo 2, comma 1, lett. *a*, del decreto legislativo n. 626 del 1994, in cui questi viene individuato come persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro<sup>10</sup>.

Importante poi, nel medesimo articolo, al comma 1, lett. *h*, la definizione degli Enti bilaterali, quali organismi aventi il ruolo di soggetti propulsori di iniziative comuni alle Parti nel campo della sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro.

Proprio in virtù di tali disposizioni tali enti hanno acquisito compiti e prerogative parapubblicistiche, che hanno continuato nel tempo ad essere esaltate nella funzione di soggetti preposti alla promozione di iniziative comuni concertate tra le parti sociali, per una gestione partecipata della sicurezza, oltre che deputati alla promozione di buone prassi aziendali nella gestione della salute e sicurezza.

---

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione, *Adattarsi alle trasformazioni del lavoro e dalla società: una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006*, COM(2002)118 def., Bruxelles, 11 marzo 2002, 4, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

<sup>10</sup> M.R. Iorio, *Riforma del mercato del lavoro, forme di lavoro atipico e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 403.

Il secondo riferimento alla normativa di salute e sicurezza è contenuto nel regime autorizzatorio proprio delle agenzie per il lavoro.

L'articolo 4 del decreto legislativo n. 276 del 2003, istituiva, infatti presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito albo nel quale debbono essere iscritti tutti i soggetti che intendano svolgere attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. L'albo come noto si articola in cinque sezioni nelle quali esse possono iscriversi. Il successivo articolo 5 detta i requisiti giuridici e finanziari per l'iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro. Tra questi particolare importanza viene attribuita alla normativa di sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro (comma 1 lettera d). Si stabilisce, infatti che gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti muniti di poteri rappresentativi ed i soci accomandatari, delle società che intendono iscriversi all'albo tenuto presso il ministero del lavoro, al fine di poter operare non debbano avere subito condanne penali per delitti e contravvenzioni previsti da leggi dirette alla prevenzione infortuni nei luoghi di lavoro, o in ogni caso previsti da leggi in materia di lavoro e previdenza sociale. Si noti, inoltre che il requisito di onorabilità in parola viene escluso non solo dalla presenza di sentenze di condanna non definitive, ma anche da condanne al pagamento delle sanzioni sostitutive previste dalla legge n. 689 del 1981, offrendo quindi a tutti gli operatori un segnale forte e chiaro<sup>11</sup>.

Superate queste disposizioni a carattere prettamente definitorio, il decreto legislativo n. 276 del 2003 si articola poi in un complesso di disposizioni che in maniera più incisiva tutelano la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, in stretta connessione alle singole tipologie contrattuali in esso contemplate.

### ***Il contratto di somministrazione***

Con riferimento al contratto di somministrazione, regolamentato dagli articoli 20-28 del decreto legislativo n. 276 del 2003, il legislatore ha rivisto la disciplina del contratto di fornitura di lavoro temporaneo (contratto interinale) abrogando *ex* articolo 85, comma 1, lett. *f*, gli articoli 1-11 della legge n. 196 del 1997, mantenendone però l'ossatura generale.

Il dato principale che emerge è che il lavoratore somministrato, per tutta la durata del contratto di somministrazione, svolge la sua attività sotto la direzione ed il controllo dell'utilizzatore, nel cui interesse si trova ad operare, e quindi, proprio perché rimane assoggettato al potere direttivo e di controllo di quest'ultimo (articolo 20, comma 2) a questi faranno capo gli oneri più gravosi nell'ambito della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. L'utilizzatore viene così ad assumere la veste di datore di lavoro, in senso sostanziale, *ex* articolo 2, comma 1, lett. *b*, del decreto legislativo n. 626 del 1994<sup>12</sup>.

Non discostandosi dall'articolo 4 della legge n. 196 del 1997 esso ribadisce che l'utilizzatore è l'unico esclusivo titolare dei poteri di controllare ed intervenire sui fattori di rischio esistenti nei luoghi di lavoro e pertanto nei suoi confronti saranno vigenti gli obblighi di sicurezza *ex* articolo 2087 cc. Ma poiché il prestatore di lavoro rimane alle dipendenze del somministrante, sia pure formalmente, l'utilizzatore sarà tenuto a comunicare al datore di lavoro gli elementi che formeranno oggetto di eventuali contestazioni disciplinari da parte di quest'ultimo (articolo 23, comma 7, analogamente al previgente articolo 6, comma 6, della legge n. 196 del 1997).

L'articolo 20, poi, comma 5 stabilisce che il ricorso alla somministrazione di manodopera sia vietata alle imprese che non abbiano assolto all'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi *ex* articolo 4 del decreto legislativo n. 626 del 1994. A differenza del previgente articolo 1 comma 4, lett. *e*, della legge n. 196 del 1997, non sussisteva più l'obbligo di dimostrare alla Direzione provinciale del lavoro di aver svolto la valutazione dei rischi. Il divieto di stipulare contratti di somministrazione in mancanza dell'adozione del documento di valutazione dei rischi costituiva il segnale che la maggior apertura al lavoro "in affitto" non dovesse provocare alcun

---

<sup>11</sup> M. Lai, *La sicurezza del lavoro nelle nuove tipologie contrattuali*, in *DLM*, 2005, I, 102.

<sup>12</sup> C. De Marco, *La gestione della sicurezza nel contratto di somministrazione e nel contratto di lavoro a progetto*, in *RGL*, 2006, n. 2, 382.

abbassamento nella soglie di tutela dei lavoratori assunti con tale contratto. L'articolo 21 comma 1, lett. *d*, stabiliva, poi, che nel contratto di somministrazione di lavoro, da stipularsi in forma scritta dovessero obbligatoriamente essere indicati i rischi per l'integrità e la salute del lavoratore, nonché le misure di prevenzione da adottarsi conseguentemente. In precedenza l'articolo 3, comma 3 lett. *h*, legge n. 196 del 1997, si limitava a rendere obbligatoria l'indicazione delle eventuali misure di sicurezza necessarie in relazione al tipo di attività, ma non prevedeva alcuna specifica sanzione nel caso della loro omessa indicazione. Al contrario il comma 4 dell'articolo 21 sanzionava la mancata indicazione di tali elementi, addirittura con la nullità del contratto e la conseguenza che i lavoratori somministrati debbano essere considerati alle dipendenze dell'utilizzatore. Per evitare tale sanzione, quindi la norma richiedeva un'attenta verifica dei contratti da stipularsi, non essendo sufficiente un generico richiamo ai rischi esistenti ed alle misure di prevenzione adottate, ma è necessario indicare nel modo più analitico possibile per l'integrità e la salute del lavoratore, nonché le misure di prevenzione adottate al fine di evitare le gravose conseguenze sanzionatorie prevista dalla norma<sup>13</sup>. Il successivo articolo 23, comma 5 conferma che durante la vigenza del contratto di somministrazione e salvo diversa pattuizione contrattuale con l'utilizzatore è fatto obbligo al datore di lavoro somministrante di informare i lavoratori sui rischi per la salute e la sicurezza connessi con le attività produttive in generale, nonché di formarli e di addestrarli all'uso delle attrezzature di lavoro in relazione alle attività per le quali sono assunti, in conformità alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 626 del 1994. Questo articolo non presenta alcuna specifica innovazione rispetto a quanto già contenuto nell'abrogato articolo 3, comma 5 della legge n. 196 del 1997, ma significativamente, il comma 5 dell'articolo 23 conclude in analogia con le previsioni dell'abrogato articolo 6 legge n. 196 del 1997, imponendo in ogni caso all'utilizzatore delle prestazioni lavorative in regime di somministrazione, di osservare tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei loro dipendenti. Al somministrante compete, salvo diversa previsione la formazione e l'informazione sui rischi in genere dell'attività produttiva nonché la formazione e l'addestramento all'attività specifica andranno a svolgere, mentre all'utilizzatore compete di assicurare, in concreto ai lavoratori somministrati tutte le misure e cautele come per qualsiasi altro lavoratore<sup>14</sup>.

L'articolo 23 comma 5, poi, stabilisce che l'utilizzatore debba informare il lavoratore somministrato in conformità al decreto legislativo n. 626 del 1994, nel caso in cui il prestatore di lavoro somministrato si adibito a mansioni che richiedono una sorveglianza medica speciale o comportino rischi specifici. Su questo punto la norma si discosta *in pejus* dalla previsioni contenute nell'ormai abrogato articolo 1, comma 4, lett. *f*, della legge n. 196 del 1997 che vietava la conclusione di contratti di lavoro temporaneo da parte di aziende che effettuavano lavorazioni richiedenti sorveglianza medica speciale e per lavori particolarmente pericolosi individuati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, limitandosi a riprodurre le sole disposizioni già contenute nel comma 1 dell'articolo 6 della legge n. 196 del 1997. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 196 del 1997, aveva delimitato il campo delle lavorazioni particolarmente pericolose per le quali era vigente tale divieto. Tuttavia la previsione contenuta nel comma 5 dell'articolo 23, nella realtà risolve il contrasto esistente tra le due norme già facenti parte del pacchetto Treu in quanto il legislatore riproponendo il disposto del solo articolo 6, comma 1 della legge n. 196 del 1997, ha eliminato in modo definitivo la contraddizione che esisteva con l'articolo 1, comma 4, lett. *f*, della legge n. 196 del 1997. Alla stregua delle nuove disposizioni, non sussiste alcuna violazione dell'articolo 5 della direttiva n. 383/91 in quanto tale articolo stabilisce che gli Stati Membri hanno la facoltà di vietare che si faccia ricorso a lavoratori che hanno un rapporto di lavoro contemplato dall'articolo 1 per taluni lavori particolarmente pericolosi per la loro

<sup>13</sup> F. Mantovani, *Salute e sicurezza del lavoro nella riforma Biagi*, in *GLav*, 2004, n. 20, 30-33.

<sup>14</sup> F. Bacchini, *Salute e sicurezza nella riforma del lavoro: il Decreto Biagi*, in *DPL*, 2003, 663.

sicurezza o salute secondo la definizione della legislazione nazionale ed in particolare per taluni lavori che formano oggetto di una sorveglianza medica speciale definita dalla legislazione nazionale. Trattasi di facoltà, ma non di obbligo, per cui non sussiste contrasto alcuno con la normativa comunitaria. Infine nel campo relativo al contratto di somministrazione di lavoro, l'articolo 25, comma 3, stabilisce che i premi assicurativi dovuti all'Inail ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, siano calcolati in relazione al tipo ed al rischio delle lavorazioni svolte presso l'impresa utilizzatrice, in base al tasso medio o al tasso medio ponderato stabiliti per le lavorazioni svolte ovvero determinati per lavorazioni effettivamente eseguite nel caso in cui presso l'impresa utilizzatrice le stesse non siano già assicurate. La norma non apporta alcuna innovazione rispetto alla previgente normativa sul lavoro temporaneo<sup>15</sup>.

### ***Il lavoro a progetto***

Altrettanto rilevanti i riferimenti alla normativa sulla salute e sicurezza nell'ipotesi di lavoro a progetto e lavoro occasionale. Ai sensi dell'articolo 62, comma 1, lett. e, il contenuto del contratto di lavoro a progetto, da stipulare con forma scritta *ad probationem*, doveva ricomprendere tra l'altro le misure di sicurezza specifiche in relazione al tipo di attività svolta dal lavoratore.

L'articolo 66, comma 4, dispone, inoltre che nel caso in cui il lavoratore a progetto avesse dovuto svolgere la sua attività nei luoghi di lavoro del committente, al rapporto con lo stesso si sarebbero applicate le norme di sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro di cui al 626 del 1994, nonché le norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, le norme di cui all'articolo 51, comma 1, della legge n. 23 dicembre 1999, n. 488<sup>16</sup>, e del decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 12 gennaio 2001<sup>17</sup>.

L'articolo 61, comma 2, poi definisce quale lavoro occasionale, quello prestato a favore di un committente la cui durata annua non sia superiore ai trenta giorni e sempre che il compenso allo stesso non sia superiore ad euro 5.000.000. Nel caso di superamento dei limiti anzidetti, al lavoratore occasionale si applicheranno *tout court* le norme sul lavoro a progetto ovvero del lavoro subordinato, ivi comprese quelle relative alla sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro già evidenziate.

Il lavoratore a progetto operante nei luoghi di lavoro del committente, ai fini della nuova normativa diventava, di fatto, lavoratore ai sensi della lett. a, comma 1, articolo 2 del decreto legislativo n. 626 del 1994.

L'ampliamento della tutela antinfortunistica anche ai lavoratori a progetto è significativa in quanto l'unica norma che in precedenza si occupava in modo organico della tutela da apprestare ai prestatori di lavoro autonomo che operavano all'interno delle aziende, l'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994, possedeva un ambito di applicazione limitato, anche se coerente con le finalità di sicurezza perseguite dal legislatore. Al contrario l'applicazione anche a tale rapporto dell'articolo 2087 c.c. e quindi l'attribuzione in capo al committente dei compiti e delle responsabilità del datore di lavoro, veniva in genere esclusa. L'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994 così come modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 19 marzo 1996, n. 242, prevedeva che qualora fosse stata affidata l'esecuzione di lavori all'interno delle aziende a lavoratori autonomi, sarebbero insorti obblighi ben precisi a carico sia del datore di lavoro committente, che dei lavoratori autonomi incaricati della esecuzione dei lavori o della prestazione d'opera dedotta contrattualmente. Tali obblighi si sostanziavano nella verifica da parte del committente dei requisiti tecnico-professionali del lavoratore autonomo dell'appaltatore e/o subappaltatore *ex* articolo 7, comma 1, punto a), del decreto legislativo n.

---

<sup>15</sup> F. Mantovani, *Salute e sicurezza del lavoro nella riforma Biagi*, cit., 35.

<sup>16</sup> Legge finanziaria 2000.

<sup>17</sup> Il decreto reca i criteri per la corresponsione dell'indennità di malattia in caso di degenza ospedaliera, agli iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. n. 335 del 1995.

626 del 1994, nella informazione, sempre da parte del committente, sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare questi lavoratori, sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività (articolo 7, comma 1, punto b, del decreto legislativo n. 626 del 1994) nella cooperazione fra datori di lavoro, appaltatori e committenti, all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto, nel coordinamento della prevenzione, a carico del datore di lavoro committente, degli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, fornendo informazioni anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva (articolo 7, commi 2 e 3, decreto legislativo n. 626 del 1994)<sup>18</sup>.

Gli obblighi a carico del committente, tuttavia, erano stati introdotti nel nostro ordinamento per via giurisprudenziale, già prima della entrata in vigore del decreto legislativo n. 626 del 1994.

La stessa giurisprudenza aveva ampliato gli obblighi del committente ben al di là del dato normativo rappresentato dall'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955, senza però giungere al punto di assimilare in tutto e per tutto il committente al datore di lavoro vero e proprio<sup>19</sup>.

Il lavoratore autonomo e appaltatore, alla luce della nuova disciplina, invece, non solo erano tenuti ad operare in modo coordinato con il committente, ma a porre in essere l'attività prevenzionale in materia di sicurezza e salute per quanto concerne i rischi specifici della loro attività, nonché a rispettare quanto previsto dalla normativa speciale vigente nel loro specifico ambito professionale, in quanto rilevante ai fini della sicurezza di coloro che con lo stesso lavoratore entravano in contatto. L'operazione di estensione delle norme previste per lavoro subordinato propriamente detto, al lavoro autonomo svolto in regime di parasubordinazione, non costituisce certo novità nella materia giuslavoristica. Le ragioni di tale estensione così come operata dal decreto legislativo n. 276 del 2003, nel caso del lavoro a progetto, derivano dal fatto che i poteri spettanti al committente sono particolarmente penetranti, portando a completamento l'operazione già intrapresa dalla giurisprudenza, ampiamente dilungatasi sulle problematiche relative a tale operazione.

Quest'ultima, infatti, aveva definito quale lavoratore parasubordinato colui il quale realizzi un'opera in collaborazione con il committente e la cui prestazione sia continua e coordinata con l'attività svolta da questi, ma ha altresì stabilito che le norme dettate per il lavoro subordinato non si applichino tout court anche al lavoro parasubordinato, ma solo nei casi espressamente previsti dalla legge.

Aveva così riconosciuto a tali forme di lavoro l'applicazione delle norme relative al processo del lavoro e la disciplina delle rinunzie e delle transazioni di cui all'articolo 2113 cc. sia pure con qualche oscillazione.

Al contrario la stessa giurisprudenza aveva negato, sia pure con qualche eccezione, l'estensione generalizzata al lavoro parasubordinato delle norme sostanziali applicabili al rapporto di lavoro propriamente detto, come ad esempio l'articolo 2126 c.c. oppure l'articolo 2 della legge n. 604 del 1966 o l'articolo 36 della Costituzione e così via. In considerazione di ciò il legislatore ha previsto *ex* articolo 66, comma 4, decreto legislativo n. 276 del 2003, espressamente l'estensione ai lavoratori a progetto delle norme di sicurezza dettate per i lavoratori subordinati. Di converso l'esercizio effettivo dei poteri e delle iniziative in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, produce peraltro l'inevitabile conseguenza che esso non potrà mai costituire indice alcuno della diversa natura del rapporto dedotto in contratto. In altre parole non si potrà contestare la natura autonoma del rapporto così dedotto per il solo fatto che il committente abbia esercitato i poteri attribuiti dalla legge n. nella materia che stiamo esaminando<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> F. Mantovani, *Salute e sicurezza del lavoro nella riforma Biagi*, cit., 36-37.

<sup>19</sup> Cass., IV sez. pen., 8 febbraio 1990, n. 1659, nonché Cass., IV sez. pen., 13 settembre 2001, n. 33555.

<sup>20</sup> F. Roselli, *Il lavoro parasubordinato*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Ipsoa, Milano, 2006, 41-44.

In merito poi all'applicazione dell'articolo 2087 nell'ambito dei rapporti di lavoro autonomo parasubordinato, la giurisprudenza, dopo un lungo periodo in cui aveva negato tale estensione<sup>21</sup>, era poi pervenuta a riconoscere che l'articolo 2087 c.c. in quanto norma integratrice delle disposizioni dettate in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, imponesse anche al committente il dovere di provvedere alle misure di sicurezza dei lavoratori che non siano suoi dipendenti, nel caso in cui lo stesso disponesse dei poteri tecnico organizzativi dell'opera da eseguire, con ciò capovolgendo l'impostazione formalistica comunemente seguita<sup>22</sup>. Con l'entrata in vigore dell'articolo 66, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003 la questione, interessante nei suoi profili evolutivi, perdeva comunque di interesse, data l'equiparazione tra lavoratore a progetto e lavoratore vero e proprio, operata dalla suddetta disposizione.

### ***Il lavoro intermittente***

Al Titolo V capo I del decreto legislativo n. 276 del 2003 è disciplinato il lavoro intermittente. Ai sensi dell'articolo 34, comma 3, lett. c, il ricorso a questa figura di lavoro dipendente non è consentito ai datori di lavoro che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi *ex* articolo 4 decreto legislativo n. 626 del 1994.

La norma riproduce l'analogo divieto previsto per il contratto di somministrazione di lavoro, rafforzando ulteriormente la centralità di tale documento nel sistema prevenzionale, anche per i lavoratori assunti con questa tipologia di contratto.

L'articolo 35, comma 1, lett. f, prevedeva che nel contratto di lavoro intermittente da stipulare in forma scritta *ad probationem*, dovessero essere inoltre indicate le misure di sicurezza specifiche in relazione al tipo di attività svolta senza tuttavia riprodurre il divieto già previsto dall'articolo 34, comma 3, lett. c. Il lavoratore con contratto di lavoro intermittente veniva infine computato nell'organico aziendale in proporzione all'orario di lavoro svolto nell'arco di ciascun semestre ai sensi dell'articolo 39 e ciò ai fini dell'applicazione di normative di legge, ivi comprese dunque quelle riferite alla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

### ***Il lavoro ripartito***

Il Capo II del medesimo Titolo V del decreto legislativo n. 276 del 2003 disciplina invece il contratto di lavoro a prestazioni di lavoro ripartite (*job sharing*), che per le peculiari modalità di svolgimento della prestazione si presenta particolarmente esposto ai rischi da *turn-over* e a tutti quelli connessi alla presenza discontinua sul luogo di lavoro. Esso conteneva un isolato quanto importante riferimento alla tutela della salute e sicurezza del lavoratore, stabilendo l'obbligo della forma scritta (*ad probationem*) contenente l'indicazione, tra l'altro delle misure di sicurezza specifiche in relazione al tipo di attività svolta dai lavoratori e ciò ai sensi dell'articolo 42, comma 1, lett. c. Importante, inoltre l'affermazione anche per questa fattispecie contrattuale del principio di non discriminazione rispetto al lavoratore standard.

### ***Il lavoro a tempo parziale***

Il lavoro a tempo parziale, modificato dall'articolo 46 del decreto legislativo n. 276 del 2003, viene riformato attraverso l'introduzione di disposizioni che ne potenziano la flessibilità, anche sulla base della sola contrattazione individuale, sia per il part-time supplementare che per quello orizzontale, verticale e misto e per il lavoro straordinario (articolo 64, comma 1, lett. f, g, i, r. Quanto alla tutela della salute e sicurezza, il decreto legislativo n. 276 del 2003, partendo dalla consapevolezza che questa tipologia contrattuale fosse stata a lungo considerata esposta a minori rischi, in ragione di una prestazione lavorativa quantitativamente ridotta, dava attuazione

---

<sup>21</sup> Cass. 16 luglio 2001, n. 9614, nonché Cass. 26 gennaio 1995, n. 933.

<sup>22</sup> Cass. 22 marzo 2002, n. 4129.

alla direttiva n. 97/81 CE<sup>23</sup> che introduceva il principio di non discriminazione per i part-timer, a meno che un trattamento differente fosse giustificato da ragioni di carattere obiettivo. Un elemento che caratterizza il principio di non discriminazione, come definitivo dalla direttiva n. europea citata e come recepito nel decreto oggetto di esame è quello relativo alla possibilità di trattare in modo differente i lavoratori a tempo parziale qualora la specificità di un istituto contrattuale lo permetta e lo renda opportuno. Del resto in dottrina è ampiamente assodata la distinzione tra non discriminazione e parità di trattamento, per cui il primo non coincide necessariamente con il secondo<sup>24</sup>.

Non venivano dettate particolari disposizioni di tutela della salute e sicurezza per il contratto di apprendistato e di inserimento professionale, limitandosi il legislatore a sottolineare, per queste fattispecie, l'importanza della certificazione oltre all'applicazione dell'articolo 2087 e del decreto legislativo n. 626 del 1994.

### ***Gli appalti***

Ultimo riferimento va fatto all'articolo 86 comma 10 del decreto legislativo che interveniva sulla disciplina della salute e sicurezza negli appalti. L'articolo in questione ha modificato la normativa dettata in materia di certificazione di regolarità contributiva nel caso di appalti *ex* articolo 3, comma 8, del decreto legislativo n. 494 del 1996.

Più in particolare essa prevedeva che in sostituzione del previgente obbligo di chiedere alle imprese esecutrici gli estremi delle denunce dei lavoratori all'Inps e all'Inail, fosse prevista una certificazione di regolarità contributiva rilasciata da tali enti nonché dalle casse edili.

Prima dell'inizio dei lavori oggetto della concessione edilizia o all'atto della denuncia di inizio di attività, era fissato l'obbligo per il committente di trasmettere all'amministrazione concedente il suddetto certificato, unitamente al nominativo della impresa esecutrice, il Ccnl applicato, l'organico medio annuo distinto per qualifica, dovrà essere.

## **3. Salute e sicurezza nella Legge Biagi.**

### ***Un approccio innovativo***

Anche nella sua specifica torsione, concernente il tema della salute e sicurezza dei lavoratori atipici, il decreto legislativo n. 276 del 2003 non è stato esente da critiche.

Essendo figlio del *Libro bianco sul mercato del lavoro* dell'ottobre 2001, avrebbe riprodotto le sue stesse carenze non presentando una sistematica analisi della questione, ma limitandosi ad effettuare una critica sulla complessità del sistema normativo e sulla eccessiva burocratizzazione degli adempimenti in materia e proponendo, come unico paradigma di riferimento, per le politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, il passaggio dal *management by regulation* al *management by objectives*<sup>25</sup>.

Tale approccio avrebbe ignorato il fatto che a livello comunitario salute e sicurezza sul lavoro sarebbero elementi indispensabili per una migliore qualità del lavoro.

Il decreto legislativo n. 276 del 2003 non avrebbe così dedotto i giusti corollari della Strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul lavoro (2002-2006) il cui elemento indefettibile è la garanzia di un ambiente di lavoro sicuro e sano da realizzarsi attraverso il consolidamento della

---

<sup>23</sup> Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee adottata in data 15 dicembre 1997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso da UNICE, CEEP e CES.

<sup>24</sup> M.R. Iorio, *Riforma del mercato del lavoro, forme di lavoro atipico e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, cit., 323.

<sup>25</sup> O. Bonardi, *La sicurezza del lavoro nella Comunità Europea, nella Costituzione e nella legge di semplificazione n. 229/03*, in *RGL*, 2004, n. 3, 437-484, nonché C. De Marco, *La gestione della sicurezza nel contratto di somministrazione e nel contratto di lavoro a progetto*, cit., 399.

cultura della prevenzione dei rischi, della migliore applicazione del diritto esistente all'impostazione globale del benessere sul lavoro<sup>26</sup>.

Pare innegabile invece che il decreto legislativo abbia profuso grande impegno nella modernizzazione del diritto del lavoro italiano alla luce dei contenuti del *Libro Bianco*<sup>27</sup>, del Patto per l'Italia del luglio 2002 e delle linee guida comunitarie in materia di occupazione.

Sotto lo stretto profilo della sicurezza e salute dei lavoratori, poi, esso rappresenta un primo passo verso l'allargamento delle tutele prevenzionistiche alle tipologie di lavoro atipico con l'impiego di strumenti diversi. In primo luogo attraverso una più puntuale definizione delle singole fattispecie, avente come principale punto di riferimento il tipo di lavoro che il lavoratore sarà tenuto a svolgere, in modo tale da eliminare il più possibile dubbi di carattere interpretativo circa l'ambito di applicazione delle norme di tutela.

In secondo luogo, attraverso, il nuovo concetto di lavoratore sotteso all'impianto del decreto che in una prospettiva evolutiva volta a superare la tradizionale dicotomia tra lavoratore subordinato e lavoratore autonomo, elimina ogni dubbio o perplessità circa la ricomprensione dell'una e dell'altra fattispecie nella prima o nella seconda classificazione ed eleva il lavoratore atipico al rango di lavoratore in coerenza con la proposta di Statuto dei lavori di cui la riforma Biagi costituiva il necessario presupposto culturale e normativo. In terzo luogo la previsione tra gli elementi del contratto delle misure specifiche per la tutela della salute e della sicurezza che concede la possibilità non soltanto alla contrattazione collettiva ma anche alle parti di individuare specifiche esigenze di tutela per quella data fattispecie contrattuale.

Si consideri anche il principio cardine di non discriminazione rispetto al lavoratore subordinato. La flessibilità viene così impiegata sia per far emergere le forme del lavoro sommerso, sia per estendere quelle tutele che erano esclusive del lavoro subordinato a tempo indeterminato ai rapporti atipici soprattutto in relazione alla specificità del lavoro prestato.

### ***La centralità della valutazione dei rischi***

Sotto un profilo più strettamente tecnico, elemento più innovativo del decreto legislativo n. 276 del 2003 sembra, poi, potersi ravvisare nella crescente valenza attribuita al documento di valutazione dei rischi aziendali e alle ricadute dello stesso nel sistema del lavoro atipico<sup>28</sup>, avendo l'impianto normativo preso atto dell'importanza che le modalità di adempimento di tale obbligo datoriale stavano assumendo a seguito dell'evoluzione dei modelli di organizzazione del lavoro.

La valutazione dei rischi, infatti, è l'elemento che più di ogni altro caratterizza l'aspetto prevenzionale del sistema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: grazie ad un costante monitoraggio delle condizioni aziendali, vengono individuate le azioni di prevenzione e ne viene pianificata l'attuazione. Si tratta di una valutazione non astratta che deve tradursi in un documento scritto in cui si programmano le misure di intervento più opportune: un documento da conservare in azienda, da aggiornare a fronte di significative modifiche del processo produttivo e, soprattutto, da integrare con l'eventuale documentazione attestante la valutazione di rischi particolari (lavoratrici madri, giovani lavoratori, lavoro ai videoterminali, protezione da agenti chimici).

In tale prospettiva, valutazione dei rischi e documento di valutazione, almeno funzionalmente, si configurano come momenti inscindibili di un unico fondamentale obbligo cui il datore di lavoro è tenuto, obbligo che può essere ritualmente assolto con il coinvolgimento e la collaborazione di tutte le figure aziendali che svolgono un ruolo determinante nell'ambito del sistema prevenzionale, secondo le previsioni dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 626 del 1994.

---

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione per la salute e sicurezza sul lavoro (2002-2006), Bruxelles, 11 marzo 2002, COM(2002)118, def.

<sup>27</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, proposte per una società attiva ed un lavoro di qualità*, Roma, 2001.

<sup>28</sup> F. Mantovani, *Salute e sicurezza del lavoro nella riforma Biagi*, cit., 40.

Valutare il rischio significa principalmente conoscere in modo approfondito l'organizzazione dell'azienda nonché l'intervento dei lavoratori nelle singole fasi e sottofasi che compongono il ciclo produttivo. Durante tale indagine il datore di lavoro deve avere ben evidenti gli obblighi in materia di sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro, obblighi specificamente normati e ai quali non può che dare stretta osservanza, quindi dovrà valutare i rischi che residuano dopo la prima operazione preliminare di conformità normativa del proprio sistema di sicurezza aziendale.

Rispetto al superamento del divieto di assumere lavoratori flessibili, poi l'attività di valutazione richiede un'attenta indagine dei rischi specifici che vi sono connessi, distinti per tipologia contrattuale, contestualizzati alle caratteristiche dimensionali ed organizzative dell'ambiente di lavoro ed all'attività produttiva che vi si svolge. Tale indagine deve essere poi integrata dall'individuazione delle concrete misure di prevenzione e protezione che le risultanze della valutazione abbiano indicato come necessarie. In quanto valutazione specifica di rischio, gli esiti della stessa dovranno adeguatamente risultare nel documento di valutazione, sia come relazione dell'attività effettivamente svolta, sia come individuazione delle misure e della loro attuazione programmata.

Del resto dalle stesse valutazioni espresse dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 15 novembre 2001<sup>29</sup>, ottemperando la quale era stato riformulato il primo comma dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 626 del 1994 (legge n. 39 del 2002, articolo 21, comma 2), i dubbi sulla inadeguatezza della valutazione dei rischi relativi all'assunzione dei lavoratori flessibili restavano davvero ingiustificati.

Il dettato della norma era stato infatti chiarito nel senso che il datore di lavoro in relazione alla natura dell'attività dell'azienda, doveva valutare tutti i rischi per la sicurezza dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, dunque anche i lavoratori flessibili.

Purtroppo, l'effettività e l'efficacia del modello prevenzionale, imperniato com'è sulla descritta valutazione dei rischi e sulla redazione del relativo documento, sono state a lungo seriamente compromesse da diversi fattori, primo tra tutti la particolare struttura del sistema produttivo del nostro paese caratterizzato da una percentuale altissima di medie, piccole e piccolissime imprese, senza il supporto di una rete efficiente di servizi di vigilanza e di controllo.

La peculiare fisionomia del mercato produttivo italiano ha così influito negativamente sulla trasformazione degli obblighi di valutazione dei rischi e di redazione dei relativi documenti in meri oneri burocratici di redazione di un modulo o di una semplice formale autocertificazione.

Tali rilevazioni non erano quindi sfuggite in sede di redazione del decreto legislativo n. 276 del 2003 in cui la preoccupazione di apprestare tutela alle forme di lavoro ivi contemplate è accompagnata dalla consapevolezza che in ogni caso il datore di lavoro, che si fosse avvalso del lavoro flessibile, non avrebbe potuto più esimersi dal valutare i rischi derivanti dall'utilizzo di siffatte collaborazioni, e ciò indipendentemente dalla circostanza che la legge n. disponesse espressamente l'obbligatorietà di tale valutazione.

Tale consapevolezza derivava proprio dal carattere dinamico ed aperto di tale documento. Le raccomandazioni UE e gli sforzi del legislatore italiano rendevano evidente che tutte le sollecitazioni provenienti dal mercato del lavoro e dalle parti sociali avrebbero dovuto trovare risposte adeguate. Il nostro legislatore, conscio di tutto ciò si è sforzato di adattare la figura tradizionale del prestatore di lavoro a questi nuovi scenari, dilatando nel contempo l'ambito di applicazione delle tutele antinfortunistiche. In questa prospettiva il punto critico per ogni datore di lavoro è rappresentata dal documento di valutazione dei rischi, da concepire in maniera dinamica e aperta. Il decreto legislativo n. 276 del 2003 si presentava idoneo a perseguire le anzidette finalità aprendo prospettive di adeguamento della gestione della salute e sicurezza dei

---

<sup>29</sup> C. Giust. 15 novembre 2001, causa C-49/2000, di condanna per l'Italia per l'incompleto recepimento delle direttive comunitarie in relazione ai profili delle capacità e delle attitudini necessarie per svolgere i compiti di Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (SPP) così come previsti dal decreto legislativo n. 626/1994.

lavoratori al mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro e dei modelli contrattuali da svilupparsi in sede interpretativa ed organizzativa del lavoro in azienda<sup>30</sup>.

#### **4. Le premesse per la elaborazione del Testo Unico.**

L'applicazione della parità di trattamento tra lavoratori atipici e lavoratori standard, supportata da specifiche disposizioni organizzative di tutela parametriche alle singole tipologie contrattuali e la esaltazione della valutazione dei rischi nella sua funzione di adempimento chiave nella gestione e prevenzione degli infortuni sul lavoro, sono i punti chiave del decreto legislativo n. 276 del 2003, quegli elementi di novità che consentono di considerare l'impianto normativo capace di interpretare fino in fondo lo spirito della direttiva n. 91/383.

Sorprende tuttavia che il suo approccio innovativo al tema della sicurezza sul lavoro, legato alle problematiche dell'organizzazione del lavoro in azienda, non sia stato sviluppato nella prassi applicativa e nei provvedimenti legislativi che si sono succeduti negli anni più recenti.

Numerosi sono stati i tentativi, infatti, negli ultimi dieci anni, di dar vita ad un'opera di raccolta sistematica della normativa di tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro. I primi tentativi risalgono infatti agli anni Novanta proprio in coincidenza con l'avvio del processo di trasposizione, nel nostro ordinamento, dell'imponente normativa di livello comunitario che regola la materia.

Anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 6262 del 1994, che ha recepito la direttiva n. quadro 89/391 e le altre direttive particolari, accorpando in un unico testo di legge n. la maggior parte della normativa prevenzionistica, non sono mancati importanti tentativi volti alla definizione di un Testo Unico. Il quadro normativo scaturito dalla trasposizione della legislazione comunitaria, come anticipato nei paragrafi precedenti, era apparso subito inadeguato ad assicurare un sufficiente livello di certezza del diritto e di effettività delle tutele per i soggetti destinatari, in particolare per i lavoratori atipici. Questo spiega perché il legislatore già all'indomani dell'emanazione del decreto legislativo n. 626 del 1994 avesse subito ipotizzato la codificazione di un Testo Unico della sicurezza del lavoro. Tale istanza è passata attraverso vari tentativi codificatori non pervenuti a buon fine<sup>31</sup>.

Due importanti schemi di articolato hanno segnato questo iter. Più in particolare si fa riferimento rispettivamente al disegno di legge n. 2389 del 1997 di iniziativa del senatore Smuraglia ed al successivo disegno di legge n. predisposto da una Commissione di studio istituita con decreto del Ministro del lavoro del 23 luglio 1996 e presieduta dal Prof. Marco Biagi<sup>32</sup>. Quest'ultimo venne poi successivamente ripreso con i necessari adattamenti e aggiornamenti dagli estensori dello schema di Testo Unico di attuazione dell'articolo 3 della legge n. 229 del 2003<sup>33</sup>, caratterizzato a dire il vero da una filosofia ancor più marcatamente innovativa.

Esso infatti introduceva nel sistema prevenzionistico un meccanismo di aggiornamento automatico degli standard tecnici di sicurezza al progresso scientifico e tecnologico, rinviando sia ai principi generali di sicurezza europei sia alle norme di buona tecnica e alle buone prassi, nella convinzione che la prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro dovesse essere affrontata non solo e non tanto in funzione del soddisfacimento degli aspetti meramente formali, ma di quelli più propriamente sostanziali, determinando il passaggio da una gestione della

---

<sup>30</sup> F. Mantovani, *Salute e sicurezza del lavoro nella riforma Biagi*, cit., 40.

<sup>31</sup> M. Tiraboschi, *La tutela della salute sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del Testo Unico*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo n. 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, Milano, 2008, 1-3.

<sup>32</sup> Entrambi i disegni di legge furono elaborati sulla scorta della legge comunitaria n. 146/1994.

<sup>33</sup> Disegno di legge del 18 novembre 2004 di attuazione dell'art. 3 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

sicurezza per regole e sanzione ad una sostanziale e più efficace per obiettivi<sup>34</sup>, che tenesse conto delle esigenze di effettività delle tutele, anche in relazione alle categorie di lavoratori più vulnerabili, tra cui inevitabilmente rientrano i lavoratori non standard.

Più volte, nel corso di questo iter codificatorio si era ribadito che la gestione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro risentiva, in modo inevitabile, della evoluzione dei modelli di organizzazione del lavoro e della diffusione delle tipologie di lavoro non standard, per loro intrinseche caratteristiche più esposte ad un ambiente di lavoro ostile.

Al riguardo, infatti, tra i criteri direttivi delle *Linee Guida* di un documento programmatico per la formulazione di un Testo Unico sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, compariva anzitutto la necessità di prendere in considerazione la tematica dei nuovi rischi collegati all'organizzazione del lavoro, agli aspetti relazionali ed alle fattispecie contrattuali. Si sottolineava inoltre che l'estensione di per sé di tutte le norme e misure di sicurezza a tutti i lavori e tipologie contrattuali non fosse sufficiente a colmare le problematiche di gestione legate al lavoro autonomo ed a tutti i lavori frammentati, atipici, eseguiti in luoghi diversi dalla sede principale di lavoro. Per questi ultimi, infatti, l'informazione, la formazione e la vigilanza sono adempimenti meno agevoli da realizzare, da integrarsi necessariamente con indicazioni precise, misure tecniche organizzative e procedurali ispirate ai principi di ergonomia.

Si sottolineava inoltre la necessità di dare rilancio all'articolo 2087 c.c., disposizione di fondamentale importanza per un adeguamento della gestione della sicurezza all'evoluzione dei modelli organizzativi e del mercato del lavoro<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> M. Tiraboschi, *La tutela della salute sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del Testo Unico*, cit., 3.

<sup>35</sup> Così le valutazioni del Prof. Carlo Smuraglia nelle *Linee Guida di un documento programmatico per la formulazione di un TU sulla sicurezza e igiene sul lavoro* nella versione definitiva approvata il 14 novembre 2005.

Sezione B  
LAVORO “DECENTE” E DIRITTI UMANI: UN’ANALISI PER  
CATEGORIE SOGGETTIVE E COMPARTI



## **LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEL LAVORO NERO, IRREGOLARE E SOMMERSO: UNA PROSPETTIVA INTERNAZIONALE E COMPARATA**

Sommario: 1. Una premessa. – 2. Le difficoltà legate alla definizione del lavoro sommerso. – 3. L'individuazione del fenomeno infortunistico nel lavoro sommerso. – 4. Il quadro di riferimento comunitario. Le condizioni di lavoro nell'Unione Europea. – 5. Le azioni di contrasto al lavoro sommerso. – 6. Il fenomeno infortunistico nell'Unione Europea. – 7. Sicurezza sul lavoro e diritti umani. Il diritto alla salute e sicurezza sul posto di lavoro: un diritto umano fondamentale. – 8. Lavoro dignitoso e lavoro informale. – 9. Programmi di intervento dell'Ilo: un nuovo approccio. – 10. Osservazioni conclusive.

### **1. Una premessa.**

Nello scenario internazionale un elevato numero di lavoratori è occupato nell'ambito del settore informale senza alcuna forma di tutela in materia di salute e sicurezza. Il fenomeno è particolarmente complesso e presenta delle evidenti difficoltà di rilevazione in ragione della sua variabilità nelle diverse aree geografiche nonché per la scarsità di dati attendibili.

L'attività di ricerca si prefigge di analizzare i processi regolativi internazionali e comunitari per verificare il grado di estensione delle tutele prevenzionistiche tenendo conto di alcune categorie di lavoratori particolarmente vulnerabili, quali le donne, i giovani ed i migranti, nonché delle implicazioni all'interno di alcuni settori produttivi in cui maggiormente evidente è il fenomeno infortunistico nel lavoro sommerso.

Lo studio pone al centro la figura del lavoratore quale soggetto nei cui confronti deve riconoscersi il diritto fondamentale alla salute e sicurezza sul lavoro, in ragione del ruolo che riveste nel processo di evoluzione dei sistemi organizzativi all'interno del mercato del lavoro globalizzato. In tale prospettiva, presenta un elevato grado di novità l'individuazione di strumenti che promuovano in maniera efficace il lavoro dignitoso a livello internazionale al fine di garantire gli standard minimi di sicurezza.

In siffatto contesto internazionale, l'analisi delle problematiche legate all'impiego dei soggetti deboli tiene conto della corrispondenza esistente tra la maggiore esposizione al rischio infortunistico a cui è sottoposta questa categoria di lavoratori ed i diversi contesti produttivi. Un ulteriore elemento di valutazione del fenomeno è costituito dal mutamento delle condizioni di lavoro nelle diverse aree del mondo conseguentemente all'affermarsi di nuovi e più evoluti processi produttivi. Il quadro analitico che ne deriva fornisce degli elementi utili per effettuare una ricognizione delle prassi adottate in materia di salute e sicurezza sul lavoro effettuando una differenziazione tra Paesi industrializzati ed in via di sviluppo.

Sulla base di queste considerazioni, la ricerca individua delle linee guida e delle buone pratiche attuate a livello internazionale al fine di diffondere la cultura della sicurezza sul lavoro all'interno dei diversi settori produttivi con una particolare attenzione alla tutela prevenzionistica.

### **2. Le difficoltà legate alla definizione del lavoro sommerso.**

La rilevazione delle problematiche legate al fenomeno infortunistico ed alla disciplina della materia della salute e sicurezza nel lavoro sommerso e irregolare presenta delle manifeste difficoltà in ragione della vastità e variabilità del fenomeno. Una prima difficoltà consiste nel

chiarire cosa si intenda con questo termine a livello internazionale, problema certamente di non facile soluzione, non potendo contare su una definizione univoca. Negli Stati Uniti, ad esempio, il lavoro sommerso è analizzato in ragione delle conseguenze che genera nell'ambito dell'economia distinguendosi l'economia non dichiarata (*the unreported economy*), quale attività economica che aggira o evade gli obblighi fiscali, l'economia non registrata (*the unrecorded economy*), quale attività economica non rilevata dalle statistiche ufficiali concernenti il mercato e l'economia informale (*the informal economy*), quale attività economica che evade i costi connessi al rispetto del complesso di norme che regolano il corretto esercizio dell'attività imprenditoriale. In Europa, invece, si pone l'attenzione sul concetto di attività e non sul tipo di impresa né sul tipo di lavoro svolto, come risulta evidente dalla definizione di lavoro sommerso contenuta nei numerosi documenti comunitari; in particolare, secondo la Commissione il lavoro sommerso è da intendersi «alla stregua di qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi vigenti negli Stati membri». Questa definizione, identificando sinteticamente come *undeclared work* il lavoro sommerso, nasconde dietro la genericità del concetto il formalismo di un approccio che individua il discrimine tra lavoro sommerso ed emerso nella sola dichiarazione alle pubbliche autorità. E' evidente che si tratta di un sistema che, pur non consentendo di superare le difficoltà legate all'individuazione di caratteristiche oggettive di sommerso valevoli genericamente, deve considerarsi valido in quanto fornisce un criterio applicabile in tutti gli Stati membri, indipendentemente dalle forme di lavoro irregolare individuate dai vari sistemi normativi di riferimento.

### **3. L'individuazione del fenomeno infortunistico nel lavoro sommerso.**

Una seconda difficoltà di non poco conto consiste nella scarsa reperibilità di dati attendibili che evidenzino il fenomeno infortunistico nel lavoro sommerso. Gli studi elaborati a livello internazionale e nazionale dagli organismi preposti si basano, infatti, prevalentemente sulle formulazioni numeriche concernenti i lavoratori regolarmente assunti e denunciati agli enti assicurativi. Si possono tuttavia fare delle stime su entità, andamento ed incidenza degli infortuni sul lavoro occorsi in un determinato periodo ed in una determinata area territoriale applicando degli indicatori internazionalmente riconosciuti. Fatte queste dovute considerazioni, in assenza di un'adeguata cultura che garantisca la salute e la sicurezza dei lavoratori nell'economia contemporanea c.d. globale, in cui i principali fattori di produzione presentano un tasso di crescita che non ha precedenti nella storia dell'umanità, il primato infortunistico deve purtroppo riconoscersi all'interno di quelle aree geografiche che vivono un forte sviluppo economico. Come è facile immaginare, infatti, il più elevato numero di infortuni riguarda i Paesi in via di sviluppo, che presentano un numero di incidenti nettamente superiore rispetto al resto del mondo, in considerazione del fatto che si attribuisce maggiore rilevanza ai fattori di crescita economica ed industriale, a discapito delle politiche prevenzionistiche e di tutela dal rischio infortunistico. Non stupiscono, pertanto, i dati resi noti dall'Ilo in occasione della giornata mondiale della sicurezza sul lavoro del 28 aprile 2008, alla luce dei quali si apprende che nel 2006 nella sola Cina si sono verificati 56 milioni di incidenti sul lavoro, in India oltre 36 milioni, in Africa una cifra vicino ai 42 milioni, in netta contrapposizione rispetto ai dati più confortanti, ma non troppo, provenienti dai Paesi definiti dall'Ilo «con economia di mercato» dove si sono registrati circa 12 milioni di infortuni. In realtà, la problematica della tutela della salute e della sicurezza è ben più complessa di quanto possa apparire da queste stime, benché si tratti di statistiche ufficiali. Infatti, soprattutto in riferimento a determinate aree, non può fedelmente monitorarsi la situazione esistente a causa di due difficoltà oggettive. Da una parte, i rapporti sull'andamento infortunistico elaborati dai Paesi in via di sviluppo non prendono in considerazione l'economia sommersa, costituente nella maggior parte dei casi la prevalente fonte di produzione del PIL interno. In merito, più volte è stato affrontato dall'Ilo il problema della gestione della forza lavoro nel c.d. *informal sector*, vale a dire quel settore in cui piccole e

medie imprese non registrate impiegano manodopera locale ed estera completamente “in nero”, a disprezzo delle più basilari norme antinfortunistiche. Da non sottovalutare, inoltre, il fenomeno della mobilità dei lavoratori a livello globale, dal quale si evince lo spostamento di un enorme flusso di manodopera dai Paesi in forte crisi economica verso i Paesi emergenti, all’interno dei quali aumenta la richiesta di forza lavoro in alcuni settori trainanti quali l’edilizia, l’agricoltura e l’industria. Come è facile immaginare, in queste situazioni lavorative non vengono garantite le misure di sicurezza *standard* e più frequenti sono gli infortuni che coinvolgono i lavoratori, i quali non possono contare sulla tutela di un ente assicurativo. Si aggiunga, inoltre, la difficoltà di pubblicare stime definitive sugli infortuni sul lavoro a livello internazionale per una serie di ragioni legate alla mancata armonizzazione statistica dei sistemi adottati dai diversi Stati. A tale riguardo l’Ilo denuncia nella comunità internazionale la mancata applicazione del principio contenuto nel Protocollo del 2002 (*Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*) avente ad oggetto l’armonizzazione dei sistemi di rilevazione statistica internazionali. Difatti, buona parte dei rapporti inviati regolarmente all’Ilo contengono delle informazioni incomplete e non uniformi perché vengono utilizzati degli schemi di classificazione non facilmente conciliabili tra loro. Si prenda ad esempio il caso di Trinidad e Tobago, Camerun, Honduras e Zimbabwe, tanto per citare alcuni Paesi in rappresentanza dei diversi continenti, che utilizzano il metodo di rilevazione Isco (*International Standard Classification of Occupations*), oppure si pensi ad uno Stato tra le principali potenze al mondo come il Brasile che applica sia il sistema Isco che il sistema Isic (*International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*) delle Nazioni Unite. In Asia, tanto per riportare altri esempi, ci si trova di fronte alla Malaysia che utilizza il sistema del Regno Unito mentre la Cina mantiene un sistema di classificazione che è distinto dal sistema internazionale ed adattato alle condizioni nazionali. Bene, come è evidente, la mancata uniformità nei criteri e metodi di rilevazione del fenomeno infortunistico, unitamente alle altre difficoltà menzionate, non consente di elaborare un quadro completo e dettagliato degli infortuni sul lavoro nel lavoro sommerso. Per ovviare alle accennate difficoltà di rilevamento statistico, a livello regionale, in particolare in Europa, sono stati fatti dei grossi progressi grazie al sistema Eurostat. Dopo un articolato iter sviluppato in tre fasi distinte, si sta portando a compimento un complesso processo di armonizzazione delle statistiche europee, contraddistinto dall’acronimo Esaw (*European Statistics on Accidents at Work*). A dimostrazione dell’autorevolezza del sistema, qualsiasi tipo di ricerca comparata in ambito Europeo nonché nazionale non può non tener conto delle statistiche elaborate dall’Eurostat, da considerarsi la base di calcolo scientifico indispensabile per avanzare stime sul fenomeno infortunistico con livelli di efficienza e di affidabilità adeguati. È noto infatti che nella “eurozona” le statistiche in genere, ed in particolare quelle infortunistiche prodotte dai diversi Paesi, sono tra loro, in linea di principio, difficilmente confrontabili a causa delle differenti normative vigenti sia in materia assicurativa che di previdenza sociale. Da sempre si sono riscontrate grosse difficoltà nel confrontare i singoli dati nazionali a causa dei diversi sistemi di gestione, limiti di indennizzo, tendenze demografiche e occupazionali delle popolazioni esistenti all’interno di ciascun Paese. Tuttavia, pur avendo raggiunto dei risultati eccezionali nel corso degli anni, il processo di armonizzazione è tuttora in continua evoluzione e aggiornamento. Sotto il profilo puramente tecnico-metodologico, va ricordato che il metodo Esaw prende in considerazione due tipi principali di indicatori per gli infortuni sul lavoro: il numero di infortuni ed il tasso di incidenza standardizzato. Naturalmente, per stabilire l’incidenza degli infortuni è necessario definire il rapporto tra il numero di infortuni e la popolazione di riferimento degli occupati (persone esposte ai rischi di infortunio sul lavoro). Gli indicatori vengono forniti, principalmente, per le attività economiche coperte dai dati Esaw provenienti da tutti gli Stati membri. Per tasso di incidenza, invece, si intende il numero di infortuni sul lavoro per 100 mila occupati. Un tasso di incidenza supplementare, inoltre, viene calcolato per gli infortuni mortali a livello di singolo Paese europeo, con l’esclusione degli incidenti stradali in quanto questa tipologia di incidenti è esclusa da tali indicatori statali. Preliminarmente, si fa notare che questo sistema metodologico, pur essendo tra i più avanzati a livello mondiale, presenta dei forti punti di criticità. Infatti tiene

conto del numero di occupati derivante dai dati ufficiali riguardanti la forza lavoro regolarmente assunta in alcuni settori determinati. Di fatto, non tiene conto del fenomeno del lavoro sommerso. Si può parlare in questo senso di una sorta di sommerso statistico concernente tutte quelle attività legali che non possono essere registrate a fini statistici per evidenti difficoltà di reperimento dati. La diretta conseguenza è quella di avere a disposizione dati attendibili per quanto riguarda i lavoratori regolarmente denunciati ma, allo stesso tempo sottostimati, in riferimento alla effettiva forza lavoro.

#### **4. Il quadro di riferimento comunitario. Le condizioni di lavoro nell'Unione Europea.**

Con l'allargamento dell'Unione Europea, la crescente competizione del mercato del lavoro e la variazione dei settori produttivi conseguente alla globalizzazione, le condizioni di lavoro all'interno del "vecchio continente" hanno inevitabilmente subito un cambiamento. Nel periodo dal 1990 al 2005 si registra un mutamento dell'esposizione ai rischi infortunistici in ragione di alcuni fattori tra cui la trasformazione di alcuni settori produttivi, il maggiore ricorso al lavoro flessibile, la crescita di alcune forme di impiego non tradizionali come il part-time o il lavoro temporaneo, l'ingresso massiccio delle donne e di altri soggetti vulnerabili nel mondo del lavoro. Gli studi condotti al riguardo mettono in luce un continente in cui si è registrata a partire dagli anni Novanta una trasformazione dei settori di produzione tradizionali dell'industria pesante e dell'agricoltura, con conseguente calo dell'occupazione, ed un generale orientamento verso un'economia basata sui servizi. Ciò ha determinato una variazione dei rischi infortunistici in ragione dei mutati cicli produttivi e delle diverse condizioni di lavoro alle quali sono adibiti i lavoratori. Ciononostante, fra il 1990 e il 2005 i ritmi di lavoro sono aumentati lasciando immutati molti dei "vecchi" rischi. Si consideri che ancora oggi, nonostante i progressi raggiunti, un lavoratore su cinque è destinato a respirare fumo, polvere o esalazioni; addirittura il 62% dei lavoratori europei effettua movimenti ripetitivi degli arti superiori durante il lavoro, considerandosi questo il tipo di rischio fisico più comune sul lavoro. Tuttavia, all'interno dell'ambiente di lavoro gli effetti più evidenti del mutamento delle condizioni di lavoro si riscontrano nella differenziazione di trattamento tra uomini e donne. Difatti, esaminando le condizioni di lavoro di uomini e donne nei 27 Stati membri dell'UE, nonché la natura e l'organizzazione delle mansioni di lavoro, si nota come l'esposizione a determinati rischi infortunistici scaturisca dalla divisione del lavoro in base al genere oppure alla ripartizione dell'orario di lavoro. In aggiunta, si consideri che alle donne, spesso impiegate in lavori a tempo parziale, vengono offerte meno opportunità formative antinfortunistiche rispetto ai lavoratori impiegati a tempo pieno. In un siffatto contesto, l'impatto sulle questioni di genere prodotto dai rapidi cambiamenti in corso, soprattutto nei nuovi Stati membri, deve essere attentamente monitorato onde evitare che l'esistente disparità tra uomini e donne possa ripercuotersi anche in materia infortunistica. A conferma della centralità della questione per la politica comunitaria, si consideri che l'approccio fondato sull'inserimento delle questioni di genere in tutte le politiche comunitarie è stato iscritto nella *Tabella di marcia della Commissione per la parità tra donne e uomini 2006-2010* con la finalità di promuovere l'uguaglianza di genere in tutti gli obiettivi politici. Pur riconoscendo innegabilmente che in ambito comunitario sono stati raggiunti negli ultimi anni dei progressi attraverso l'adozione di una politica incentrata sul sostegno e sulla promozione della salute e del benessere dei lavoratori, si richiede per il futuro che l'indagine comunitaria sul fenomeno infortunistico prosegua tenendo conto di una serie di fattori tra cui la crescita dell'occupazione femminile, il cambiamento demografico della popolazione lavorativa, le nuove tendenze occupazionali, inclusa la crescita del lavoro autonomo, gli appalti e l'incremento di impiego nelle piccole e medie imprese nonché l'intensificarsi del flusso di lavoratori migranti verso l'Europa.

## 5. Le azioni di contrasto al lavoro sommerso.

In ambito comunitario la lotta al lavoro sommerso è in stretta relazione alle politiche rivolte al miglioramento delle condizioni di lavoro nell'ambito delle quali un forte peso deve essere attribuito al rispetto della salute e sicurezza sui posti di lavoro. Un ambiente di lavoro in cui maggiore è la presenza di lavoratori irregolari si presta maggiormente al mancato rispetto delle norme antinfortunistiche. Per queste ragioni, la riduzione dell'impiego di manodopera irregolare comporta inevitabilmente una drastica diminuzione degli infortuni sul lavoro. La problematica è di grande attualità in ragione del fatto che in Europa il lavoro sommerso viene descritto come un fenomeno in forte crescita, sostanzialmente per due ordini di motivi: da una parte perché consente di far fronte alla richiesta di lavoro a basso costo, dall'altra perché garantisce notevoli vantaggi economici ai datori di lavoro in termini di abbattimento dei costi del lavoro. In più riprese la Commissione Europea ha manifestato la volontà di ridurre l'entità del fenomeno attraverso un'azione congiunta che preveda una riforma amministrativa, una semplificazione del sistema fiscale nonché l'individuazione di un sistema di benefici per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro. In questa prospettiva, di sicuro un grosso passo avanti è stato fatto con la comunicazione del 24 ottobre 2007, *Stepping up the fight against undeclared work*, con la quale si enuncia la volontà di porre un freno al fenomeno del lavoro sommerso. Per raggiungere un obiettivo così ambizioso si richiede un dettagliato programma di intervento anche da parte dei singoli Stati membri. Sotto questo aspetto, sono stati compiuti dei progressi attraverso la realizzazione dei Piani d'Azione Nazionali (NAPs) per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso, rientranti nell'ambito della Strategia europea in materia di occupazione.

## 6. Il fenomeno infortunistico nell'Unione Europea.

Per comprendere a fondo l'entità del fenomeno infortunistico a livello europeo nel lavoro sommerso ed irregolare, si deve tener conto dei mutamenti delle tendenze in materia di occupazione nell'Europa dei 27, in particolare in considerazione dello spostamento di un'ingente numero di forza lavoro composta da lavoratori migranti, sia legali sia clandestini provenienti da Paesi extra-UE. Secondo alcuni autorevoli studi sui lavoratori migranti elaborati dall'Osservatorio Europeo sui rischi dell'Agenzia Europea di Bilbao, il numero di infortuni riportato nelle statistiche ufficiali è decisamente inferiore ai dati reali. Non si tiene infatti conto degli infortuni occorsi ai lavoratori migranti irregolari. Innanzitutto le attività in cui trovano impiego gli immigrati irregolari sono caratterizzate da condizioni di rischio mediamente più elevate rispetto a quelle degli altri lavoratori, spesso contraddistinte da situazioni di bassa tutela contrattuale, con carattere di forte flessibilità e stagionalità (soprattutto in alcuni settori produttivi come l'agricoltura e l'edilizia). Molti migranti svolgono inoltre lavori usuranti in ambiti dove è difficile reperire manodopera autoctona e dove le condizioni ambientali sono più critiche. Ulteriori complicazioni connesse all'insorgere del rischio infortunistico riguardano la condizione stessa di immigrato che determina, soprattutto nella fase di inserimento, difficoltà di comunicazione linguistica, di apprendimento, di integrazione in contesti produttivi e culturali sconosciuti, tutti fattori che aumentano l'esposizione al pericolo di infortuni. In aggiunta al contesto lavorativo specifico, sugli infortuni possono influire anche le condizioni personali di vita quotidiana affrontate dai lavoratori, principalmente nel periodo immediatamente successivo all'arrivo nel Paese ospitante, quando la situazione di disagio e spaesamento è maggiore.

Ciò considerato, risulta particolarmente difficile avanzare delle stime attendibili sull'entità del fenomeno infortunistico, non potendo disporre di dati certi. Tuttavia, applicando i menzionati criteri di rilevazione adottati da Eurostat ci si può rendere conto della gravità della situazione. Innanzitutto, si considerano infortuni sul lavoro quelli con «assenze dal lavoro di almeno 4 giorni», esclusi quelli *in itinere*. Questa esclusione è dovuta al fatto che alcuni Paesi membri (in particolare anglosassoni) non rilevano gli infortuni stradali avvenuti nell'esercizio dell'attività lavorativa in quanto rientranti nella tutela non dei rischi da lavoro ma dei rischi da circolazione

stradale. Altri Paesi membri non comprendono nelle statistiche alcuni settori importanti, quali ad esempio il pubblico, l'estrazione di minerali, i trasporti, il magazzinaggio e le comunicazioni; in Germania, infine, si computano solo i decessi avvenuti entro trenta giorni. Tenendo conto degli squilibri appena evidenziati, al fine di studiare attentamente il fenomeno infortunistico in ambito europeo, è opportuno utilizzare esclusivamente i «tassi di incidenza standardizzati», elaborati dai tecnici Eurostat intervenendo sui dati assoluti attraverso procedimenti statistici appropriati. In questo modo si persegue il risultato di armonizzare le diverse strutture produttive nazionali, di rapportarle alla corrispondente forza lavoro ed infine di apportare quei correttivi di integrazione dei dati necessari per renderli più coerenti, omogenei e confrontabili. Sull'argomento si evidenzia che le statistiche Eurostat hanno un elevato valore al fine di comprendere il fenomeno infortunistico, soprattutto a fronte delle allarmanti stime che provengono dall'Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro. L'Agenzia di Bilbao calcola che ogni 3,5 minuti si verifica in Europa un decesso per cause legate al lavoro e che, delle 150 mila morti in un anno, 142 mila sono conseguenti a malattia professionale (di cui 21 mila riconducibili all'amianto) mentre la parte rimanente è classificata come infortunio collegato al lavoro. Tra i settori economici, il più elevato numero di infortuni si riscontra ancora nell'industria manifatturiera con il 24% dei casi, seguito dal settore delle costruzioni che da solo ne conta il 18% e dal commercio (13%). Negli infortuni con esito mortale, al primo posto si conferma il settore delle costruzioni che, con oltre un quarto dei casi complessivi (26%), precede il settore dell'industria manifatturiera (18%) e quello dei trasporti e comunicazioni (16%). Significativo anche il dato riscontrato nel settore agricoltura (13%). A fronte di dati così eclatanti, si dovrebbero compiere maggiori attività finalizzate alla riduzione dell'incidenza infortunistica, in ossequio alla Strategia comunitaria in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2007-2012.

## **7. Sicurezza sul lavoro e diritti umani. Il diritto alla salute e sicurezza sul posto di lavoro: un diritto umano fondamentale.**

Nell'affrontare a livello internazionale le tematiche legate alla salute e sicurezza sul lavoro dei lavoratori, non si può prescindere dal prendere in esame il rispetto della dignità della vita umana nel lavoro. Il riconoscimento del diritto alla sicurezza sul lavoro interessa tutti i lavoratori in quanto esseri umani, siano essi regolari o irregolari, e la promozione a livello internazionale del lavoro dignitoso deve garantire gli standard minimi in qualsiasi settore produttivo. Tali problematiche hanno formato oggetto di regolamentazione da parte dell'Ilo sia per l'importanza della materia sia per il fatto che in questo specifico settore, per ragioni di ordine economico, è necessaria un'azione internazionale concertata. Il lavoro dignitoso è quello a cui ogni individuo aspira per la propria vita lavorativa; esso comporta la possibilità di ottenere una posizione produttiva e sufficientemente retribuita, sicurezza sul lavoro e protezione sociale per sé e per la propria famiglia. La creazione di condizioni di lavoro dignitose deve quindi essere alla base di tutte le politiche di sviluppo in quanto costituisce la chiave per l'eliminazione delle disuguaglianze provenienti da un'economia internazionale sempre più globalizzata. Nell'ambito di tali tematiche, la promozione del lavoro dignitoso non può prescindere dall'adozione di Convenzioni dirette a garantire il diritto del lavoratore alla salute e sicurezza sul luoghi di lavoro. Tra queste, l'innovativa Convenzione ILO, *Promotional Framework for Occupational Safety and Health*, 2006, n. 187, e la conseguente Raccomandazione 197 costituiscono il risultato di una lunga riflessione a livello internazionale sugli strumenti da utilizzare per garantire la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, da intendersi come diritto fondamentale del lavoratore. Sulla medesima linea si pongono da una parte la storica adozione nel 2008 della *Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta*, dall'altra la promozione dell'Agenda del lavoro dignitoso, confermata nel corso del Consiglio di amministrazione tenutosi a Ginevra dal 6 al 21 novembre 2008, finalizzate all'affermazione di una politica

globale diretta a garantire il lavoro dignitoso e la sicurezza sul lavoro nella società globalizzata. A conferma dell'attualità della questione, nel corso della giornata mondiale per la sicurezza celebrata il 28 aprile 2009, l'Ilo ha ancora una volta ribadito l'importanza del riconoscimento a livello globale del diritto alla salute e sicurezza sul posto di lavoro attraverso una campagna internazionale finalizzata a promuovere il lavoro dignitoso come fondamentale diritto umano. Dall'adozione di questi strumenti normativi emerge la necessità di creare una maggiore consapevolezza internazionale sulla salute e la sicurezza sul lavoro promuovendo delle azioni che garantiscano la dignità della vita umana nel lavoro secondo il principio che il lavoro deve dare la vita, non toglierla.

## **8. Lavoro dignitoso e lavoro informale.**

In una visione globale che prende in considerazione l'evoluzione del mercato del lavoro e delle politiche internazionali e nazionali in materia di sicurezza sul lavoro, non si può non tener conto del fatto che una buona parte della forza lavoro a livello mondiale è utilizzata nel c.d. *informal sector*. Sulla scorta della terminologia usata dall'Ilo da oltre trenta anni, rientrano nel settore informale tutte quelle attività lavorative che non hanno alcun riconoscimento ufficiale dal punto di vista assicurativo e fiscale da parte delle autorità pubbliche. Si tratta di un fenomeno che riguarda tutte le economie, dai paesi più industrializzati fino ai paesi in via di sviluppo. Per ovvie ragioni legate alla necessità di disporre di manodopera a costi più bassi, il fenomeno è maggiormente diffuso nei Paesi in via di sviluppo abbracciando ogni settore produttivo. Tuttavia, nonostante i tentativi diretti a dare una definizione univoca del settore informale, il significato e lo scopo ancora sono controversi. Pertanto, sarebbe opportuno tener conto del singolo ambito nel quale è contestualizzato il lavoro informale, registrandosi variazioni da regione a regione pur all'interno della stessa nazione. Di conseguenza, emerge a livello internazionale l'esigenza di trovare degli strumenti per rendere applicabili nel settore informale le convenzioni internazionali che garantiscano il rispetto nei confronti di tutti i lavoratori dei c.d. *fundamental standards*, vale a dire quei livelli minimi di tutela tra cui si annovera la salute e la sicurezza sul posto di lavoro. Nella lunga attività dell'Ilo si registra un'evoluzione dalla fase iniziale di adozione di norme internazionali aventi una portata generale alle più recenti azioni rientranti nell'alveo di programmi di intervento specifici. Al riguardo, si menziona la raccomandazione n. 97 del 1953, *Protezione della salute dei lavoratori sui posti di lavoro*, che contempla le misure di tutela contro i rischi che insidiano la salute dei lavoratori, gli accertamenti sanitari, gli esami medici, il riconoscimento delle malattie professionali, le prime cure, il pronto soccorso. Tuttavia, solo con la convenzione n. 155 e la raccomandazione n. 164 sulla sicurezza, igiene e ambiente di lavoro, adottate nella 67<sup>a</sup> sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro tenutasi il 22 giugno 1981, si affronta la materia con carattere globale e coerente. Questi strumenti normativi rivestono notevole importanza per l'approccio tutto nuovo con cui affrontano il problema e per la portata generale delle previsioni in contrasto con il carattere frammentario delle norme precedenti. La novità consiste nell'affrontare la questione dei rischi professionali e del miglioramento dell'ambiente di lavoro prima in una dimensione internazionale che tenga conto di numerosi fattori tra cui gli effetti della globalizzazione e successivamente di promuovere una politica nazionale più incisiva da parte dei singoli Stati affinché si possano applicare a livello locale le nuove misure di sicurezza ispirate ai concetti fissati nei testi dell'Ilo. Al riguardo, l'impostazione che viene data dalla convenzione n. 155 all'azione di prevenzione evidenzia i caratteri di globalità e interdisciplinarietà proprie dell'attività di tutela della sicurezza e dell'igiene del lavoro. Su questa materia, di particolare importanza sono gli studi condotti dall'Ilo nel corso degli ultimi anni, culminati nel Rapporto pubblicato a marzo 2009 ed oggetto di discussione nel corso della 98<sup>a</sup> sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro nel mese di giugno 2009. Il rapporto evidenzia i progressi che sono stati raggiunti dagli Stati membri dell'Ilo attraverso l'applicazione delle strategie internazionali in materia di sicurezza passando da una politica attenta alla protezione dei

lavoratori ad un nuovo approccio basato sulla prevenzione degli infortuni. Ciò emerge chiaramente dal numero crescente di ratifiche della citata convenzione ILO, *Promotional Framework for Occupational Safety and Health*, 2006, n. 187, a dimostrazione di una consolidata nuova mentalità internazionale che privilegia la prevenzione, la formazione e l'educazione alla sicurezza. Un dato di rilievo proviene, inoltre, dalle nazioni in via di sviluppo nell'ambito delle quali sono state sviluppate delle strategie nazionali finalizzate a rendere effettiva la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. In un contesto internazionale in cui si registrano dei notevoli progressi dal punto di vista prevenzionale, la Commissione di esperti che ha partecipato alla redazione del rapporto ha identificato un numero di sfide che dovrebbero essere prese in considerazione nelle aree in via di sviluppo attribuendo un posto di rilievo all'estensione delle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro al settore informale, promuovendo altresì il dialogo sociale. Di non poco conto è la considerazione secondo la quale in tutte le convenzioni internazionali citate, così come nella recente *Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta*, la promozione della salute e sicurezza dei lavoratori è descritta come una responsabilità condivisa tra organi di governo, datori di lavoro, lavoratori e organizzazioni di categoria dei lavoratori a ciascuno dei quali va attribuito un ruolo decisivo per il perseguimento di un unico obiettivo finale, vale a dire il lavoro sicuro di tutti i lavoratori a prescindere dal fatto che siano impiegati in maniera regolare o irregolare. Sul punto, la Commissione di esperti ha tenuto in seria considerazione le relazioni provenienti da numerosi organizzazioni di datori di lavoro e lavoratori di ogni parte del mondo. Dall'analisi delle singole relazioni, il rapporto dell'Ilo ha rivelato la drammatica situazione che si registra nell'economia informale, notoriamente priva di una legislazione che preveda garanzie in materia di salute e sicurezza dei lavoratori. Si prendano, ad esempio, il caso dell'India, dove si stima che circa il 94% della forza lavoro sia impiegata in maniera irregolare nell'economia informale. Come risulta evidente, su questa tematica le relazioni predisposte da ciascuna nazione rappresentano lo strumento principale attraverso il quale monitorare lo stato di implementazione delle politiche dirette a promuovere e garantire la sicurezza sul lavoro nell'ambito dell'economia informale. Tuttavia, pur emergendo dai citati rapporti un quadro generale preoccupante, si registrano dei tentativi di estensione delle garanzie e delle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro anche ai lavoratori facenti parte del settore informale. A tale riguardo, significativa è l'esperienza di Cipro laddove si sta portando a compimento un processo di estensione delle tutele nei confronti dei lavoratori del settore domestico. A Singapore, invece, nel 2007 è stato predisposto un accordo governativo, con l'assistenza dell'Ilo, che porterà nel corso degli anni all'estensione delle tutele in materia di sicurezza a tutti i settori dell'economia informale.

## **9. Programmi di intervento dell'Ilo: un nuovo approccio.**

Per comprendere l'entità del fenomeno infortunistico nel lavoro sommerso in una prospettiva globale dobbiamo fare ricorso ancora una volta ad alcuni dati statistici elaborati dall'Ilo. Si consideri che nei Paesi in via di sviluppo il lavoro informale comprende circa i tre quarti dell'intera forza lavoro occupata complessivamente in tutti i settori produttivi (48% nel Nord Africa, 51% in America latina, 65% in Asia), escludendo dall'indagine statistica il settore agricoltura. L'analisi del fenomeno nel settore agricolo presenta, infatti, una serie di difficoltà legate alla rilevazione della forza lavoro; tuttavia, può affermarsi con certezza che se l'indagine statistica comprendesse anche il settore agricolo, la percentuale di lavoratori occupati in maniera irregolare salirebbe vertiginosamente. A conferma di ciò, si evidenzia che gli Stati che includono nelle stime statistiche anche la forza lavoro occupata nel settore agricolo giungono a determinare delle percentuali elevatissime pari, ad esempio, al 94% dell'occupazione complessiva in India ed al 62% in Messico. In tali condizioni è evidente che l'ambiente di lavoro in cui si svolge la prestazione lavorativa è caratterizzato dalla mancata applicazione delle norme basilari atte a garantire la salute e l'igiene sul posto di lavoro così come dalla totale disapplicazione delle misure antinfortunistiche. Ciò determina l'esposizione dei lavoratori ad

una maggiore vulnerabilità alle malattie come conseguenza della lunga esposizione all'interno di ambienti di lavoro malsani, a volte coincidenti con la propria misera abitazione. Per fronteggiare questa situazione a livello globale è necessario un nuovo approccio che punti alla diffusione della cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro. Se da una parte si può ritenere per certi versi ancora valido nei Paesi industrializzati puntare su azioni di controllo nei confronti dei datori di lavoro che non applicano l'evoluta legislazione, attraverso un sistema sanzionatorio efficace, dall'altra parte, nei Paesi in via di sviluppo, è necessario puntare sulla diffusione della cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro. Secondo questa visione sono stati avviati due programmi di intervento dall'Ilo, finalizzati all'estensione della salute e sicurezza ai lavoratori del settore informale e destinati a trovare applicazione in Asia, Africa ed America Latina: Wise (*Work Improvement in Small Enterprises*) e Wind (*Work Improvement in Neighbourhood Development*). Il piano di intervento nell'ambito di questi programmi prevede innanzitutto uno studio approfondito della realtà locale nell'ambito della quale si vuole agire, promuovendo la diffusione di messaggi che siano facilmente percepibili attraverso mezzi di comunicazione di massa oppure attraverso l'organizzazione di corsi di formazione preventiva. Un'altra innovazione si registra nel ruolo svolto dai servizi ispettivi governativi volti a fornire un'attività di consulenza e di indirizzo circa la corretta applicazione della normativa in materia di sicurezza. Questo tipo di approccio, istituzionalizzato nelle Filippine, ha determinato buoni esiti in termini di riduzione dell'incidenza infortunistica. Sempre nel continente asiatico, ottimi risultati sono stati raggiunti in Cambogia attraverso la promozione di quattro corsi Tot (*Training-Of-Trainer*), rientranti nel Programma *Occupational Safety and Health Master Plan (2008-2012) of Cambodia*, finalizzati a promuovere su tutto il territorio nazionale la formazione dei lavoratori in un'ottica di tutela preventiva. In questo modo, attraverso un articolato sistema di formazione dei formatori è stato possibile coprire tutto il territorio nazionale e fornire al maggior numero di lavoratori una formazione di base sui rischi connessi alle condizioni di lavoro. Sulla scorta di questo nuovo approccio alla sicurezza, si stima che a partire da aprile 2008 circa 3.000 lavoratori siano stati interessati da questo programma i cui risultati, in termini di minore incidenza di infortuni sul lavoro, potranno riscontrarsi nei prossimi anni.

## **10. Osservazioni conclusive.**

Alla luce di quanto sin qui esposto, emerge una realtà molto complessa in cui la salute e la sicurezza dei lavoratori occupati nel lavoro sommerso non viene debitamente presa in considerazione a livello internazionale da parte delle Istituzioni competenti. Pur nella consapevolezza della maggiore esposizione al rischio infortunistico a cui sono sottoposti i lavoratori operanti nel settore informale, ed in particolare quelli vulnerabili quali donne, giovani e migranti, il fenomeno è decisamente sottovalutato. La mancanza di statistiche ufficiali sull'incidenza infortunistica contribuisce, inoltre, a rendere meno visibile un quadro allarmante in cui interi settori produttivi in alcune aree geografiche del mondo si basano sulla forza lavoro invisibile nei cui confronti non si applica alcuna misura di tutela della salute e sicurezza.

Sotto questo aspetto, si registra una netta contrapposizione tra i Paesi industrializzati ed i Paesi in via di sviluppo. Nei primi l'attenzione è posta sull'individuazione dei fattori di rischio connessi a ciascuna attività lavorativa, tenendo conto della trasformazione dei modelli organizzativi di lavoro, al fine di predisporre delle misure che riducano o eliminino del tutto gli infortuni. Di conseguenza, si tende a fronteggiare il fenomeno infortunistico attraverso l'intensificarsi di azioni di contrasto al lavoro sommerso, programmando controlli ispettivi ed altre azioni di carattere repressivo nei confronti dei lavoratori irregolari presenti sul territorio. Al contrario, nei Paesi in via di sviluppo si registra, accanto alla mancanza della legislazione antinfortunistica, l'assenza di una vera e propria cultura della sicurezza sul lavoro sia tra i datori di lavoro che tra i lavoratori. Sulla base di queste considerazioni la ricerca ha individuato alcuni programmi di intervento innovativi, adottati a livello internazionale dall'Ilo, finalizzati a diffondere all'interno dei diversi contesti produttivi un nuovo approccio al lavoro che metta la

sicurezza in primo piano. Garantire ai lavoratori il diritto alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro equivale a garantire un lavoro dignitoso inteso come l'unico strumento per ottenere delle migliori prospettive di vita per lo sviluppo personale e per l'integrazione sociale. Solo con l'impostazione adottata dall'Ilo è possibile costruire dei modelli virtuosi per una migliore gestione della salute e sicurezza dei lavoratori, da condividersi a livello internazionale attraverso la diffusione rapida dei risultati ottenuti.

Su questa linea, in ambito comunitario numerosi progressi sono stati compiuti attraverso l'adozione di buone pratiche dirette a tutelare i soggetti particolarmente a rischio di discriminazione nel rapporto di lavoro, puntando prevalentemente sull'attività di formazione e di prevenzione. Sul punto, rappresenta sicuramente un segnale positivo l'instaurarsi di rapporti di collaborazione tra gli Istituti specializzati nello studio della materia al fine di confrontarsi sulle tematiche inerenti le condizioni di lavoro.

In prospettiva futura, si auspica che l'esperienza maturata a livello internazionale, attraverso l'implementazione della normativa vigente nonché attraverso la sperimentazione di piani di intervento particolareggiati, finalizzati a tutelare determinate categorie di lavoratori in settori produttivi specifici, possano essere messe al servizio dell'intera comunità. Ad ogni buon conto, per il raggiungimento di risultati tangibili che tutelino i lavoratori occupati nel lavoro sommerso, si richiedono ulteriori e più incisive attività di ricerca che coinvolgano in maniera concreta tutti i soggetti interessati, dalle Istituzioni internazionali fino agli Organismi statali, senza trascurare il contributo prezioso che possono fornire le organizzazioni operanti in rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori.

## I LAVORATORI VULNERABILI

Sommario: 1. Le donne. – 2. I giovani lavoratori. – 2.1. Tutela dei giovani lavoratori a livello internazionale. – 2.2. Tutela dei giovani lavoratori nell'Europa comunitaria. – 2.3. Strumenti normativi adottati nell'Europa comunitaria. – 3. I lavoratori migranti. – 3.1. Migrazioni per lavoro: discriminazioni sul posto di lavoro. – 3.2. Ilo: tutela internazionale del rapporto di lavoro dei migranti.

### 1. Le donne.

Nell'ambito del lavoro informale, la posizione delle donne ricopre un ruolo di rilevante importanza. Gli studi condotti sul tema da parte della dottrina e da alcuni Istituti specializzati, in particolare dal Wiego (*Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*), evidenziano l'esistenza in tutti i continenti di un vero e proprio sfruttamento della manodopera femminile nei più svariati settori produttivi, senza alcun tipo di tutela in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Per rendersi conto dell'entità del fenomeno, si consideri che, secondo i dati statistici pubblicati in un rapporto statistico dell'Ilo, si stima che nei Paesi in via di sviluppo in tutti i settori produttivi, fatta eccezione per il settore agricolo escluso da questa indagine, il 60% della forza lavoro composta da donne sia occupata nel settore informale, con punte molto elevate nell'Africa sub-sahariana pari all'84%. E' evidente che l'impiego della manodopera femminile irregolare avviene maggiormente nelle aree del mondo in via di sviluppo in cui buona parte della produzione rientra nel settore informale. Da non sottovalutare, inoltre, che un numero considerevole di donne occupate nel settore informale è costituito da lavoratrici migranti a seguito di un forte incremento del fenomeno migratorio registratosi nelle ultime tre decadi. Alcuni dati allarmanti ci portano ad affermare che le donne rappresentano ormai circa la metà dei duecento milioni di lavoratori migranti in tutto il mondo. Si consideri che in America Latina giovani donne migrano da Paesi poveri come Bolivia e Perù verso Argentina e Cile oppure dal Messico e Porto Rico verso gli Stati Uniti d'America; nel sud est asiatico e nelle Filippine, le donne migrano verso i Paesi industrializzati europei, nella maggior parte dei casi lasciando la propria famiglia nel Paese d'origine. Il fenomeno è complesso ed investe prevalentemente donne di giovane età, impiegate soprattutto in lavori di tipo domestico oppure di bassa manovalanza. Tra i settori maggiormente interessati, il tessile, abbigliamento e calzaturiero vede un elevato numero di lavoratrici le cui prestazioni vengono utilizzate per la realizzazione di prodotti che verranno immessi nel circuito mondiale a costi molto bassi. Sotto questo punto di vista, si rileva che non sono disponibili dati sul pianeta Cina dalla cui analisi sarebbe stato possibile tracciare un quadro più dettagliato del fenomeno. Ad ogni modo, ciò che emerge con certezza assoluta dagli studi è la pressoché totale mancanza di tutele antinfortunistiche in tutti i settori produttivi. Tuttavia, a differenza di altre categorie di lavoratori vulnerabili, si è creata a livello internazionale una spiccata sensibilità di fronte a queste problematiche al punto tale che sono stati predisposti numerosi programmi di intervento da parte degli Organismi internazionali per ridurre l'entità del fenomeno. Si tratta, ovviamente, di programmi pilota attivati in alcune aree geografiche delimitate la cui finalità è quella di sperimentare delle tecniche di prevenzione in materia antinfortunistica attraverso delle campagne di formazione e di informazione.

## **2. I giovani lavoratori.**

### **2.1. Tutela dei giovani lavoratori a livello internazionale.**

Sulla scorta di un recente studio dell'Unesco, i giovani rappresentano una percentuale cospicua della forza lavoro utilizzata in maniera irregolare in diverse aree del mondo, prevalentemente nelle zone rurali, senza alcun tipo di tutela infortunistica. Ritmi di lavoro massacranti, inserimento in cicli produttivi ripetitivi ed estenuanti, mancanza delle condizioni igienico-sanitarie nonché delle misure minime di sicurezza sono solo alcune delle componenti dell'attività lavorativa dei giovani nei Paesi in via di sviluppo prevalentemente nei settori dell'agricoltura, tessile-calzaturiero, vendita al dettaglio e ristorazione. Ciò comporta inevitabilmente un livello di scolarizzazione molto basso, con abbandono della scuola in tenera età. In linea di principio, da decenni ci si è occupati di queste problematiche attraverso l'adozione di convenzioni internazionali quali la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei Fanciulli oppure le Convenzioni dell'ILO che dal 1946 in poi evidenziano la necessità di prevedere delle tutele specifiche per i minori, in particolare per garantire un esame medico prima dell'assunzione, limitare o proibire il lavoro notturno, eliminare le forme più pericolose di lavoro minorile. Tuttavia, nonostante esistano delle norme internazionali recepite dai singoli Stati, ad oggi si può affermare che il problema della sicurezza sul lavoro dei giovani lavoratori, utilizzati in maniera del tutto irregolare, rappresenta una realtà da affrontare con ben altri mezzi. Nei Paesi in via di sviluppo ben poco viene fatto a questo riguardo, lasciando ogni iniziativa di tipo repressivo e sanzionatorio ai servizi ispettivi governativi. In via preventiva, per evitare che venga impiegata e sfruttata la manodopera dei giovani lavoratori, bisognerebbe sottrarli al lavoro garantendo loro l'obbligo scolastico attraverso incentivi economici nei confronti delle famiglie povere. Difatti, nella maggior parte dei casi le pessime condizioni economiche in cui versano le famiglie rappresentano il motivo per cui i giovani sono avviati al lavoro irregolare.

### **2.2. Tutela dei giovani lavoratori nell'Europa comunitaria.**

Uno studio dell'Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro ha messo in luce gli aspetti relativi alla tutela dei giovani lavoratori nell'Europa comunitaria. Secondo le stime riportate nel rapporto, nel 2005 risultavano occupate nell'Europa composta da 25 Stati membri circa 194 milioni di lavoratori, di cui 20,4 milioni di giovani lavoratori di età compresa tra i 15 e i 24 anni (11,1 milioni di uomini e 9,3 milioni di donne). Un altro dato di notevole interesse riporta che la percentuale dei giovani lavoratori è in fase decrescente in tutti gli Stati membri in ragione del fatto che le attività educative all'interno della scuola dell'obbligo si stanno prolungando fino ad una maggiore età rispetto al passato. Per quanto concerne l'esposizione ai rischi infortunistici, sia fisici che psicosociali, la differenza di sesso influisce molto sul tasso di incidenza. Ad esempio, nel settore delle acconciature, la cui forza lavoro è composta all'87% da donne, si stima che più di un milione di lavoratrici siano occupate in circa 400.000 saloni con una percentuale molto elevata costituita da giovani: circa l'83% hanno meno di 26 anni e il 56% meno di 19 anni. Inoltre si evidenzia un maggiore impiego dei giovani lavoratori, di ambo i sessi, in rapporti di lavoro interinale: circa il 37,5% nell'Europa dei 25. Questo determina come conseguenza una minore attività formativa sui rischi di lavoro nei loro confronti, spesso impiegati per brevi periodi in diversi rapporti di lavoro. In forte ascesa anche i contratti di lavoro a tempo parziale con la conseguenza di una maggiore esposizione ai rischi infortunistici da parte di questi lavoratori dovuti al fatto che viene fornita loro una formazione inferiore rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato e minori sono i controlli prestatati dal datore di lavoro. Tuttavia, anche in questo ambito si registrano una serie di difficoltà metodologiche legate alla corretta individuazione del fenomeno nel lavoro sommerso ed irregolare prevalentemente a causa della scarsa reperibilità di dati attendibili. Difatti, i rapporti statistici elaborati in seno alle Istituzioni europee non tengono conto dell'elevato numero di giovani

lavoratori impiegati in maniera irregolare, senza alcun tipo di regolare registrazione. Ad ogni buon conto, tra le cause che portano i giovani lavoratori ad una maggiore esposizione ai rischi infortunistici rispetto ai lavoratori di età più elevata si annovera l'inesperienza, l'inferiore preparazione fisica e mentale ad affrontare una situazione lavorativa, la natura dell'attività, la variabilità del tipo di impiego. I giovani lavoratori sono spesso chiamati a prestare la propria prestazione in settori economici completamente diversi tra loro, a volte per brevi periodi di tempo oppure abbinando più rapporti a tempo parziale nel corso della stessa giornata o settimana lavorativa. Questa estrema flessibilità della prestazione lavorativa li espone ovviamente a rischi infortunistici diversificati a seconda del settore nel quale si opera. Ciò considerato ed in ragione del fatto che, in virtù dei mutamenti verificatesi nel mercato del lavoro, i giovani alternano negli ultimi anni del percorso scolastico periodi di studio con esperienze lavorative, sarebbe opportuno prevedere un'attività formativa di base di carattere generale sui banchi di scuola, demandando alle istituzioni pubbliche questo ruolo così delicato. Ciò consentirebbe, innanzitutto, ai giovani di acquisire la giusta mentalità per approcciarsi alle attività lavorative, con la consapevolezza che ogni singola attività richiede una formazione specifica che tenga conto della particolarità del lavoro. Si evidenzia inoltre la necessità di avvalersi delle moderne tecnologie e soprattutto di far leva sui mezzi di comunicazione quali radio, televisione ed internet per diffondere messaggi educativi sulle tematiche antinfortunistiche. A dir il vero, andrebbe fatta un'analisi dettagliata dei singoli rischi a cui sono sottoposti i giovani lavoratori in ragione delle singole attività tenendo conto del fatto che la formazione nei loro confronti non viene fatta con la stessa scrupolosità ed attenzione che di solito si riserva ai lavoratori di età maggiore destinati ad un rapporto di lavoro a lungo termine. In buona sostanza, l'impiego dei giovani lavoratori, nella maggior parte dei casi limitato nel tempo, è visto dai datori di lavoro come una necessità per sopperire alle richieste di manodopera ma non è vissuto con la dovuta attenzione circa il verificarsi di eventi infortunistici. Paradossalmente, si ritiene che un giovane sia meno esposto di altri in virtù della sua maggiore prestanza fisica, prontezza di riflessi ed elasticità mentale. Purtroppo la situazione è di fatto completamente opposta registrandosi un elevato numero di infortuni mortali prevalentemente nei settori dell'agricoltura, edilizia, trasporti e manifatturiero.. Ciononostante alcuni dati confortanti provengono dalle indagini statistiche dell'Esaw secondo cui la percentuale di infortuni di durata superiore a tre giorni occorsi ai giovani lavoratori fino a 24 anni è decisamente diminuita nel periodo dal 1995 al 2003, evidenziando i migliori risultati in Finlandia, Danimarca e Italia. Ciò considerato, al fine di limitare al massimo l'incidenza infortunistica nei confronti dei giovani lavoratori e di garantire loro un luogo di lavoro sicuro, è necessario portare avanti un'attività di ricerca che tenga conto dei seguenti fattori: creazione di un profilo di rischio specifico a seconda del settore produttivo e sviluppo di un metodo effettivo di formazione che tenga conto del fatto che i giovani lavoratori non sono un gruppo omogeneo ma presentano delle differenze riguardanti il sesso, l'istruzione scolastica, l'educazione o la particolare condizione derivante dal fatto di essere migranti e quindi con maggiore disagio in termini di adattamento e di comprensione linguistica. A questo deve seguire l'intensificarsi delle ispezioni da parte delle istituzioni pubbliche nelle aziende operanti nei settori dove più forte è il rischio di infortuni, prestando maggiore attenzione ai rapporti di lavoro a tempo parziale ed ai lavoratori forniti dalle agenzie di lavoro interinale. In quest'ottica, maggiori controlli dovrebbero essere indirizzati nei confronti dei settori in cui maggiore è la presenza dei giovani lavoratori, quali la ristorazione e gli hotel (22,7% della forza lavoro nel 2005) o del commercio (16,3%). Il settore della ristorazione è molto importante in ragione del fatto che spesso viene utilizzato in maniera irregolare un numero rilevante di giovani lavoratori per lo svolgimento delle mansioni di cameriere, lavapiatti, cuochi, addetto alla cucina e altri lavori manuali, con punte elevate nelle zone turistiche e nei luoghi d'arte. Per quanto concerne il settore del commercio, invece, alcuni studi hanno evidenziato l'utilizzo di giovani lavoratori soprattutto nella vendita al dettaglio, spesso impiegati per brevi periodi di tempo ed a tempo parziale. Oltre alle problematiche legate al verificarsi di infortuni sul lavoro di carattere fisico, un aspetto di non poca rilevanza è quello concernente la violenza fisica e psichica che i giovani lavoratori

subiscono sul posto di lavoro. Si stima che nella sola Gran Bretagna ogni anno nel settore del commercio al dettaglio circa 11.000 giovani lavoratori siano vittima di violenze fisiche e 350.000 subiscano violenze verbali. Non si tratta di un problema di poco conto in ragione dei danni permanenti, difficilmente diagnosticabili ed indennizzabili, che vengono arrecati ai giovani lavoratori e che si ripercuoteranno per tutta la vita.

### **2.3. Strumenti normativi adottati nell'Europa comunitaria.**

La tutela dei giovani lavoratori ha sempre occupato un ruolo di rilievo nell'ambito della politica comunitaria attraverso lo strumento giuridico delle direttive. Sin dal lontano 1989 con la direttiva n. 89/391/EC si è posta l'attenzione sulla centralità della sicurezza sul lavoro statuendo che ogni posto di lavoro dovrebbe avere, oltre alle normali misure di sicurezza, un sistema più accurato di tutela per i lavoratori particolarmente vulnerabili come i giovani lavoratori. Si tratta di accortezze che dovrebbero consentire l'identificazione di rischi specifici che possono occorrere ai giovani lavoratori tenendo conto che nella maggior parte dei casi sono chiamati a prestare l'attività lavorativa per periodi di lavoro limitati, quali ad esempio il fine settimana o la stagione estiva. Notevoli risultati potrebbero, inoltre, ottenersi se venisse predisposto dal datore di lavoro un sistema di supervisione ad hoc con personale qualificato ed appositamente formato per vigilare sulle prestazioni di lavoro dei giovani lavoratori. Un'altra direttiva, la n. 94/33/EC, in primo luogo definisce dal punto di vista terminologico come giovani lavoratori coloro che non hanno ancora compiuto i 18 anni, adolescenti coloro che hanno compiuto 15 anni ed hanno un'età inferiore a 18 ed hanno assolto all'obbligo scolastico, bambini i minori di 15 anni. In secondo luogo, evidenzia che l'utilizzo di costoro come forza lavoro, a dispetto di tutte le norme che lo proibiscono, rappresenta un grosso rischio per la loro salute in quanto diversa è la percezione del pericolo. Di fronte a questa situazione, non ci sono altre vie da seguire che la proibizione assoluta del lavoro dei bambini attraverso l'intensificazione dei controlli e l'inasprimento delle sanzioni. Di sicuro, nell'Europa comunitaria la situazione è meno grave rispetto ad altre parti del mondo in ragione di una legislazione comunitaria e nazionale molto avanzata al riguardo. Si consideri, inoltre, che il monitoraggio della situazione avviene anche attraverso l'analisi dei rapporti che ogni Stato è tenuto ad inviare con cadenza quinquennale alla luce dei quali si delineano chiaramente le condizioni in cui vengono impiegati i giovani lavoratori. Tuttavia, si potrebbero introdurre dei nuovi strumenti per diffondere maggiormente la cultura della sicurezza ed agire, in tal modo, in via preventiva sulla formazione dei giovani che un giorno rappresenteranno la forza lavoro permanente. Sotto questo aspetto, un ruolo determinante potrebbe essere svolto dalla scuola attraverso l'adozione di programmi formativi di educazione alla sicurezza sul lavoro con la finalità di trasmettere ai giovani una particolare sensibilità sulle problematiche infortunistiche. L'attività nozionistica potrebbe essere affiancata da una vera e propria esercitazione pratica che preveda l'adozione di casi di scuola e dimostrazioni da parte di esperti. Un tale approccio consentirebbe ai giovani di accedere al mondo del lavoro con una mentalità predisposta alla sicurezza sul lavoro, senza dover attendere di confrontarsi con queste tematiche in occasione del primo rapporto di lavoro. Ovviamente, il successivo accesso al mondo del lavoro determinerà l'apprendimento delle pratiche in materia di sicurezza necessarie alla specifica attività lavorativa alla quale si verrà sottoposti. Sotto questo punto di vista, ci si auspica qualche riferimento al riguardo da parte del *Libro Bianco* della Commissione Europea del 2001, *Un nuovo impulso per la gioventù europea*. Si tratta di un documento con il quale si indica un nuovo approccio per la politica giovanile al fine di intraprendere delle azioni che consentano di comprendere le necessità dei giovani lavoratori. In realtà, non si fa alcuna menzione sulla necessità di sensibilizzare i giovani sulla tematica della sicurezza e questa può considerarsi come un'occasione mancata per dare impulso ad una nuova politica giovanile in materia di sicurezza sul lavoro. Ciononostante, alcuni specifici programmi comunitari prevedono delle tutele ad hoc in materia di salute. Si pensi, ad esempio, al piano d'azione Cehape (Children's Environment and Health Action Plan for Europe), adottato nel

2004, sulla salute e l'ambiente dei bambini in Europa. Il Piano analizza i fattori di rischio ambientale che maggiormente colpiscono i bambini in Europa ed individua i rischi sul posto di lavoro da evitare puntando, in tal modo, sulla prevenzione e sulla riduzione dell'esposizione a condizioni di lavoro pericolose.

### **3. I lavoratori migranti.**

#### **3.1. Migrazioni per lavoro: discriminazioni sul posto di lavoro.**

Una disamina approfondita del fenomeno infortunistico applicato ai lavoratori migranti nel lavoro sommerso e irregolare presenta una serie di difficoltà legate al reperimento di dati attendibili. Molti rapporti elaborati dai singoli Stati, infatti, non sono aggiornati e non tengono conto dei continui cambiamenti che caratterizzano il movimento migratorio. Si consideri che in alcune aree del mondo, quali ad esempio l'Africa ed alcune parti dell'Asia, non viene predisposto alcun tipo di resoconto circa il movimento dei lavoratori migranti. Tuttavia, sebbene non ci siano dati ufficiali sugli infortuni occorsi ai lavoratori migranti, non vi sono dubbi che si tratti di un fenomeno di vaste proporzioni. Questo non rappresenta sicuramente un buon punto di partenza ma di sicuro ci mette in guardia su quanto sia delicata questa materia in ragione del fatto che la migrazione dei lavoratori rappresenta uno dei fattori caratterizzante la globalizzazione del terzo millennio. Nell'ultimo decennio pochi temi hanno suscitato l'interesse delle organizzazioni internazionali e della dottrina quanto la gestione dei flussi migratori dei lavoratori, un fenomeno in continua ascesa tenuto conto dei sempre più ampi squilibri salariali a livello globale e del deficit occupazionale. La drammatica realtà è fatta di abusi e sfruttamento dei lavoratori immigrati nei Paesi che li accolgono, della fuga dei cervelli dai Paesi in via di sviluppo, della crescita dell'immigrazione clandestina, tra cui il fenomeno della tratta degli esseri umani, della scarsa integrazione degli immigrati nei Paesi ospitanti. Rappresenta ormai la normalità la presenza sul posto di lavoro di persone di diversa nazionalità con una differente formazione e background culturale per cui il riconoscimento e la protezione delle diversità dei lavoratori riveste un ruolo delicato per garantire la loro sicurezza. Secondo le stime dell'Ilo si calcola che oggi ci siano nel mondo circa 150 milioni di migranti, ovvero poco meno del 3% della popolazione mondiale e 30 milioni in più di 10 anni fa, la maggior parte dei quali alla ricerca di una occupazione che possa consentire il sostentamento minimo. Purtroppo i lavoratori migranti sono spesso vittime di discriminazioni sul posto di lavoro a causa del loro colore, razza, religione o semplicemente a causa del loro status di migranti e del minore potere contrattuale che esprimono perché hanno la necessità vitale di trovare un impiego per la sopravvivenza. Una delle più frequenti manifestazioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori migranti è costituita dall'affidamento di lavori pericolosi e degradanti per i quali la protezione è spesso inadeguata o del tutto assente. La nutrita casistica che si rinviene negli Stati c.d. industrializzati evidenzia una vera e propria piaga sociale di sfruttamento della manodopera dei lavoratori migranti, siano essi regolari o clandestini, a dispetto di qualsiasi norma posta a tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

#### **3.2. Ilo: tutela internazionale del rapporto di lavoro dei migranti.**

In questo contesto, l'obiettivo da raggiungere nella comunità internazionale dovrebbe essere quello di garantire a tutti i lavoratori migranti gli stessi standard di sicurezza, senza alcuna distinzione. A tale riguardo, una grande attività è svolta dall'Ilo attraverso una serie di campagne internazionali ed in particolare attraverso la promozione dell'*Agenda globale sulla migrazione per lavoro*, basata sul rispetto dei diritti fondamentali. Sulla scorta della *Risoluzione per un approccio equo per i lavoratori migranti in una economia globale*, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 2004, l'ILO ha sviluppato un *Piano d'azione per i*

*lavoratori migranti.* Quest'ultimo rappresenta un'assoluta novità in quanto mette a disposizione di tutti i Paesi una guida consolidata ed un insieme di strumenti che mirano a sviluppare e migliorare i programmi e le politiche in materia di immigrazione. Tra le novità di rilievo introdotte si menziona la disponibilità dell'Ilo a fornire assistenza tecnica ai Paesi che ne facciano richiesta, promuovendo attività che assicurino la sicurezza e la salute sul lavoro dei lavoratori migranti. Attraverso la sua intensa attività l'Ilo evidenzia tre importanti ragioni per le quali i lavoratori migranti devono essere al centro delle politiche internazionali e nazionali di tutela della salute e sicurezza: l'elevata concentrazione di lavoratori migranti nei settori di maggiore rischio infortunistico, la sussistenza di barriere culturali e linguistiche per il superamento delle quali si richiedono degli strumenti specifici che si differenzino dai tradizionali metodi di prevenzione e di formazione antinfortunistica, le diverse condizioni di lavoro a cui sono sottoposti. Sempre nell'ottica della tutela internazionale dei prestatori di lavoro, si accoglie con favore l'adozione da parte dell'Ilo della Raccomandazione n. 198 del 2006 sul rapporto di lavoro, accompagnata da una Risoluzione sulla stessa materia, con la quale si stabilisce che gli Stati, nell'elaborazione delle politiche nazionali, devono adottare le misure dirette a tutelare i lavoratori migranti che possano subire pregiudizi o danni a causa dell'incerta qualificazione del rapporto di lavoro cercando di prevenire quei fenomeni di disapplicazione dei diritti dei lavoratori. Sotto questo punto di vista, pur considerandosi lodevole l'attività posta in essere dall'Ilo a livello internazionale, si richiede da parte dei singoli Stati un intervento più incisivo per prevenire pratiche abusive e fraudolente dirette ad eludere l'applicazione delle norme in materia di tutela del lavoro subordinato e di sicurezza sul lavoro. Sarebbe buona norma, ad esempio, che gli Stati interessati dal fenomeno migratorio stipulino degli accordi bilaterali per gestire il flusso di lavoratori ed individuare delle forme di prevenzione da attuarsi direttamente nel Paese di origine. Si pensi al fenomeno dei lavoratori migranti stagionali, siano essi regolari o irregolari, che annualmente lasciano il proprio Paese per lunghi periodi per essere impiegati in attività lavorative nel settore agricolo o turistico alberghiero. In questi casi, la predisposizione di programmi di formazione in materia di sicurezza da adottarsi in via preventiva attraverso la distribuzione di opuscoli informativi multilingue sui rischi connessi alle attività lavorative, buone prassi da seguire sul posto di lavoro, nozioni di carattere igienico-sanitario, consentirebbe ai lavoratori di affrontare la trasferta lavorativa con la giusta preparazione, da completarsi necessariamente in loco con una formazione specifica connessa alla prestazione da eseguire.

## LA TUTELA DELLA DONNA LAVORATRICE

Sommario: 1. La rilevanza delle donne nel mercato del lavoro. – La protezione della salute della lavoratrice gestante, puerpera e in allattamento. – 2.1. La normativa internazionale. – 2.2. La normativa comunitaria. – 2.3. La normativa nazionale. – 3. Diritti della lavoratrice madre e del lavoratore padre. – 3.1. L'obbligo di valutazione dei rischi cui è soggetta la lavoratrice gestante e puerpera. – 4. Conclusioni.

### 1. La rilevanza delle donne nel mercato del lavoro.

Secondo la Commissione Europea tra il 2000 e il 2006 l'occupazione nei Paesi membri è cresciuta di 12 milioni di unità, di cui il 62,5% donne. In Italia, benché si registrino incrementi continui dell'occupazione, il lavoro delle donne non tiene il passo dei Paesi più sviluppati; in particolare, l'incremento dei livelli di occupazione femminile degli ultimi decenni nel nostro paese è stato rilevante: il tasso di occupazione di donne di 15-64 anni si è più che raddoppiato nel corso degli ultimi 30 anni, a fronte di una crescita della popolazione femminile dell'11%. Oggi su circa 60 milioni di persone residenti in Italia il 51,5% (31 milioni sono donne, mentre dal punto di vista dell'occupazione queste ultime costituiscono soltanto il 39,5% del totale. In questo campo, le differenze di genere tra l'Italia e gli altri Paesi europei è ancora notevole; il nostro paese è, dopo Malta, quello con i più bassi livelli di occupazione femminile di tutta l'Unione Europea, dove tale tasso si attesta al 58,3%, contro il 46,5% dell'Italia. Livelli più elevati si rilevano solo nel Nord Italia, in particolare in Emilia Romagna dove il tasso ha superato il 60% raggiungendo l'obiettivo proposto dalla strategia di Lisbona<sup>1</sup>.

Tale situazione è determinata principalmente dalla scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro al Sud e dai bassi livelli di accesso al lavoro per quelle oltre 45 anni al Centro-Nord<sup>2</sup>.

### 2. La protezione della salute della lavoratrice gestante, puerpera e in allattamento.

Tenendo conto della sempre più massiccia partecipazione delle donne al mercato del lavoro, non si può non considerare che le lavoratrici, in quanto donne, necessitano di tutele specifiche e particolari, soprattutto durante la gravidanza, il puerperio e l'allattamento. La gravidanza rappresenta l'evento biologico dello sviluppo nell'organismo femminile dell'uovo fecondato. Tale processo, seppur fisiologico e temporaneo, è accompagnato da una serie di complesse modificazioni dell'organismo della donna, per cui è necessario assumere tutte le misure necessarie per eliminare quelle situazioni di pericolo che potrebbero pregiudicare il buon esito della gestazione. I soggetti da tutelare sono due: la lavoratrice e il nascituro.

In tale senso, il legislatore si è sempre interessato all'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro della lavoratrici interessate a questo particolare momento della loro vita. Nei paragrafi successivi percorreremo l'evoluzione legislativa a livello internazionale, comunitario e nazionale.

---

<sup>1</sup> L. Veronico, *I numeri delle donne*, in *Dati Inail*, 2009, n. 2.

<sup>2</sup> A. Brusco, *Mestiere donna*, in *Dati Inail*, 2008, n. 2/. Si veda anche G. Altieri, G. Ferrucci, F. Dota, *Donne e lavoro atipico: un incontro molto contraddittorio*, Ires, 3° rapporto, Osservatorio permanente sul lavoro atipico in Italia, 2008.

## 2.1. La normativa internazionale.

Il primo intervento a protezione della donna si colloca nel primo dopoguerra e vede protagonista l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) che vi dedica la Convenzione n. 3 del 1919; quest'ultima si applica alle lavoratrici di tutti gli stabilimenti industriali e commerciali ad esclusione di quelli in cui risultano impiegati solo i membri di una stessa famiglia. Nell'approccio scelto dall'OIL, il tema della salute della donna coincide con la tutela del suo distintivo stato biologico di madre e di puerpera. Infatti, la Convenzione individua tra i soggetti protetti non solo la lavoratrice, ma anche il bambino.

Tale Convenzione viene ratificata dall'Italia soltanto nel 1952, anno di sottoscrizione della Convenzione n. 103, che ne riprende e rivede alcuni aspetti significativi. Innanzitutto, le norme protettive si applicano anche alle lavoratrici domestiche; in generale, la Convenzione si applica alle donne addette a lavori industriali, non industriali, nonché ai lavori agricoli. L'ampiezza del campo d'applicazione trova però un freno nella facoltà degli Stati di prevedere espresse esclusioni con riferimento, non solo al lavoro prestato nell'impresa familiare, ma anche in settori nei quali le donne risultano sovra rappresentate, come il lavoro domestico. Come già previsto nella Convenzione del 1919, la tutela si rivolge a tutte le lavoratrici, indipendentemente dalla condizione di stato civile; in tale modo, vengono protetti anche i figli nati al di fuori del matrimonio. Altre condizioni irrilevanti ai fini dell'applicazione delle tutele, sono l'età, la razza e il credo religioso. Gli strumenti usati al fine di garantire specifici tutele, sono il congedo di maternità, le prestazioni in denaro, le cure mediche, le pause per l'allattamento, il divieto di licenziamento. In particolare, la durata del congedo viene fissata in dodici settimane totali di cui almeno sei di astensione obbligatoria da fruirsi dopo il parto. Lo slittamento della data presunta del parto determina il prolungamento del periodo di astensione prenatale e non può ridurre la durata di quello *post-partum*. Durante il congedo di maternità, la lavoratrice ha diritto a ricevere prestazioni in denaro e cure mediche. Queste vengono accordate sia nel quadro di un sistema di assicurazione obbligatoria, sia mediante prelevamento su fondi pubblici. In questo modo, è garantita la copertura anche a quelle donne che non posseggono i requisiti di anzianità contributiva e assicurativa. Per quanto riguarda le cure mediche, esse devono riguardare la fase della gestazione, del parto e del puerperio e devono essere fornite da levatrici diplomate o da un medico, anche attraverso l'ospedalizzazione della lavoratrice; quest'ultima può scegliere liberamente il medico e la struttura di cura che può essere sia pubblica che privata. La lavoratrice che allatta ha, inoltre, diritto ad interrompere il lavoro a questo scopo durante uno o più periodi che vengono regolarmente retribuiti. Infine, viene prevista una tutela contro il licenziamento della lavoratrice madre, alla quale il datore di lavoro non può notificare un preavviso di licenziamento durante il periodo di assenza per la fruizione del congedo di maternità o un preavviso che scada durante il medesimo periodo. La Convenzione n. 103 del 1952 viene ratificata dall'Italia solo nel 1971 con l'emanazione della legge n. 1204 del 1971.

Nel 2000 interviene nuovamente sull'argomento l'OIL attraverso la Convenzione sulla protezione della maternità n. 183 che va a modificare e revisionare la precedente Convenzione del 1952. L'OIL estende il diritto alla maternità protetta, tutelata e rispettata, ad un numero sempre maggiore di donne lavoratrici; in effetti, nel campo di applicazione della nuova Convenzione vi rientra la donna, definita come qualsiasi persona di sesso femminile senza alcuna discriminazione, e il bambino; inoltre, le tutele si applicano a tutte le donne lavoratrici dipendenti, comprese le donne impiegate nel quadro di forme atipiche di lavoro dipendente. Tuttavia, come già previsto precedentemente, ogni Stato membro può escludere dalla propria sfera di applicazione alcune limitate categorie di lavoratori quando la sua applicazione a queste categorie susciterebbe problemi speciali di particolare importanza. Di fondamentale rilievo è l'introduzione di una raccomandazione rivolta a tutti gli Stati membri in merito alla tutela della salute della lavoratrice gestante; in particolare, occorre adottare i provvedimenti richiesti affinché le donne incinte non siano costrette ad effettuare un lavoro determinato dall'autorità competente come pregiudizievole per la loro salute o quella del loro bambino, o valutato come comportante un rischio significativo per la salute della madre o quella del bambino. La durata

del congedo di maternità viene alzata da dodici a quattordici settimane; viene, inoltre, inserito il diritto al congedo, prima o dopo il periodo di congedo di maternità, in caso di malattia o di complicazioni risultanti dalla gravidanza o dal parto. Si confermano, poi, le prestazioni in denaro, le cure mediche, le pause per l'allattamento, a tutte le lavoratrici madri. La convenzione del 2000 interviene al fine di migliorare i profili e l'efficacia temporale del divieto di licenziamento; in particolare, il datore di lavoro non può licenziare una donna durante la gravidanza, i periodi di congedo (di maternità, di malattia o complicazioni), o durante un periodo successivo al suo rientro dal congedo, determinato in base alla legislazione nazionale; spetta all'imprenditore l'onere della prova dei motivi di licenziamento di una lavoratrice in maternità; viene, così, determinata l'inversione dell'onere della prova dalla lavoratrice al datore di lavoro. Al termine del congedo di maternità deve essere, inoltre, garantito alla lavoratrice che riprende il lavoro di ritrovare lo stesso posto o un posto equivalente. A tale disposizione, si affianca quella di portata più generale che vieta qualsiasi discriminazione in materia di impiego o di accesso all'impiego; è fatto così divieto di esigere, da una donna che presenta la sua candidatura per un posto di lavoro, la sua sottoposizione ad un test di gravidanza a meno che la legislazione nazionale lo preveda per lavori vietati o pericolosi per le donne incinte.

Nel corso del 2000 l'OIL, al fine di completare la Convenzione n. 183, adotta la Raccomandazione sulla protezione della maternità n. 191; quest'ultima riveste un fondamentale ruolo promozionale, incoraggiando ad una elevazione degli standard quei paesi nei quali la tutela della maternità risulta inadeguata. In merito al congedo di maternità l'OIL chiede agli Stati membri di "fare ogni sforzo" per portare la durata del congedo di maternità ad almeno diciotto settimane. Con riferimento al congedo di maternità, viene promossa la massima libertà di scelta a favore delle donne; devono essere cioè queste ultime a scegliere il momento in cui intende beneficiare della parte non obbligatoria del suo congedo di maternità, prima o dopo il parto. Per quanto riguarda, invece, il finanziamento delle prestazioni, qualsiasi contributo dovuto nell'ambito di un'assicurazione sociale obbligatoria che prevede prestazioni di maternità, nonché qualsiasi tassa calcolata in base agli stipendi e percepita al fine di fornire tali prestazioni, devono essere pagati in base al numero totale dei lavoratori stipendiati, senza distinzione di sesso. Viene, poi, sancito il computo del periodo di congedo come periodo di servizio ai fini della determinazione dei diritti della lavoratrice. Le pause per l'allattamento, se possibile e con l'assenso del datore di lavoro e della donna interessata, devono essere effettuate in un'unica soluzione, sotto forma di una riduzione globale della durata del lavoro, all'inizio o alla fine della giornata di lavoro. La Raccomandazione n. 191 del 2000 è particolarmente innovativa in quanto va ad individuare i specifici rischi lavorativi cui è soggetta la lavoratrice gestante e puerpera e ne raccomanda la valutazione da parte del datore di lavoro con conseguente comunicazione dei risultati alle donne interessate. Se effettivamente vengono rilevati dei rischi, occorre prendere delle misure al fine di fornire un'alternativa, vale a dire:

- l'eliminazione del rischio;
- l'adeguamento delle condizioni di lavoro;
- il trasferimento ad un altro posto di lavoro, senza perdita di retribuzione quando tale adeguamento non è realizzabile;
- un congedo remunerato, in conformità alla legislazione ed alla prassi nazionale quando tale trasferimento non è realizzabile.

Tali misure vanno prese anche qualora la donna sia adibita ad un lavoro:

- gravoso, richiedente di sollevare, trasportare, tirare, o spingere manualmente dei pesi;
- che espone la donna a fattori biologici, chimici o fisici suscettibili di essere pericolosi per le sue funzioni riproduttive;
- che fa appello in modo particolare al senso dell'equilibrio;
- che esige uno sforzo fisico, per via di una sosta in piedi o seduta prolungata, di temperature estreme o di vibrazioni.
- notturno quando sia stato stabilito con certificato medico che tale lavoro è incompatibile con il suo stato.

Altro elemento di estrema novità riguarda la possibilità di fruire dei congedi di maternità e dei congedi parentali da parte del padre del bambino; con riferimento ai primi, il padre può fruirne in caso di decesso della madre prima della scadenza del congedo post-natale o in caso di malattia o di ricovero della stessa dopo il parto. Per quanto riguarda i congedi parentali, la Raccomandazione precisa che la donna lavoratrice dipendente, o il padre del bambino se è lavoratore dipendente, devono beneficiare di un congedo durante il periodo successivo allo scadere del congedo di maternità. In ultimo, si riconoscono pari diritti e pari tutele ai genitori adottivi.

## **2.2. La normativa comunitaria.**

A livello europeo, il tema specifico della tutela della lavoratrici viene affrontato tramite la direttiva n. 92/85/CEE che si rivela di primaria importanza non soltanto per ciò che concerne la tutela della salute della donna lavoratrice, ma anche per ciò che riguarda la protezione della maternità nel mondo del lavoro. Si tratta della decima direttiva specifica che si colloca nel quadro generale tracciato dalla direttiva n. 89/391/CE la quale prevede, all'articolo 15, che i gruppi di lavoratori a rischio particolarmente sensibili devono essere protetti contro i pericoli che li riguardano. Il legislatore comunitario individua nello stato di gravidanza e di puerperio una condizione rilevante nella prospettiva dell'igiene e della sicurezza sui luoghi di lavoro. In ragione di ciò, la prima parte della direttiva si dedica alle prescrizioni minime relative alla valutazione dei rischi connessi all'esposizione delle lavoratrici madri ad agenti chimici, fisici e biologici, nonché all'adibizione a processi produttivi ritenuti pericolosi, ivi compresi quelli che richiedono movimenti e posizioni di lavoro particolari, fatica mentale e fisica e altri disagi fisici o psichici<sup>3</sup>. Il datore di lavoro non può limitarsi a valutare i rischi specifici presenti nel luogo di lavoro con riferimento alla condizione di gravidanza, ma deve, qualora tali rischi vengano riscontrati, adottare le misure necessarie affinché l'esposizione della lavoratrice al rischio sia evitata. Tali misure possono consistere nella modifica temporanea delle condizioni di lavoro e/o dell'orario di lavoro; se ciò non fosse tecnicamente o oggettivamente possibile, il datore di lavoro deve assegnare la lavoratrice ad altre mansioni; qualora anche tale misura non fosse attuabile occorre dispensare dal lavoro la lavoratrice per tutta la durata della condizione protetta<sup>4</sup>. In ogni caso, la lavoratrice gestante non può essere obbligata<sup>5</sup> a svolgere attività per cui la valutazione abbia rilevato un fattore di rischio<sup>6</sup> o condizioni di lavoro particolari<sup>7</sup> espressamente indicate nell'allegato II, lettera A), della direttiva. In questo caso, la pericolosità per la lavoratrice è presunta, al di là della valutazione dei rischi effettuata dal datore di lavoro. L'articolo 7 della direttiva n. 92/85/CEE prevede il divieto, per le lavoratrici madri, di svolgere lavoro notturno come definito dai legislatori nazionali. A fronte di tale divieto, il datore di lavoro può assegnare la lavoratrice a un turno diurno, oppure dispensarla dal lavoro, oppure prorogare il congedo di maternità.

---

<sup>3</sup> L'allegato I della direttiva fornisce un elenco, anche se non esauriente, di agenti, processi e condizioni di lavoro pericolosi per la salute e la sicurezza della lavoratrice gestante, puerpera o in allattamento.

<sup>4</sup> A seguito di tali misure, deve essere garantito alla lavoratrice il mantenimento della retribuzione o il versamento di un'indennità sostitutiva con la facoltà per gli Stati membri, di condizionare tale diritto al possesso di requisiti di anzianità nell'impiego che non possono, in ogni caso, eccedere i 12 mesi immediatamente precedenti alla data presunta del parto.

<sup>5</sup> Tale formulazione è alquanto ambigua, in quanto impone un divieto di imporre l'esposizione e non un divieto di esposizione.

<sup>6</sup> Si tratta del rischio di esposizione ad agenti fisici (lavoro in atmosfera di sovrappressione elevata, ad esempio in camere sotto pressione, immersione subacquea), ad agenti biologici (toxoplasma, virus della rosolia), ad agenti chimici (piombo e suoi derivati, nella misura in cui questi agenti possono essere assorbiti dall'organismo umano).

<sup>7</sup> Lavori sotterranei di carattere minerario.

La seconda parte della direttiva si dedica al congedo di maternità e al divieto di licenziamento, come previsto sin dall'origine delle Convenzioni internazionali. In particolare, il congedo di maternità deve essere di almeno quattordici settimane ininterrotte ripartite prima e dopo il parto senza che venga richiesta la fruizione di un periodo di congedo obbligatorio *post-partum*; inoltre, il periodo di astensione obbligatoria è individuato in sole due settimane. Sicuramente, secondo tale formulazione, vi è piena libertà da parte della donna nella collocazione temporale del periodo di astensione; pur tuttavia occorre sottolineare, in termini negativi, il peggioramento determinato dalla disciplina comunitaria rispetto quella internazionale: ciò in ragione della durata del congedo, (quattordici settimane contro sedici), dell'assenza dell'obbligo di congedo *post-partum*, e della durata del congedo obbligatorio (due settimane contro sei).

Durante il congedo di maternità, qualora non sia garantita l'intera retribuzione, l'indennità sostitutiva deve essere tale da assicurare un reddito almeno equivalente a quello garantito in caso di sospensione del rapporto per malattia.

Per quanto riguarda il divieto di licenziamento, questo si intende valido dall'inizio della gravidanza sino alla conclusione del congedo; tale disposizione ha efficacia solo qualora il licenziamento si riferisca alla sola motivazione connessa allo stato di gravidanza; il datore di lavoro può, cioè, licenziare la lavoratrice per altri motivi che devono però essere indicati per iscritto.

### **2.3. La normativa nazionale.**

A livello nazionale, la tutela della lavoratrice madre trova la sua fonte, innanzitutto, nell'articolo 37 della Costituzione che sancisce la parità di trattamento – a livello di diritti e di retribuzione – della donna lavoratrice, nonché la sua protezione in ragione della sua essenziale funzione familiare; in particolare, le condizioni di lavoro devono assicurare alla madre e al bambino una speciale ed adeguata protezione. A fronte del dettato costituzionale, della normativa internazionale e comunitaria, anche in Italia si sviluppa una legislazione speciale dedicata alla tutela della lavoratrice madre, costituita dai seguenti provvedimenti<sup>8</sup>:

- legge n. 860 del 1950: tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri;
- legge n. 1204 del 1971 e relativo decreto attuativo n. 1026 del 1976: tutela delle lavoratrici madri;
- legge n. 903 del 1977: parità fra uomini e donne in materia di lavoro;
- legge n. 546 del 1987 che ha previsto la corresponsione di un'indennità economica in favore delle lavoratrici autonome durante la gravidanza e il puerperio;
- decreto legislativo n. 645 del 1996: recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere e in periodo di allattamento<sup>9</sup>;
- legge n. 53 del 2000: disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città<sup>10</sup>;
- decreto legislativo n. 151 del 2001: Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità a norma dell'articolo 15 della legge n. 53 del 2000;
- decreto legislativo n. 198 del 2006: codice delle pari opportunità tra uomo e donna;

---

<sup>8</sup> Per un approfondimento si veda E. Gambetti, B. Persechino, R. Riservato, S. De Sio, G. Iannatone, A. Sansone, E. Cherubini, M. Tria, G. Monaco, F. Tomei, *Tutela della lavoratrice madre*, in *Difesa sociale* n. 6 del 2001, 89-104.

<sup>9</sup> Per un approfondimento si veda G. Bruno, *La nuova tutela delle lavoratrici madri*, in *Igiene e sicurezza sul lavoro* n. 4 del 1997. Dello stesso autore si veda *Luci e ombre sulla nuova tutela delle lavoratrici madri*, in *Igiene e sicurezza sul lavoro* n. 6 del 1997. Si veda anche, S. Spiridigliozzi, A. Rigliari, S. Sernia, S. D'andrea, *La tutela della lavoratrice madre*, in *Igiene & sicurezza sul lavoro*, n. 1 del 2004.

<sup>10</sup> Per un approfondimento si veda M. Del Nevo, *Sicurezza sul lavoro e tutela della maternità*, in *Igiene e sicurezza sul lavoro*, 2000, n. 8.

– decreto ministeriale 12 luglio 2007 che estende ai committenti di lavoratrici a progetto, nonché agli associanti in partecipazione, il divieto di adibire le donne al lavoro durante il congedo di maternità e consente alle libere professioniste di percepire l'indennità giornaliera di maternità.

Di particolare importanza è il decreto legislativo n. 151 del 2001 che nasce dall'esigenza di conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di tutela e sostegno non solo della maternità, ma anche della paternità. Tale decreto si applica alle lavoratrici e ai lavoratori intesi come i dipendenti di datori di lavoro, imprenditori e non, ivi compresi coloro che lavorino alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, nonché i soci di cooperative. Ai lavoratori non rientranti nel capo di applicazione così descritto, il legislatore dedica delle disposizioni speciali, in particolare, il Capo X del decreto si occupa dei rapporti a termine nelle pubbliche amministrazioni, del personale militare, del lavoro stagionale, dei lavoratori a tempo parziale, del lavoro domestico, del lavoro in agricoltura e delle lavoratrici iscritte alla gestione separata, nonché delle attività socialmente utili. Il Capo XI riguarda, invece, le lavoratrici autonome e il successivo capo le libere professioniste.

Il decreto n. 151 del 2001 prevede da una parte i diritti facenti capo alla lavoratrice madre e al lavoratore padre, dall'altra le misure poste a tutela della salute e della sicurezza della lavoratrice.

### **3. Diritti della lavoratrice madre e del lavoratore padre.**

In merito all'accesso al lavoro e alle iniziative in materia di orientamento, formazione, perfezionamento e aggiornamento professionale, il legislatore ha sancito il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso e attuata mediante il riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza. Tale divieto riguarda anche la retribuzione, la classificazione professionale, l'attribuzione di qualifiche e mansioni, nonché la progressione di carriera.

Il congedo di maternità, determinato dal legislatore nazionale in misura molto più favorevole rispetto al legislatore comunitario, si identifica nel divieto assoluto di adibire a un qualunque lavoro le donne nei seguenti periodi:

- durante i due mesi precedenti la data presunta del parto<sup>11</sup>;
- durante i tre mesi successivi all'evento del parto o durante i quattro mesi successivi al parto qualora la lavoratrice abbia optato per la flessibilizzazione del congedo di maternità<sup>12</sup>;
- nei giorni intercorrenti fra la data presunta e quella effettiva del parto;
- nei giorni corrispondenti a quelli non goduti prima del parto che sia avvenuto anticipatamente rispetto alla data presunta<sup>13</sup>.

Il divieto di cui sopra può essere esteso a tre mesi prima della data presunta del parto nelle seguenti situazioni:

- la lavoratrice è occupata in lavori gravosi o pregiudizievoli<sup>14</sup>;

---

<sup>11</sup> La lavoratrice, prima dei periodi di congedo, devono consegnare al datore di lavoro e all'istituto erogatore dell'indennità di maternità il certificato medico indicante la data presunta del parto. Quest'ultima è l'unico termine di riferimento per determinare la decorrenza dei periodi di astensione.

<sup>12</sup> La lavoratrice può optare per ritardare la sospensione del rapporto di lavoro fino all'ottavo mese di gravidanza, fermo restando il suo diritto a godere comunque di cinque mesi complessivi di astensione dal lavoro; ciò a condizione che il medico specialista del Servizio sanitario nazionale o con esso convenzionato e il medico competente ai fini della prevenzione e tutela della salute nei luoghi di lavoro attestino che tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro.

<sup>13</sup> Si ricorda che la Corte Cost., con la sentenza n. 972 del 1988 aveva sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lett. c, della l. n. 1204 del 1971, nella parte in cui prevedeva, in caso di parto prematuro, che il periodo di astensione obbligatoria decorresse secondo i termini idonei ad assicurare una adeguata tutela della lavoratrice madre e del bambino.

<sup>14</sup> Tali lavori sono determinati con propri decreti dal Ministro per il lavoro e le politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative.

- la lavoratrice presenta gravi complicanze della gravidanza;
- le condizioni di lavoro o ambientali sono ritenute pregiudizievoli alla salute della donna o del bambino e il datore di lavoro non può adibire la lavoratrice ad altre mansioni.

L'inosservanza delle disposizioni sul congedo di maternità da parte del datore di lavoro o dei suoi collaboratori che dispongano di un potere gerarchico sulla lavoratrice, è punita penalmente con l'arresto fino a sei mesi. Tale punizione detentiva trova fondamento nel diritto fondamentale alla vita e alla salute della madre e del nascituro.

Il padre lavoratore ha diritto di astenersi dal lavoro per tutta la durata del congedo di maternità o per la parte residua che sarebbe spettata alla lavoratrice, in caso di morte o di grave infermità della madre, di abbandono del figlio da parte di questa, o di affidamento esclusivo del bambino al padre. Tali circostanze devono essere documentate dal padre lavoratore.

I genitori adottivi possono, invece, decidere liberamente, e senza che si verifichino le circostanze di cui sopra, chi debba astenersi dal lavoro per accudire il minore; in tale caso, il congedo di maternità può essere fruito dal padre.

Sotto il profilo economico, le lavoratrici madri sono protette da un'assicurazione sociale gestita dall'Inps che non richiede alcun particolare requisito contributivo e di anzianità assicurativa affinché l'indennità possa essere erogata. In particolare, le lavoratrici hanno diritto, durante il congedo di maternità, ad un'indennità giornaliera pari all'80% della retribuzione. I periodi di congedo sono considerati attività lavorativa ai fini dell'anzianità di servizio, e della progressione di carriera.

Accanto al congedo di maternità il legislatore prevede i congedi parentali; questi possono essere fruiti da ciascun genitore, per ciascun figlio, nel corso dei primi otto anni di vita del bambino. Al padre lavoratore viene, quindi, riconosciuto il diritto di assentarsi per prendersi cura dei figli, svincolato dalla volontà della madre di fruirne. Egli può godere del congedo fin dalla nascita del figlio, anche nel periodo in cui la madre è in congedo di maternità. I due genitori possono fruire del periodo anche contemporaneamente, purché nel limite di dieci mesi; qualora ne fruiscano individualmente, possono assentarsi per un massimo di sei mesi ciascuno, rispettando sempre il limite complessivo di dieci mesi. Tale limite è elevato a undici mesi, qualora il padre si astenga dal lavoro per almeno tre mesi; tale misura ha come obiettivo quello di incentivare la fruizione del periodo di congedo da parte del padre.

L'indennità che spetta sia alla lavoratrice, sia al lavoratore che fruiscano del periodo di congedo parentale, è commisurata al 30% della retribuzione ed è erogata per i periodi di congedo goduti entro il terzo anno di età del bambino, per un periodo massimo complessivo tra i genitori di sei mesi. Nei restanti quattro mesi di astensione facoltativa goduti prima o dopo il compimento del terzo anno di età del bambino e, in ogni caso, prima del compimento dell'ottavo anno, è prevista una indennità pari al 30% della retribuzione solo nel caso in cui il lavoratore abbia un reddito individuale inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria.

Il rifiuto, l'opposizione, o l'ostacolo all'esercizio del diritto al congedo parentale sono puniti con la sola sanzione amministrativa da 516 a 2.582 euro.

Alla lavoratrice madre sono poi riconosciuti, durante il primo anno di vita del bambino, dei riposi giornalieri; questi sono ora svincolati dall'allattamento e riguardano più ampiamente le esigenze di vita del bambino. Se la giornata lavorativa ha durata superiore alle sei ore, i riposi che spettano sono due, anche cumulabili, di un'ora ciascuno; se, invece, la giornata lavorativa ha durata inferiore alle sei ore, spetta una sola ora di riposo. La durata del riposo è dimezzata qualora la lavoratrice fruisca dell'asilo nido o di altra struttura, presente nella struttura produttiva o nelle immediate vicinanze. I riposi giornalieri sono riconosciuti al padre lavoratore:

- nel caso in cui i figli siano affidati al solo padre;
- in alternativa alla madre lavoratrice dipendente che non se ne avvalga;
- nel caso in cui la madre non sia lavoratrice dipendente;
- in caso di morte o di grave infermità della madre.

La lavoratrice gestante ha anche diritto a permessi retribuiti<sup>15</sup> per l'effettuazione di esami prenatali, accertamenti clinici, visite mediche specialistiche, nel caso in cui questi debbano essere eseguiti durante l'orario di lavoro. Per la fruizione di tali permessi le lavoratrici devono presentare apposita istanza al datore di lavoro e devono successivamente presentare la relativa documentazione giustificativa attestante la data e l'orario di effettuazione degli esami o della visita.

Il legislatore prevede, a favore di entrambi i genitori, i congedi, non retribuiti, per la malattia del figlio; padre e madre non possono fruire contemporaneamente di tali permessi. La durata del periodo di astensione varia in relazione all'età del bambino: è indeterminata (per tutta la durata della malattia) fino al compimento del terzo anno di età; è di cinque giorni all'anno per ciascun genitore quando il figlio ha dai tre agli otto anni.

L'articolo 54 del decreto legislativo n. 151 del 2001 consolida il divieto di licenziamento<sup>16</sup> della lavoratrice dall'inizio del periodo di gestazione fino al termine del congedo di maternità, nonché fino al compimento di un anno di età del bambino. Anche in questo caso, la legislazione nazionale è più favorevole rispetto a quella comunitaria che si limita a riconoscere il divieto di licenziamento solo fino al termine del congedo di maternità. La lavoratrice gestante non ha alcun obbligo di far conoscere il proprio stato di gravidanza prima dell'assunzione e il divieto di licenziamento opera in connessione allo stato oggettivo di gravidanza e di puerperio indipendentemente dal fatto che il datore di lavoro non sia a conoscenza della condizione della lavoratrice. La lavoratrice licenziata durante tale periodo ha diritto al ripristino del rapporto di lavoro, presentando il certificato che attesti lo stato di gravidanza esistente a quell'epoca. Inoltre, il licenziamento intimato in violazione del divieto è nullo, come è nullo il licenziamento intimato a causa della domanda di fruizione del congedo parentale o per malattia del bambino<sup>17</sup>.

Il divieto di licenziamento non si applica nel caso di:

- colpa grave da parte della lavoratrice, costituente giusta causa per la risoluzione del rapporto di lavoro;
- cessazione dell'attività dell'azienda cui essa è addetta;
- ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta o di risoluzione del rapporto di lavoro per la scadenza del termine;
- esito negativo della prova.

Nel caso di dimissioni presentate durante lo stesso periodo per cui vige il divieto di licenziamento, alla lavoratrice madre o gestante spetta l'indennità di mancato preavviso. Qualora le dimissioni siano rassegnate durante il primo anno di vita del bambino, devono essere convalidate dal Servizio ispettivo del Ministero del lavoro competente per territorio.

### **3.1. L'obbligo di valutazione dei rischi cui è soggetta la lavoratrice gestante e puerpera.**

Il Capo II del decreto legislativo n. 151 del 2001 si occupa specificatamente della tutela della salute della lavoratrice gestante e puerpera. Tale disposizione va, però, letta unitamente all'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008 secondo il quale la valutazione dei rischi deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nonché quelli connessi alle differenze di genere. In questo modo, il legislatore prevede una tutela particolare e specifica a favore della donna lavoratrice in tutte le fasi della sua vita e non limitatamente al momento della gravidanza e del puerperio. Occorre, cioè tutelare

---

<sup>15</sup> L'onere è a carico del datore di lavoro. Si veda il messaggio Inps n. 3232725 del 1997.

<sup>16</sup> P. Rausei, *Maternità: interdizione anticipata, dimissioni, divieto di licenziamento*, in *DPL*, 2008, n. 48, 2737-2742.

<sup>17</sup> In questo caso il divieto di recesso si estende anche al padre fino al compimento del primo anno di vita del bambino.

il ruolo della donna nel lavoro senza prescindere dal suo impegno familiare e dal suo ruolo di madre e senza sottovalutare le diversità tra donne e uomini. A tale proposito, occorre sottolineare che le donne possono reagire in modo diverso dagli uomini e con effetti differenti sulla salute a seguito di esposizione ad agenti tossici o nocivi, a vibrazioni, a radiazioni e a tutta una serie di fattori fisici e organizzativi. A fronte di ciò, il datore di lavoro deve saper sviluppare una particolare sensibilità attraverso la quale “fare la differenza” nella valutazione delle buone pratiche e dei sistemi di prevenzione da adottare in presenza di lavoratrici. A tale proposito, i principali fattori di cui tener conto per elaborare un approccio sensibile al tema delle differenze di genere sono:

- uomini e donne sono impiegati in lavori specifici, a cui sono collegati particolari fattori di rischio;
- uomini e donne sono fisicamente differenti, anche sul piano della riproduzione;
- uomini e donne hanno diverse responsabilità in casa, molto spesso per le donne l’ambiente domestico rappresenta un secondo lavoro.

La valutazione dei rischi deve rivolgere particolare attenzione alla donna in quanto tale e non limitatamente al suo essere madre; occorre proteggere tutte le fasi della vita della donna lavoratrice attraverso la tutela della salute riproduttiva, della gravidanza, del puerperio, e la garanzia della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

Con specifico riferimento alla tutela della lavoratrice gestante e puerpera<sup>18</sup>, il decreto legislativo n. 151 del 2001, all’articolo 11, sancisce, a sua volta, l’obbligo del datore di lavoro di valutare i rischi per la salute e la sicurezza delle lavoratrici madri<sup>19</sup>. In particolare, la valutazione dovrà prendere in esame i rischi di esposizione agli agenti fisici, chimici o biologici, processi o condizioni di lavoro di cui all’allegato C dello stesso decreto. I risultati della valutazione devono essere comunicati alla lavoratrice madre e ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Qualora siano rilevati dei rischi, il datore di lavoro deve adottare le misure di prevenzione e protezione. Tali misure consistono nella modifica temporanea delle condizioni o dell’orario di lavoro<sup>20</sup>. Se ciò non fosse possibile, per motivi di organizzazione del lavoro o caratteristiche produttive, il datore di lavoro deve adibire la lavoratrice ad altra mansione<sup>21</sup>, anche inferiore<sup>22</sup>, dandone contestuale informazione scritta al servizio ispettivo del Ministero del lavoro competente per territorio.

Nel caso in cui la lavoratrice non possa essere spostata ad altre mansioni<sup>23</sup>, il servizio ispettivo del Ministero del lavoro competente per territorio, istituito presso la Direzione Provinciale del

---

<sup>18</sup> F. Bacchini, *Salute e sicurezza delle lavoratrici gestanti e puerpere*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2007, n. 5, 249-256. P. Soprani, *Tutela della sicurezza e della salute della lavoratrice madre*, in *DPL*, 2009, n. 1, 5-12; P. Soprani, *Tutela fisica della lavoratrice madre*, in *DPL*, 2009, n. 1, 2883-2891.

<sup>19</sup> Per un approfondimento sui rischi cui è soggetta la lavoratrice gestante si veda *Donna, salute e lavoro. la lavoratrice in gravidanza. Il rischio. La prevenzione. La tutela*, Inail, 2002.

<sup>20</sup> Ad esempio posizione seduta alternata alla posizione in piedi, possibilità di distendersi e riposare per un tempo congruo, spostamenti di reparto, modificazioni dei turni, riduzione dell’orario di lavoro in modi che risultino idoneo allo stato di gravidanza e puerperio.

<sup>21</sup> Sulla possibilità di adibire la lavoratrice ad altre mansioni con riferimento ad altre unità produttive della stessa azienda “situate ad una distanza ragionevole” si veda la risposta del 19 luglio 2006 n. 1865 del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale ad interpello dell’Unione Industriale Biellese. In particolare, il temporaneo spostamento della lavoratrice a mansioni non vietate può avvenire anche al di fuori dell’unità produttiva in cui la stessa era inserita purché ubicata nello stesso comune e previo consenso dell’interessata.

<sup>22</sup> In tale caso spetta alla lavoratrice la retribuzione corrispondente alle mansioni precedentemente svolte, nonché la qualifica originale.

<sup>23</sup> Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con risposta del 28 novembre 2006, n. 6584, ad interpello dell’Inps, precisa che «il presupposto dell’impossibilità non vada intesa in senso assoluto, ma relativo, potendo quindi essere adottato il provvedimento di interdizione dal lavoro non solo quando non sussista in assoluto alcuna mansione alternativa cui spostare la lavoratrice, ma anche quando la mansione alternativa astrattamente reperibile, risulti in concreto così poco impegnativa, ad esempio per il fatto di essere già svolta da altri dipendenti, da potersi considerare effettivamente inesigibile».

Lavoro, può disporre l'interdizione dal lavoro per il periodo massimo da tre mesi precedenti la data presunta del parto, fino al compimento dei sette mesi di età del bambino<sup>24</sup>.

Allegato C, decreto legislativo n. 151 del 2001.

<p>Agenti fisici, allorché vengono considerati come agenti che comportano lesioni del feto e/o rischiano di provocare il distacco della placenta, in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) colpi, vibrazioni meccaniche o movimenti;</li><li>b) movimentazione manuale di carichi pesanti che comportano rischi, soprattutto dorsolombari;</li><li>c) rumore;</li><li>d) radiazioni ionizzanti;</li><li>e) radiazioni non ionizzanti;</li><li>f) sollecitazioni termiche;</li><li>g) movimenti e posizioni di lavoro, spostamenti, sia all'interno sia all'esterno dello stabilimento, fatica mentale e fisica e altri disagi fisici connessi all'attività svolta dalle lavoratrici di cui all'art. 1.</li></ul>
<p>Agenti biologici dei gruppi di rischio da 2 a 4 ai sensi dell'art. 75 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626<sup>25</sup>, e successive modificazioni ed integrazioni, nella misura in cui sia noto che tali agenti o le terapie che essi rendono necessarie mettono in pericolo la salute delle gestanti e del nascituro, sempre che non figurino ancora nell'allegato B.</p>
<p>Gli agenti chimici seguenti, nella misura in cui sia noto che mettono in pericolo la salute delle gestanti e del nascituro, sempre che non figurino ancora nell'allegato B:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) sostanze etichettate R 40; R 45; R 46 e R 47 ai sensi della direttiva n. 67/548/CEE, purché non figurino ancora nell'allegato B;</li><li>b) agenti chimici che figurano nell'allegato VIII del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni;</li><li>c) mercurio e suoi derivati;</li><li>d) medicinali antimicotici;</li><li>e) monossido di carbonio;</li><li>f) agenti chimici pericolosi di comprovato assorbimento cutaneo.</li></ul>
<p>Processi industriali che figurano nell'allegato VIII del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni.</p>
<p>Condizioni di lavoro: lavori sotterranei di carattere minerario.</p>

In virtù dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 151 del 2001, viene fatto, inoltre, assoluto divieto di adibire la lavoratrice, durante il periodo di gravidanza e fino a sette mesi di età del figlio, al trasporto e al sollevamento di pesi, nonché ai lavori pericolosi, faticosi ed insalubri; in tale caso, l'obbligo di assegnare la lavoratrice ad altra mansione scatta immediatamente, al di là della valutazione dei rischi. I lavori pericolosi, faticosi ed insalubri sono indicati dall'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1976, n. 1026, riportato nell'allegato A del decreto stesso. Tra i lavori pericolosi, faticosi ed insalubri sono inclusi quelli che

<sup>24</sup> Si veda la circ. Min. lav. n. 28/1998.

<sup>25</sup> Si ricorda che il d.lgs. n. 626/1994 è stato abrogato dal d.lgs. n. 81/2008.

comportano il rischio di esposizione agli agenti ed alle condizioni di lavoro, indicati nell'allegato B del decreto.

Allegato A, decreto legislativo n. 151 del 2001.

Il divieto si intende riferito al trasporto, sia a braccia e a spalle, sia con carretti a ruote su strada o su guida, e al sollevamento dei pesi, compreso il carico e scarico e ogni altra operazione connessa.

I lavori faticosi, pericolosi ed insalubri, vietati ai sensi dello stesso articolo, sono i seguenti:

A) quelli previsti dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345 e dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 262;

B) quelli indicati nella tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 303, per i quali vige l'obbligo delle visite mediche preventive e periodiche: durante la gestazione e per 7 mesi dopo il parto;

C) quelli che espongono alla silicosi e all'asbestosi, nonché alle altre malattie professionali di cui agli allegati 4 e 5 al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e successive modificazioni: durante la gestazione e fino a 7 mesi dopo il parto;

D) i lavori che comportano l'esposizione alle radiazioni ionizzanti: durante la gestazione e per 7 mesi dopo il parto;

E) i lavori su scale ed impalcature mobili e fisse: durante la gestazione e fino al termine del periodo di interdizione dal lavoro;

F) i lavori di manovalanza pesante: durante la gestazione e fino al termine del periodo di interdizione dal lavoro;

G) i lavori che comportano una stazione in piedi per più di metà dell'orario o che obbligano ad una posizione particolarmente affaticante, durante la gestazione e fino al termine del periodo di interdizione dal lavoro;

H) i lavori con macchina mossa a pedale, o comandata a pedale, quando il ritmo del movimento sia frequente, o esiga un notevole sforzo: durante la gestazione e fino al termine del periodo di interdizione dal lavoro;

I) i lavori con macchine scuotenti o con utensili che trasmettono intense vibrazioni: durante la gestazione e fino al termine del periodo di interdizione dal lavoro;

L) i lavori di assistenza e cura degli infermi nei sanatori e nei reparti per malattie infettive e per malattie nervose e mentali: durante la gestazione e per 7 mesi dopo il parto;

M) i lavori agricoli che implicano la manipolazione e l'uso di sostanze tossiche o altrimenti nocive nella concimazione del terreno e nella cura del bestiame: durante la gestazione e per 7 mesi dopo il parto;

N) i lavori di monda e trapianto del riso: durante la gestazione e fino al termine del periodo di interdizione dal lavoro;

O) i lavori a bordo delle navi, degli aerei, dei treni, dei pullman e di ogni altro mezzo di comunicazione in moto: durante la gestazione e fino al termine del periodo di interdizione dal lavoro.

Allegato B, decreto legislativo n. 151 del 2001.

A. Lavoratrici gestanti.

1. Agenti:

a) agenti fisici: lavoro in atmosfera di sovrappressione elevata, ad esempio in camere sotto pressione, immersione subacquea;

b) agenti biologici:

toxoplasma;

virus della rosolia, a meno che sussista la prova che la lavoratrice è sufficientemente protetta contro questi agenti dal suo stato di immunizzazione;

c) agenti chimici: piombo e suoi derivati, nella misura in cui questi agenti possono essere assorbiti dall'organismo

umano.

2. Condizioni di lavoro: lavori sotterranei di carattere minerario.

B. Lavoratrici in periodo successivo al parto.

1. Agenti:

a) agenti chimici: piombo e suoi derivati, nella misura in cui tali agenti possono essere assorbiti dall'organismo umano.

2. Condizioni di lavoro: lavori sotterranei di carattere minerario.

Le stesse misure devono essere attuate nei casi in cui i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, d'ufficio o su istanza della lavoratrice, accertino che le condizioni di lavoro o ambientali siano pregiudizievoli alla salute della donna. Anche in questo caso, qualora non fosse possibile l'assegnazione ad altre mansioni, il servizio ispettivo può disporre l'interdizione dal lavoro. L'interdizione può essere, inoltre, disposta nel caso di gravi complicanze della gravidanza o preesistenti forme morbose che presumono possano essere aggravate dallo stato di gravidanza. Ricordiamo che la lavoratrice destinataria di tali tutela è colei che abbia comunicato al datore di lavoro il suo stato di gravidanza mediante presentazione del certificato medico<sup>26</sup>; eventuali ritardi in merito a tale comunicazione non comportano la perdita dei diritti sopra descritti; quest'ultimi diventeranno operativi solo dopo la presentazione del certificato.

Il successivo articolo 8 del decreto legislativo n. 151 del 2001 si occupa dell'esposizione a radiazioni ionizzanti; in particolare, "le donne, durante la gravidanza, non possono svolgere attività in zone classificate o, comunque, essere adibite ad attività che potrebbero esporre il nascituro ad una dose che ecceda un millisievert durante il periodo della gravidanza". In tale situazione, la facoltà di informazione del datore di lavoro da parte della lavoratrice del proprio stato di gravidanza si trasforma in vero e proprio obbligo. La lavoratrice esposta a radiazioni ionizzanti è cioè obbligata, non appena lo stato di gravidanza venga accertato, ad informare il datore di lavoro; quest'ultimo dovrà adibire la lavoratrice a mansioni salubri e compatibili con tempestività. Naturalmente, anche in questo caso, se lo spostamento non fosse possibile si deve procedere all'interdizione dal lavoro. In caso di esposizione a radiazioni ionizzanti vengono tutelate anche le donne che allattano: queste non possono essere impiegate in attività comportanti un rischio di contaminazione<sup>27</sup>.

Infine, a tutela della salute e della sicurezza della lavoratrice madre, viene sancito il divieto assoluto di adibire le donne al lavoro notturno, definito nel periodo dalle ore 24 alle ore 6, dall'accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di un anno del bambino. Non sono, invece, obbligati a prestare lavoro notturno:

- la lavoratrice madre di un figlio di età inferiore a tre anni o, in alternativa, il lavoratore padre convivente con la stessa;
- la lavoratrice o il lavoratore che sia l'unico genitore affidatario di un figlio convivente di età inferiore a dodici anni.

In materia di lavoro notturno è successivamente intervenuto il decreto legislativo n. 66 del 2003, il cui articolo 11 riproduce fedelmente le disposizioni sopra descritte, con la sostanziale differenza che, in caso di inosservanza, sono previste sanzioni penali, ossia l'arresto da due a quattro anni o l'ammenda da 516 a 2.582 euro.

---

<sup>26</sup> Sull'onere di informazione a carico della lavoratrice gestante si veda la sentenza C. Cass. 12 febbraio 2000, n. 1575, in *NGL*, 2000, 583 secondo la quale «nel caso di danno alla salute patito da una lavoratrice in gravidanza a causa delle mansioni svolte, deve escludersi la responsabilità del datore di lavoro non informato di tale stato».

<sup>27</sup> Sul divieto a svolgere attività che comportino rischi di contaminazione durante il periodo di allattamento si veda la risposta Min. lav. 4 agosto 2008, n. 26, ad interpello del Consiglio Nazionale dell'ordine dei Consulenti del Lavoro in *DPL*, 2008, n. 43.

#### **4. Conclusioni.**

Abbiamo visto che la legislazione nazionale posta a tutela della lavoratrice gestante e puerpera è completa e offre condizioni migliorative rispetto alla legislazione internazionale e comunitaria. La lavoratrice risulta, così, pienamente tutelata in materia di salute e sicurezza e titolare di diritti che tengono conto del suo essere madre. Ancora incerta è la cultura della salute e della sicurezza in merito alle differenze di genere; occorre sviluppare maggiore consapevolezza delle diversità tra uomini e donne, tutelandone la salute riproduttiva e il loro ruolo all'interno della famiglia. A fronte di ciò, le lavoratrici devono essere tutelate proprio perché madri e titolari di obblighi legati alla cura della casa e della famiglia. Non è sufficiente garantire specifica attenzione alla lavoratrice durante la gravidanza, il puerperio e l'allattamento: occorre assicurare alla donna un lavoro che rispetti il suo ruolo di madre. In tale senso, è necessario sviluppare una "cultura delle pari opportunità"; tale percorso si costruisce su vari elementi tra cui: assenza di discriminazioni negli sviluppi di carriera, pari retribuzione, servizi di asili nido aziendali o territoriali, flessibilità dell'orario di lavoro, part-time obbligatorio per le lavoratrici madri che lo richiedano fino ai tre anni di età del bambino. Solo attraverso lo sviluppo di tale cultura, unitamente alle tutele previste dal decreto legislativo n. 151 del 2001, si può garantire una reale e completa tutela della lavoratrice madre e dei suoi figli.



**TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA  
E LAVORO “DECENTE” IN ALCUNI COMPARTI:  
TESSILE, CALZATURIERO,  
COMMERCIO, TURISMO E AGRICOLTURA**

Sommario: 1. Il quadro internazionale. – 2. Tessile, abbigliamento e calzaturiero. – 3. Turismo. – 3.1. Il rischio infortunistico. – 3.2. Azioni d'intervento adottate nell'Europa comunitaria. – 4. Agricoltura. 4.1. Il settore agricolo nel quadro internazionale. – 4.2. Il settore agricolo nell'esperienza statunitense. – 4.3. Il settore agricolo nell'Europa comunitaria.

### **1. Il quadro internazionale.**

In ragione dell'ampiezza del lavoro sommerso a livello internazionale, presente in tutte le attività produttive, è opportuno distinguere i settori in cui il tasso di irregolarità è maggiore al fine di individuare i fattori di rischio infortunistico più frequenti. La gravità della situazione è data non solo dai numeri preoccupanti ma anche dalla specificità dei settori all'interno dei quali si registra un maggiore tasso di irregolarità, caratterizzati tutti dalla presenza di rischi infortunistici particolari. Si pensi, ad esempio, al settore agricolo in cui la manodopera viene sottoposta a turni massacranti di lavoro senza una adeguata formazione sui pericoli legati all'utilizzo delle apparecchiature meccaniche. Una particolare attenzione deve prestarsi anche alle attività zootecniche, caratterizzate da una complessa struttura aziendale composta da macchine ed attrezzature che rientrano in un ciclo produttivo molto rischioso per i lavoratori. Ne consegue che per garantire la tutela dagli infortuni in zootecnia sarebbe opportuno intervenire in tutte le fasi operative, dalla progettazione, alla gestione aziendale ordinaria, alla manutenzione, col supporto di un'ideale formazione degli operatori. Nella gestione ordinaria si dovrebbero valutare l'età, l'esperienza e le condizioni fisiche prima di decidere se un addetto è idoneo o meno a svolgere la mansione richiesta, ciò che di fatto non viene realizzato nei confronti dei lavoratori che rendono la propria prestazione in maniera irregolare. Lo stesso dicasi per il settore del commercio, alberghi e pubblici esercizi nell'ambito del quale si utilizzano lavoratori disagiati quali minori che non hanno assolto l'obbligo scolastico, lavoratori stranieri immigrati o studenti nei cui confronti non si riconoscono le basilari pratiche di tutela antinfortunistica. Per quanto concerne, invece, il settore dell'industria in senso stretto, non deve sorprendere che siano proprio le produzioni legate al tessile, abbigliamento e calzaturiero quelle in cui si registra il più elevato tasso di irregolarità in quanto maggiore è la richiesta di manodopera disposta a sottoporsi a turni di lavoro estenuanti ed in condizioni di lavoro in cui spesso non vengono garantite le minime tutele dai fattori di rischio infortunistico. La situazione in questi comparti appena citati è particolarmente grave in ragione della presenza di rischi specifici dovuti all'utilizzo di sostanze chimiche e di macchinari che funzionano ad elevate temperature. Sono infatti frequenti i casi di lavoratori infortunatisi a causa di inalazione di polveri di coloranti, ustioni da acqua a temperature vicine all'ebollizione e da sostanze caustiche, esposizione a calore e umidità molto elevata, rumore. In particolare, nel settore dell'abbigliamento e del calzaturiero le tipologie di infortuni sono principalmente legate ai rischi derivanti dall'uso di solventi, composti contenuti nei collanti, polveri di cuoio, oltre che dagli eventi lesivi conseguenti alla movimentazione di carichi e dall'utilizzo di macchine che richiedono dei movimenti ripetitivi a carico degli arti superiori. Applicando questo approccio metodologico, pur sfuggendo il dato sugli infortuni nel sommerso alle statistiche ufficiali, ci si può rendere conto dell'entità del fenomeno infortunistico e si possono fare delle stime, seppure approssimative, sulle dimensioni generali del fenomeno.

## **2. Tessile, abbigliamento e calzaturiero.**

Nell'ambito del settore informale, il comparto tessile, abbigliamento e calzaturiero è considerato uno dei settori produttivi più globalizzato a livello mondiale, caratterizzato dall'utilizzo di manodopera composta spesso da giovani e donne, sottopagati e privi di qualsivoglia tutela antinfortunistica. Su questa tematica l'attenzione degli addetti ai lavori si è concentrata sui fattori legati alla distribuzione della produzione tessile in distretti dislocati in aree svantaggiate del mondo, quali ad esempio la Cina, il sud est asiatico, alcune aree del Mediterraneo (Marocco e Turchia), Messico e Centro America. In particolare, dall'analisi di alcuni studi scientifici, elaborati a livello internazionale con la finalità di analizzare le condizioni di lavoro dei lavoratori vulnerabili nel settore tessile, emerge con chiarezza che in tutte le aree del mondo la manodopera composta da donne e giovani lavoratori è sottoposta ad orari di lavoro estenuanti, occupata in luoghi di lavoro privi delle condizioni di sicurezza ed igienico sanitarie basilari. A questo si aggiunge il fenomeno diffuso in vari continenti del lavoro domestico a cui si fa massicciamente ricorso nel settore tessile delegando la realizzazione del prodotto finito all'intero nucleo familiare composto da anziani, donne e bambini. Risulta evidente che questa tipologia lavorativa sfugge a qualsiasi tipo di rilevazione e controllo da parte degli organismi statali deputati al rispetto delle norme in materia di tutela delle condizioni di lavoro e di sicurezza. La dislocazione dei nuclei familiari in piccole comunità o villaggi difficilmente raggiungibili attraverso le principali vie di comunicazione, lo stato di degrado e di abbandono in cui versano le abitazioni/laboratorio e la mancanza di scolarizzazione sono solo alcuni elementi che contraddistinguono questo genere di prestazioni lavorative nel sommerso del settore tessile e calzaturiero. In tali condizioni, si ritiene da più parti che maggiori dovrebbero essere gli sforzi da parte della comunità internazionale per individuare i distretti in cui si fa ricorso a questo tipo di prestazioni di lavoro. Solo una efficace azione repressiva consentirebbe di individuare i datori di lavoro, in molti casi coincidenti con strutture societarie ben radicate nel territorio, che sfruttano la manodopera per la produzione di articoli immessi successivamente nel mercato internazionale dei prodotti contraffatti. Ciò considerato, ferma restando la consapevolezza che in alcune parti del mondo l'economia di intere aree si basa sulla produzione tessile e calzaturiera illegale, si pone il problema di come si possa garantire un sistema di tutele nei confronti dei lavoratori. Si tratta di un problema di non facile soluzione che richiede un impegno notevole sia dal punto di vista della individuazione di programmi che consentano la trasposizione delle produzioni illegali all'interno di sistemi produttivi leciti, sia dal punto di vista dell'applicazione delle misure di sicurezza nei confronti di lavoratori che non hanno mai avuto alcun genere di tutela in questa materia.

Diversamente da quanto avviene nei Paesi in via di sviluppo, nelle economie c.d. industrializzate si presentano altri problemi. In Europa, ad esempio, gli studi si concentrano sull'individuazione dei fattori di rischio che maggiormente provocano danni ai lavoratori al fine di trovare delle misure idonee a ridurre od eliminare del tutto la pericolosità. L'indagine si basa infatti sulla rilevazione periodica dei rischi specifici, quali ad esempio l'esposizione ad agenti chimici e biologici, al fine di acquisire elementi utili ad individuare delle misure di prevenzione sempre più appropriate da adottare nei luoghi di lavoro del comparto. In questa prospettiva di studio, un dato di rilievo è costituito dall'elevato numero di eventi lesivi nelle attività del confezionamento e della tessitura e dall'incrementarsi di malattie professionali quali ipoacusia, malattie muscolari, cutanee e respiratorie prevalentemente nei confronti della categoria femminile, fortemente rappresentata in questo settore produttivo. Un altro elemento che contraddistingue i lavoratori del settore tessile e calzaturiero è lo scarso livello di istruzione nonché la bassa percezione della pericolosità della prestazione eseguita, condizioni ancor più evidenti se si tratta di lavoratori extracomunitari. In ragione di tali circostanze di fatto, tenendo conto della specificità dei rischi a cui sono sottoposti i lavoratori in questo comparto, si deduce la necessità di programmare un'attività formativa antinfortunistica preventiva che tenga conto di queste esigenze. L'esposizione a rischi quali vibrazioni, rumori, elevate temperature, inalazioni di fumi e vapori, contatto con sostanze chimiche, devono essere oggetto di un piano di

formazione particolareggiato che tenga conto dei lavoratori a cui è rivolto attraverso indicazioni specifiche a seconda che si tratti di donne, lavoratori extracomunitari o lavoratori con un basso livello di istruzione.

### **3. Turismo.**

#### **3.1. Il rischio infortunistico.**

Tra i comparti produttivi in cui è più evidente negli ultimi anni l'incremento di infortuni sul lavoro si annovera il turismo, un settore in forte espansione al punto tale da essere considerato come una delle più importanti risorse di creazione di posti di lavoro. L'ingente richiesta di forza lavoro determina, inevitabilmente, l'impiego di manodopera costituita da lavoratori vulnerabili quali giovani, donne ed immigrati per l'espletamento di attività di basso profilo professionale, spesso utilizzati in maniera irregolare. Si tratta di un fenomeno che investe i diversi continenti, caratterizzato da un ambiente di lavoro multiculturale in cui i lavoratori devono confrontarsi con lavori accomunati da tre D, come si è soliti indicare usando una terminologia anglosassone: *dirty, dangerous and demanding task*. Questa definizione sintetizza il tipo di attività a cui sono sottoposti i lavoratori, vale a dire lavori con un elevato tasso di rischio infortunistico che, allo stesso tempo, richiedono prestazioni lavorative dettagliate e faticose. Per rendersi conto della vastità del fenomeno, si stima che solo all'interno dell'Unione Europea, nell'ambito del turismo ci siano 7,8 milioni di persone impiegate nel settore Horeca (Hotel, ristoranti e catering), come qualificato nei rapporti predisposti dagli istituti scientifici internazionali. Secondo le statistiche Esaw Eurostat, nel 2004 nell'Europa comunitaria sono occorsi nel settore Horeca circa 200.000 incidenti sul lavoro di durata superiore ai 3 giorni e 66 incidenti mortali. Il 21% ha interessato giovani lavoratori tra i 18 ed i 24 anni ed il 26% giovani lavoratori tra i 25 ed i 34 anni. Questo dato è allarmante se si tiene conto che si tratta spesso di incidenti concentrati in periodi limitati dell'anno, in occasione delle c.d. punte di lavoro stagionale. Le cause sono molteplici e vanno differenziate a seconda della tipologia lavorativa. Di sicuro, due elementi influiscono notevolmente su questa fenomenologia: da una parte la pressoché inesistente formazione preventiva del personale, dall'altra la mancanza di controlli nella fase di esecuzione della prestazione lavorativa. A riprova della gravità della situazione dal punto di vista dell'approccio a questo settore, si ritiene che circa il 40% dei lavoratori non siano qualificati e non abbiano alcuna esperienza, limitandosi a mettere a disposizione la propria forza lavoro senza alcun tipo di formazione. Di riflesso, l'inesperienza e la mancata conoscenza dell'attività si ripercuote sulla maggiore esposizione ai rischi infortunistici. Si aggiunga, inoltre, che le condizioni di lavoro sono in molti casi difficili: lavoro notturno, turni di lavoro prolungati, mancato rispetto delle pause, posture errate e prolungate nel tempo. Per quanto concerne, invece, l'aspetto dell'organizzazione datoriale, circa il 90% del settore è dominato da piccole e medie imprese, con un numero di dipendenti non superiore a dieci e spesso a conduzione familiare. Questa composizione della compagine lavorativa sottopone a maggiori rischi i lavoratori in ragione del fatto che non si percepisce l'esigenza di prestare attenzione alle norme in materia di sicurezza e di conseguenza non si adottano le misure idonee a scongiurare il verificarsi di eventi lesivi. Difatti, lo svolgimento dell'attività in ambienti circoscritti, spesso sotto il controllo diretto del datore di lavoro o di un suo diretto responsabile, rende meno percepibile ai lavoratori la pericolosità della prestazione lavorativa. A questo si aggiunga che nella maggior parte dei casi la forza lavoro è composta da personale fluttuante, senza competenze specifiche, non in grado di percepire la pericolosità insita in alcune pratiche di lavoro. Ne consegue, pertanto, che tutti gli sforzi per affermare la cultura della sicurezza sul posto di lavoro devono essere diretti a sviluppare delle strategie che si basino su attività di formazione preventiva mirate nei confronti delle donne, dei giovani lavoratori e degli immigrati. Una tale impostazione è assolutamente necessaria in considerazione del fatto che le donne rappresentano il 54% dell'intera forza lavoro nel settore Horeca mentre i giovani con un'età inferiore ai 35 anni sono pari al 48%. Le ragioni

che spingono i datori di lavoro ad assumere personale composto da donne e da lavoratori di giovane età si spiegano nella domanda di lavoro da parte di queste due categorie di lavoratori vulnerabili, soprattutto nei periodi delle stagioni turistiche, e nella loro disponibilità a svolgere prestazioni di lavoro faticose e prolungate. Si tratta nella quasi totalità dei casi di lavori che non offrono prospettive di carriera, non forniscono particolari gratificazioni e spesso si concludono in un breve arco di tempo. Meno attendibili sono, invece, i dati riguardanti i lavoratori immigrati anche se dovrebbero oscillare tra il 6 ed il 14% dei lavoratori occupati nel settore. La maggior parte dei lavoratori migranti svolge prestazioni di tipo stagionale in condizioni più precarie e pericolose rispetto agli altri lavoratori.

### **3.2. Azioni d'intervento adottate nell'Europa comunitaria.**

A questo punto ci si pone il problema di come si possano proteggere in maniera efficace i lavoratori particolarmente vulnerabili operanti in questo settore. Nella maggior parte degli Stati membri non esiste una legislazione specifica per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel settore turistico. Tuttavia, per sopperire a questa mancanza, in alcune nazioni quali Cipro, Danimarca, Olanda e Finlandia si è attribuito all'Ispettorato del lavoro il compito di intensificare i controlli, particolarmente in alcuni periodi dell'anno in cui è maggiore la presenza turistica, per garantire l'applicazione delle norme antinfortunistiche e scongiurare l'impiego di lavoratori irregolari. In Olanda, invece, un ruolo di rilievo è svolto dalla contrattazione collettiva attraverso la quale si individuano i rischi specifici del settore con le conseguenti attività da porre in essere per garantire una effettiva tutela dei lavoratori. Sul piano della prevenzione, in Austria è stato sperimentato un innovativo sistema di informazione online attraverso la pubblicazione su un portale internet, [www.eval.at](http://www.eval.at), di una serie di documenti per la valutazione dei rischi. L'iniziativa è stata il frutto di una articolata collaborazione tra *l'Austrian Social Insurance for Occupational Risks (Auva)*, *l'Austrian Federal Economic Chamber (Wko)*, *l'Association of the Safety Representatives* e *la Federation of Austrian Industry*. In altri Paesi quali Spagna, Portogallo, Svezia e Gran Bretagna le autorità ministeriali responsabili per la sicurezza sul lavoro puntano su campagne informative attraverso i media finalizzate a sensibilizzare gli operatori sui rischi connessi alle attività lavorative nel settore turistico. Accanto agli sforzi compiuti dai singoli Stati, sono state intraprese dalle parti sociali a livello comunitario delle significative azioni finalizzate a ridurre l'incidenza del fenomeno infortunistico. Nel 2004 la Federazione europea del cibo, agricoltura e turismo (Effat), in rappresentanza delle parti sociali, e la Confederazione delle associazioni nazionali di categoria degli hotel, ristoranti ed esercizi operanti nel settore del turismo (Hotrec), in rappresentanza dei datori di lavoro, hanno sottoscritto un documento intitolato *An initiative to improve corporate social responsibility (CSR) in the hospitality sector*. Si tratta di un accordo programmatico di rilevanza internazionale con una connotazione fortemente innovativa in quanto finalizzato a tutelare i lavoratori del settore turistico eliminando qualsiasi forma di discriminazione nei loro confronti. In virtù di questo nuovo approccio, la tutela della dignità dei lavoratori viene posta alla base della loro prestazione lavorativa sia in termini di migliori condizioni di lavoro che di salute e sicurezza. Tuttavia, ci si rende conto che per raggiungere un obiettivo così ambizioso è necessario prevedere delle azioni specifiche che individuino i soggetti particolarmente a rischio di discriminazione, quali ad esempio donne, giovani lavoratori e migranti, garantendo loro tutte le tutele necessarie. Su questa stessa linea di intervento si registra un interessante progetto condotto in Olanda per eliminare qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori migranti che ha portato all'adozione da parte dei datori di lavoro del "*Codice di condotta per la prevenzione delle discriminazioni razziali nel settore Horeca*" (*Code ter bestrijding en voorkoming van rassendiscriminatie in de Horeca, recreatie en catering*). Quello olandese non è un esperimento isolato bensì rientra tra le tante buone pratiche, le c.d. *good practice*, adottate nell'Europa comunitaria per tutelare i diritti dei lavoratori migranti, con particolare riguardo agli immigrati irregolari, in un ambiente di lavoro multiculturale. In Belgio, ad esempio,

un'organizzazione non governativa che si prende cura dei lavoratori irregolari (Orca) ha pubblicato in diverse lingue una guida che informa i lavoratori dei rischi connessi all'attività lavorativa. In Finlandia, un progetto condotto per 2 anni in 16 posti di lavoro ha sperimentato con ottimi risultati delle nuove azioni di gestione della forza lavoro in un ambiente multiculturale che consentano ai lavoratori di sentirsi inseriti eliminando le barriere dovute alle diversità di lingua, cultura e religione. In Francia, Spagna e Gran Bretagna i siti internet dei rispettivi Ministeri del lavoro ed altri organismi preposti alla tutela della sicurezza sul lavoro forniscono costantemente informazioni utili in diverse lingue mettendo in guardia i lavoratori migranti sui rischi ai quali potrebbero essere sottoposti. Dall'esperienza vissuta in questi Paesi si evidenzia che, in ragione della composizione multirazziale del personale impiegato nel settore turistico, risulta di fondamentale importanza individuare degli strumenti che possano fornire una ricognizione adeguata delle differenze culturali, del livello di istruzione e della conoscenza linguistica. A tale riguardo, in Danimarca i lavoratori migranti devono obbligatoriamente frequentare dei corsi di lingua danese nell'ambito dei quali è previsto un modulo di salute e sicurezza sul lavoro, spesso attraverso la proiezione di materiale video sottotitolato, in considerazione del fatto che molti lavoratori hanno un livello di alfabetizzazione basso e non possono comprendere una spiegazione verbale. Come risulta evidente, le azioni poste in essere nei singoli Stati agiscono su più fronti con modalità diverse per cui si rende necessario prevedere un sistema di coordinamento. Su queste premesse, per raccogliere tutte le attività di *good practice* poste in essere dagli Stati membri, è stato costituito il consorzio Work Environment Topic Centre che raccoglie gli Istituti nazionali in materia di salute e sicurezza. La funzione principale è quella di confrontarsi sulle tematiche inerenti le condizioni di lavoro attraverso lo scambio di informazioni e studi specifici da far confluire in un rapporto finale. In questo modo è possibile avere un quadro aggiornato in tempo reale dell'andamento del fenomeno infortunistico a livello europeo ed è possibile valutare i risultati positivi raggiunti dalle azioni intraprese. In buona sostanza, tutte le attività poste in essere in ambito comunitario mostrano la necessità di proseguire con un piano di intervento congiunto che coinvolga gli organismi statali, le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro. In questo sistema di interazione, gli Istituti ministeriali preposti a garantire la sicurezza sul lavoro devono prevedere delle campagne di informazione che tengano conto delle problematiche legate all'assunzione dei lavoratori appartenente alle categorie vulnerabili. I datori di lavoro, dal canto loro, devono rispettare la normativa in materia di sicurezza e le organizzazioni sindacali devono mediare fornendo assistenza ai lavoratori. Il ruolo dell'Ispettorato del lavoro in questo nuovo approccio deve essere quello di vigilare sulla corretta applicazione delle norme esistenti per evitare ogni tipo di discriminazione e di garantire l'applicazione di un sistema sanzionatorio duro nei confronti dei trasgressori.

#### **4. Agricoltura.**

##### **4.1. Il settore agricolo nel quadro internazionale.**

In ambito internazionale, sia nei Paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo, il settore agricolo si annovera tra i comparti produttivi che presentano il più elevato numero di lavoratori operanti nell'ambito del lavoro sommerso con un massiccio ricorso alla forza lavoro irregolare composta da lavoratori migranti, stagionali, donne e giovani. Ne consegue che si applicano nei confronti di costoro minori tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di conseguenza più elevato è il tasso di rischio infortunistico. Il fenomeno è tuttavia sottostimato in considerazione del fatto che nei diversi continenti i sistemi di rilevazione statistica non sono in grado di fornirci un quadro dettagliato che ne metta in luce le effettive dimensioni sia per le difficoltà di rilevazione dei dati nelle zone rurali sia per la mancanza di una legislazione appropriata in materia di sicurezza sul lavoro applicabile all'agricoltura. Al riguardo, si consideri che in alcuni Stati quali ad esempio Cambogia, Ghana, Giordania, Nepal, Sierra Leone, Sudan e Yemen non è

possibile analizzare l'andamento infortunistico in agricoltura in quanto le norme generali in materia di lavoro escludono completamente o parzialmente i lavoratori operanti nel settore agricolo dalle tutele previste dalla legge. Questa situazione, presente in numerosi Paesi nei vari continenti, stupisce in ragione del fatto che la tematica della sicurezza in agricoltura è al centro del dibattito internazionale da decenni ed ha ispirato numerose Convenzioni e Raccomandazioni dell'Ilo. Ciò dimostra che gli strumenti adottati fino ad oggi non sono stati sufficientemente efficaci per cui si fa pressante la necessità di individuare altre vie che possano garantire in maniera concreta la sicurezza dei lavoratori. A tale riguardo, una nuova strada è stata intrapresa a livello internazionale attraverso la predisposizione di codici di pratica e progetti finalizzati a fornire consigli utili e stimolare azioni che possano garantire a livello operativo la tutela della salute e sicurezza sul posto di lavoro. Si pensi ad esempio ad alcuni progetti intrapresi dal Dipartimento inglese per lo sviluppo internazionale (DFID), responsabile per la promozione dello sviluppo e della riduzione della povertà, attraverso cui si cerca di introdurre un processo di riforma in agricoltura e nell'economia rurale in alcuni Stati quali Bangladesh, Ghana, India, Kenya, Malawi, Mozambico, Nepal, Nigeria, Sud Africa, Tanzania e Uganda. Allo stesso modo, alcuni progetti condotti dall'Ilo in Vietnam nell'ambito del Programma Wind (*Work Improvement for Neighborhood Development*) puntano a diffondere la cultura della sicurezza sul lavoro nelle aree rurali organizzando dei corsi di formazione per imprenditori agricoli, di comune accordo con le organizzazioni di categoria dei datori di lavoro. I risultati raggiunti negli ultimi anni sono stati stupefacenti, dimostrando la capacità degli imprenditori agricoli di mettere in pratica gli insegnamenti ricevuti, riducendo drasticamente il numero di incidenti sul lavoro. Questa impostazione dimostra che l'attività formativa, soprattutto in aree del mondo in cui non è diffusa la cultura della sicurezza, deve considerarsi come un obiettivo da attuare con ogni mezzo. Ad ogni modo, in agricoltura la formazione in materia di salute e sicurezza richiede un approccio più pragmatico che fornisca una conoscenza accurata del settore sia nella fase dell'analisi del procedimento lavorativo che della prevenzione. Per queste ragioni, sarebbe opportuno fornire degli insegnamenti sulla comprensione dei processi produttivi e delle procedure di lavorazione e successivamente sui fattori di rischio e sulle metodologie per pianificare ed implementare la prevenzione dei rischi ed i programmi in materia di salute e sicurezza.

#### **4.2. Il settore agricolo nell'esperienza statunitense.**

Negli Stati Uniti d'America gli studi condotti dall'Istituto per la salute e sicurezza sul lavoro (Niosh) sul fenomeno infortunistico in agricoltura hanno evidenziato la presenza di alcune categorie di lavoratori particolarmente vulnerabili, maggiormente suscettibili di subire infortuni sul lavoro o malattie professionali comprendendovi i lavoratori migranti, i giovani e le donne. Per fronteggiare questa situazione è stata elaborata una Agenda che metta in pratica un programma di ricerca innovativo basato su tre punti e finalizzato a garantire la salute e sicurezza in agricoltura, silvicoltura e pesca (Nora). Il primo punto prevede la realizzazione di una dettagliata azione di monitoraggio del fenomeno infortunistico che tenga conto dei cambiamenti che si verificano nelle lavorazioni agricole nonché nel diverso impiego della manodopera. L'introduzione di un nuovo sistema di raccolta dei dati è considerato cruciale per fare il quadro della situazione: sono necessarie delle stime attendibili degli infortuni occorsi negli ultimi anni al fine di fare una comparazione con i diversi fattori di rischio che si modificano nel tempo così come dei nuovi rischi e delle malattie di nuova comparsa. Per questo l'azione congiunta degli istituti di rilevazione statistica e degli istituti di medicina del lavoro devono fornire dei dati la cui analisi incrociata deve consentire di individuare le aree del comparto agricolo in cui adottare delle azioni specifiche. Questo tipo di analisi deve tener conto anche delle differenze geografiche, della provenienza dei lavoratori, del tipo di colture e delle pratiche di lavorazione adottate. Il secondo punto prevede l'individuazione delle categorie di lavoratori vulnerabili maggiormente a rischio di infortunio nel settore agricolo, con una particolare attenzione ai

lavoratori migranti. Tra i fattori sociali causa di maggiore esposizione ai rischi per questa categoria di lavoratori si ritiene che la difficoltà di comprensione linguistica abbia un certo rilievo. Una soluzione potrebbe essere costituita dalla presenza di un mediatore culturale, coadiuvato da un esperto in materia di sicurezza, i quali svolgano una funzione di formazione preventiva senza sostituirsi all'attività svolta dal datore di lavoro bensì affiancandosi sia nella fase precedente l'inserimento nel ciclo produttivo che durante lo svolgimento della prestazione, attraverso delle azioni di monitoraggio. Ciò che plausibilmente potrebbe scoraggiare un siffatto intervento sono i costi di gestione per la predisposizione di programmi ad hoc che tengano conto della provenienza geografica dei lavoratori, del loro livello culturale; per ovviare a queste difficoltà si potrebbero promuovere degli accordi di programma con le Istituzioni locali o le associazioni di categoria per finanziare delle campagne stabili di affiancamento ai già individuati soggetti operanti nel settore della sicurezza sul lavoro. Il terzo ed ultimo punto prevede la predisposizione di un programma di sensibilizzazione alla sicurezza attraverso i canali di comunicazione nei confronti sia dei datori di lavoro che dei lavoratori. La necessità che si avverte negli Stati Uniti è quella di fare della sicurezza una questione sociale di interesse pubblico, svincolandola dall'ambito ristretto dell'ambiente di lavoro. Senza entrare troppo nel tecnicismo proprio di ogni lavorazione, l'obiettivo che si vuole perseguire è quello di diffondere la consapevolezza del pericolo nel momento in cui ci si appropria al lavoro. A tale riguardo, si ritiene che siano particolarmente utili delle campagne informative nella lingua dei lavoratori migranti condotte nel loro Paese di origine: si pensi al forte fenomeno di immigrazione clandestina dal Messico agli Stati Uniti, per cui sortirebbe sicuramente dei risultati positivi una campagna in Messico, individuando dei mezzi di comunicazione che possano fare maggiormente presa tra le classi più povere della popolazione.

#### **4.3. Il settore agricolo nell'Europa comunitaria.**

Nell'Europa comunitaria il settore agricolo, all'interno del quale si comprende la silvicoltura, conta oltre 10 milioni di addetti, interessando circa il 5,5% della popolazione lavorativa europea, ed è caratterizzato da una incidenza di infortuni sul lavoro superiore al 30% , spesso mortali, e malattie professionali. A questi dati ufficiali deve aggiungersi il fenomeno del lavoro irregolare, molto diffuso in tutte le produzioni agricole, con punte elevate durante i periodi di lavorazione stagionale, che sfugge ai rilievi statistici ufficiali. La visione d'insieme che ne deriva evidenzia un settore in forte trasformazione in cui la forza lavoro è composta da lavoratori di ogni nazionalità, spesso irregolari, di tutte le fasce d'età, con una non trascurabile presenza di donne. Difatti, questo comparto produttivo ha subito nel corso degli ultimi decenni drastici cambiamenti concernenti un diverso sfruttamento delle terre, lo spostamento di una parte della popolazione, l'utilizzo di macchinari sempre più avanzati tecnologicamente e di fertilizzanti chimici per migliorare la quantità e qualità della produzione. Si tratta di fenomeni che ancora oggi continuano ad interessare il settore agricolo ed hanno un impatto sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Pertanto, ci si interroga su quali possono essere le future sfide da affrontare per migliorare il sistema di sicurezza nel comparto agricolo a seguito del rapido cambiamento delle pratiche di lavoro che ha visto da una parte un sempre crescente ricorso ai macchinari e dall'altra l'impiego massiccio di manodopera irregolare per periodi limitati nel tempo, durante le lavorazioni stagionali. Si assiste in tal modo ad una differenziazione tra i pochi lavoratori specializzati che utilizzano i macchinari, per il cui funzionamento si richiede il possesso di competenze tecniche, ed i lavoratori, prevalentemente migranti, che continuano ad essere adibiti a lavori usuranti che li espongono a maggiori rischi di infortunio. Per lavori usuranti si intendono tutte quelle attività che comportano dei ritmi di lavoro prolungati e faticosi, ben oltre l'orario di lavoro legalmente consentito, in attività lavorative che richiederebbero l'adozione di una serie di tutele antinfortunistiche. L'utilizzo della manodopera irregolare è particolarmente evidente durante i periodi di lavorazione stagionale che possono coincidere con la semina, la raccolta o la lavorazione dei prodotti. Il fenomeno del lavoro

stagionale è di vaste proporzioni in considerazione del fatto del fatto che ogni anno nell'UE vengono impiegati nel settore agricolo 4,5 milioni di lavoratori stagionali, di cui 500.000 provenienti da nazioni extra – UE. Si può facilmente immaginare che in questi casi i lavoratori migranti siano sottoposti a condizioni di lavoro pessime, con un trattamento salariale inferiore rispetto ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva e condizioni di sicurezza pressoché inesistenti. Per quanto concerne il flusso migratorio, si può affermare che i lavoratori migranti provengono in Austria, Germania e Grecia dalle nazioni dell'Europa dell'est mentre in Spagna e Italia dal Nord Africa. A costoro devono aggiungersi i lavoratori che già risiedono nei Paesi dell'Ue senza regolare permesso di soggiorno, i quali si prestano a lavori stagionali a seconda delle produzioni agricole. Per quanto concerne la disciplina del rapporto di lavoro, secondo l'organizzazione che raccoglie gli imprenditori agricoli dell'Unione europea (Geopa-Copa), i rapporti di lavoro con i migranti stagionali sono spesso conclusi sulla base di accordi verbali a seguito dei quali si concordano paghe orarie o giornaliere molto basse, senza alcuna minima raccomandazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Al termine della stagione lavorativa, la maggior parte dei migranti stagionali ritorna nei propri Paesi di origine oppure inizia una sorta di giro itinerante da una regione all'altra dei Paesi europei a seconda del tipo di lavorazione agricola che richiede l'intervento della forza lavoro. Ciò che allarma maggiormente di fronte ad una tale situazione è che i lavoratori migranti stagionali non ricevono alcun tipo di formazione in materia di sicurezza. Ad oggi si può ritenere che non ci siano degli strumenti efficaci capaci di tutelare questi lavoratori. Nel 2002 è stato fatto un esperimento interessante introducendo a livello europeo una sorta di “passaporto di professionalità (skills passport)” all'interno del quale i lavoratori migranti stagionali devono inserire le proprie qualifiche professionali. La finalità è quella di mostrare le competenze che ciascun lavoratore possiede nel passaggio da una nazione all'altra agevolando il lavoro dei centri di collocamento. Ovviamente questo tipo di pratica non è applicabile per i lavoratori irregolari. Rapportando questo tipo di esperienza alla sicurezza dei lavoratori, in un certo qual modo la creazione di una sorta di “patentino” sulla sicurezza sul lavoro potrebbe costituire un'innovativa proposta per garantire la conoscenza delle nozioni basilari in materia di sicurezza. In tal caso si richiederebbe un impegno comune da parte di tutti gli Stati comunitari in collaborazione con gli Stati europei ed africani da cui abitualmente partono i flussi migratori dei lavoratori stagionali. Di sicuro questa interazione terrebbe conto del cambiamento degli scenari agricoli applicando nuovi strumenti di tutela della salute dei lavoratori. Solo un'azione concertata allargata agli Stati dell'area euro mediterranea può portare risultati positivi in termini di riduzione degli eventi infortunistici e di prevenzione delle malattie professionali.

## **BUONE PRASSI, CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E BILATERALITÀ IN ALCUNI COMPARTI: TESSILE, CALZATURIERO, AGRICOLTURA, COMMERCIO E TURISMO**

Sommario: 1. Il tessile ed il calzaturiero: inquadramento e implicazioni medico-legali. – 1.1 Contrattazione collettiva e buone pratiche. – 2. Problematiche e fattori di rischio nel turismo. – 2.1. Inquadramento. – 2.2 Alcuni casi pratici. – 2.3 Buone pratiche, bilateralismo e contrattazione collettiva. – 2.4 La posizione della giurisprudenza. – 3. Focus sul settore agricolo. – 3.1 Breve premessa. – 3.2 Buone pratiche, bilateralità e contrattazione collettiva. – 3.3 Il dibattito giurisprudenziale. – 4. Contrattazione collettiva e buone pratiche nel commercio

### **1. Il tessile ed il calzaturiero: inquadramento e implicazioni medico-legali.**

Le condizioni dei lavoratori del settore del tessile e calzaturiero sono state oggetto di una recente indagine del EWCS, i risultati emersi dimostrano significativi ed utili elementi con cui poter delineare l'attuale stato delle condizioni di salute e sicurezza di questi lavoratori. Lo studio risale al 2005, ed è l'ultimo degli studi effettuati dalla Fondazione di Dublino, che dal 1991 – ogni 5 anni – rinnova il suo impegno ad analizzare lo stato di sicurezza di queste categorie di lavoratori. In particolare emerge che nella manifattura di abiti tessili, vestiario e settore del cuoio, vi è un'alta percentuale di lavoro femminile pari al 64,9%, del tutto superiore rispetto alla media degli altri settori che misura il 44,5%. La preparazione e la formazione dei lavoratori in questione, inoltre, è risultata molto bassa, solo il 10,4% ha infatti una istruzione di livello secondario, la restante gran parte si ferma ad una istruzione primaria. Una alta percentuale dei lavoratori del tessile e del calzaturiero pari al 36,9%, altresì, precipita in una condizione di reddito eccessivamente bassa rispetto alla media dei lavoratori di altri settori, che è pari al 25,1%. Importante è anche l'analisi condotta sui fattori di rischio a cui sono maggiormente esposti questi lavoratori – secondo quanto emerge dallo studio — sono risultati di una certa importanza: la frequente esposizione dei lavoratori alle vibrazioni, al rumore, all'alternarsi della alte e basse temperature, al respiro di fumi e vapori, al contatto con sostanze o prodotti chimici. Molti infortuni e malattie sono inoltre di tipo ergonomico, dovuti cioè alle consuete posizioni faticose e/o dolorose, ai movimenti ripetitivi, al continuo sollevamento di carichi pesanti. Secondo alcuni studi medico legali pubblicati dalla letteratura italiana emerge che le principali malattie connesse all'esercizio dell'attività lavorativa nell'industria del tessile e calzaturiero sono rappresentati da patologie secondarie dovute all'impegno biomeccanico degli arti superiori e loro evoluzione, in relazione alla mansione lavorativa soprattutto nella lavorazione della lana. Nelle attività che comportano uso ripetitivo e applicazione di forza da parte degli arti superiori, soprattutto se svolti in posture incongrue, è frequente la manifestazione di patologie muscolo-scheletriche che affliggono il sistema muscolare, tendineo, osseo dei settori spalla, gomito e mano-polso. Queste patologie lavoro-correlate, definite in vari modi sono caratterizzate dalla multifattorialità della causa. L'esposizione lavorativa caratterizzata da sovraccarico biomeccanico può determinare quadri patologici degli arti superiori che, in presenza di un accertato nesso causale, vengono riconosciuti come malattie professionali anche ai fini assicurativi. L'obiettivo della prevenzione, quello cioè di abbattere il rischio alla fonte e diminuirlo il più possibile, prevede l'intervento ergonomico per la valutazione e classificazione del rischio delle mansioni, per attuare in seguito interventi primari (miglioramento strutturale della postazione, misure organizzative volte a ridurre la ripetitività e a favorire la distribuzione dello sforzo) e secondari (sorveglianza sanitaria, monitoraggio dei casi a rischio e patologici). Un programma preventivo efficace dovrebbe anche garantire il

tempestivo trattamento medico e il reinserimento mirato al lavoro dei soggetti che manifestano specifiche patologie.

Nella maggior parte degli studi effettuati nell'industria tessile, viene prestata grande attenzione alle sostanze chimiche utilizzate nei processi produttivi, quali potenziali fattori di rischio cancerogeno. Sono presenti nei cicli produttivi sostanze, quali la benzidina e il bicromato di potassio, valutati come sicuri cancerogeni umani da tutte le Organizzazioni internazionali. Altre sostanze (o gruppi di esse) sono valutate come probabili cancerogeni: coloranti a base di benzidina, 4-cloro-o-toluidina, dietil solfato, formaldeide, ercloroetilene, o-toluidina, tricloroetilene, tris (2,3-dibromopropil) fosfato. Altre, infine, sono sospetti cancerogeni. Bisogna osservare che sono presenti delle discordanze, che riguardano l'acrilonitrile, il diclorometano, la formaldeide, il percloroetilene, e il tricloroetilene. Le discordanze nelle allocazioni effettuate da Istituzioni diverse sono relativamente frequenti e le ragioni possono essere trovate sia in differenti criteri di valutazione sia in tempi diversi in cui è stata effettuata la valutazione stessa. È d'uopo ricordare che queste classificazioni sono meramente qualitative, ossia si basano sul peso dell'evidenza di cancerogenicità, così come si evince da tutte le informazioni disponibili sulla sostanza al momento della valutazione, e sono quindi passibili di continui aggiornamenti nel tempo. Per quanto riguarda l'acrilonitrile, comunque, si può rilevare che recentemente questa sostanza è stata spostata dal gruppo 2A al 2B, dopo che ulteriori indagini epidemiologiche, condotte con metodologia più rigorosa, e l'analisi metanalitica degli studi precedenti, avevano dimostrato che non sussisteva associazione tra l'esposizione ad acrilonitrile ed aumento del rischio di cancro, esaminato per varie sedi, compreso il polmone, il sistema nervoso centrale e la prostata. L'evidenza sull'uomo è stata così considerata inadeguata e, sulla base di una sufficiente evidenza sull'animale, la sostanza è stata "declassata" in gruppo 2B. Per quanto riguarda, poi, la formaldeide, solo l'UE dà una classificazione di "sospetto cancerogeno", mentre nei restanti casi è inserita in categorie a rischio più alto. Bisogna anche porre l'accento sul fatto che i più recenti studi epidemiologici non riguardano realtà nazionali. Sarebbe quindi auspicabile che fossero effettuate nuove indagini, per la conoscenza dettagliata della situazione nazionale, in relazione ai diversi cicli produttivi ed alla tipologia di fibre naturali e artificiali e di sostanze chimiche utilizzate, anche in collaborazione con le categorie professionali del settore. Tali indagini devono anche essere finalizzate all'ottenimento d'informazioni sui principali cambiamenti verificatisi nei vari comparti ed alla verifica di condizioni di esposizioni che possono determinare un aumento del rischio cancerogeno. Sarebbe opportuno, inoltre, effettuare una sorveglianza mirata per le pregresse esposizioni.

### **1.1. Contrattazione collettiva e buone pratiche.**

In tema di salute e sicurezza dei lavoratori del calzaturiero e del tessile è anche importante soffermare l'attenzione su quanto previsto dalla normativa nazionale, e dalla contrattazione collettiva. Di recente il legislatore ha emanato il decreto legislativo n. 81 del 2008 come modificato dal recentissimo decreto legislativo n. 106 del 2009, che rappresenta il Testo Unico sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Tuttavia, un ruolo preponderante – in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro – è svolto dalla contrattazione collettiva. Al riguardo merita di essere evidenziato il modo con cui le parti sociali hanno inteso disciplinare le nuove tipologie di lavoro a cui sono collegati nuovi rischi. Il riferimento va alle forme non standard di svolgimento dell'attività lavorativa: telelavoro, lavoro a domicilio, part time etc. Nel CCNL per gli addetti all'industria delle calzature e in quello per gli addetti al settore tessile, ad esempio, il telelavoro è descritto come uno strumento finalizzato alla modernizzazione ed al miglioramento dei rapporti di lavoro, che permette ai lavoratori di conciliare l'attività lavorativa con la vita sociale attraverso una maggiore autonomia dell'assolvimento dei compiti affidati. Il telelavoro rappresenta così una modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, la prestazione è infatti effettuata con regolarità e continuità dal lavoratore, tramite il supporto di strumenti tematici e tecnologie informatiche, plesso il proprio domicilio ovvero in altro luogo fisso e predeterminato,

comunque esterno rispetto la sede di lavoro aziendale. Secondo quanto previsto dal CCNL, ai lavoratori del calzaturiero, e a quelli del tessile, che prestano la loro attività in regime di telelavoro, si applicano le norme vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute previste per i lavoratori che svolgono analoga attività lavorativa in azienda. Pertanto, l'impresa, con la cooperazione del dipendente, provvederà a garantire per quanto di sua competenza, nel rispetto del diritto alla riservatezza e alla inviolabilità del domicilio del dipendente, l'idoneità del posto di lavoro e la sua conformità alla legislazione in materia, il datore di lavoro informa il lavoratore delle politiche e direttive aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento ai rischi derivanti dall'utilizzo dei videoterminali, alle quali il lavoratore è tenuto ad attenersi. Al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, il responsabile aziendale di prevenzione e protezione ovvero il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza hanno accesso ai luoghi in cui viene svolto il telelavoro. Qualora il lavoratore svolga la propria attività presso il suo domicilio, tale accesso avverrà con un adeguato preavviso e con il suo consenso. Il lavoratore, qualora lo ritenga necessario, può chiedere alla direzione aziendale, per iscritto, che siano eseguite ispezioni presso la propria postazione di lavoro, specificandone i motivi. In ogni caso il dipendente deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone in prossimità del suo spazio lavorativo, conformemente alla sua formazione e alle istruzioni ricevute, il datore di lavoro adotta le misure appropriate, atte a garantire la protezione dei dati utilizzati ed elaborati dal telelavoratore nell'ambito dello svolgimento della propria attività e si impegna ad informare quest'ultimo sulle norme di legge e sulle regole aziendali applicabili e relative alla protezione dei dati e l'utilizzo dei mezzi informatici, il dipendente è tenuto a prestare la sua attività con diligenza, a custodire il segreto su tutte le informazioni contenute nella banca dati di cui dovesse venire a conoscenza, nonché ad attenersi alle istruzioni ricevute dall'impresa per l'esecuzione del lavoro. Inoltre, il lavoratore deve attenersi alle direttive allo stesso impartite relativamente alle modalità e condizioni di utilizzo dei mezzi informatici forniti nonché attenersi alle regole previste all'interno di eventuali *codici di condotta* presenti in azienda, con particolare riferimento all'utilizzo degli strumenti informatici. In nessun caso il dipendente può eseguire, sulla postazione in dotazione, lavoro per conto proprio e/o per conto o a favore di soggetti terzi ovvero utilizzare i sistemi informatici concessi in uso per svolgere attività diverse da quelle connesse al rapporto di lavoro. L'eventuale installazione di qualsiasi strumento di controllo, altresì, deve risultare proporzionata all'obiettivo perseguito e deve essere effettuata nel rispetto della normativa relativa ai videoterminali. Il CCNL prevede, infatti, che il lavoratore addetto ai videoterminali ha diritto ad una interruzione della sua attività mediante pause ovvero cambiamento di attività, qualora svolga la sua attività per almeno quattro ore consecutive; il tempo di pausa non è considerato tempo di esposizione al videoterminale. Il lavoratore addetto ai videoterminali, ha diritto ad una pausa di quindici minuti ogni centoventi minuti di applicazione continuativa al videoterminale. Nel caso di lavoratori addetti ai videoterminali adibiti al lavoro a turni, l'effettivo godimento della mezz'ora di riposo comporta l'assorbimento delle pause contemplate dalla presente normativa, allorché coincidenti, fermo restando il divieto di usufruire delle pause cumulativamente all'inizio ed al termine dell'orario. I contratti nazionali dei lavoratori del tessile e calzaturiero hanno così fornito un contributo notevole alla risoluzione della problematica circa l'applicabilità in toto della materia antinfortunistica a quanti svolgono, nei settori ad oggetto, il telelavoro.

Tale ultima attività, infatti, veniva tradizionalmente considerata come prestazione a domicilio e quindi esclusa dalla completa applicazione della normativa sulla sicurezza, con eccezione degli articoli 21 e 22 del decreto legislativo n. 696 del 1994 che assegnava ai dato sociali di lavoro alcuni obblighi formativi ed informativi. Per far fronte a questa incresciosa vicenda, le parti sociali hanno espressamente chiarito — come sopra visto — che *il telelavoro è una forma di svolgimento della prestazione subordinata, a cui si applica tutta la materia antinfortunistica vigente. Il telelavoro, nel settore ad oggetto, non è quindi considerato un lavoro a domicilio, ma un modo con cui svolgere il lavoro subordinato.*

Il CCNL degli addetti all'industria del calzaturiero e del tessile ha anche previsto la disciplina

sulla salute e sicurezza dei lavoratori che svolgono l'attività a domicilio. Sul punto, però, l'apporto delle parti sociali è stato meno significativo, limitandosi alla previsione di una cartella sanitaria e di rischio che verrà custodita dal datore di lavoro con vincolo di riservatezza perché indicante tutti i dati personali del lavoratore; nonché il divieto di esecuzione di lavoro a domicilio per attività le quali comportino l'impiego di sostanze o materiali nocivi o pericolosi per la salute o l'incolumità del lavoratore e dei suoi familiari. Nemmeno soddisfacente può dirsi l'apporto della contrattazione collettiva sul tema del part time, altra forma organizzativa del lavoro consolidatasi nel recente panorama giuslavoristico italiano. Invero, sia il CCNL del tessile e calzaturiero, sia l'ipotesi di accordo di rinnovo, si limitano a disciplinare il lavoro part time sul piano oggettivo e soggettivo, attraverso la modulazione dell'orario di lavoro, senza però prevedere specifiche pattuizioni sul tema della salute e sicurezza, nonostante tale nuova forma di lavoro induca con sé nuovi e rischi a cui, invece, sarebbe necessario prestare la dovuta attenzione.

Nel CCNL le parti, inoltre, ferme restando le rispettive autonomie di iniziativa e le distinte responsabilità, decidono di costituire l'Organismo Bilaterale Nazionale del Settore Tessile Abbigliamento Moda (nel prosieguo abbreviato in "OBN-TAM"). Obiettivo dell'OBN-TAM è fornire stabilmente indicazioni utili per massimizzare e promuovere qualità ed efficacia della formazione e dell'orientamento, al fine di valorizzare le risorse umane ed incrementare la competitività dell'apparato produttivo, a salvaguardia della filiera italiana Tessile Abbigliamento Moda.

Va infine segnalato che tra le azioni intraprese a livello europeo con positive ripercussioni per l'Italia vi è anche la creazione di una banca dati dei contratti collettivi nazionali del settore del calzaturiero gestita in modo congiunto dal potere sindacale e datoriale. In tal modo le parti sociali dei Paesi membri, potranno uniformare e monitorare le condizioni di lavoro degli addetti al settore. Sempre in tema di buone prassi, inoltre, è stata prevista nel settore del calzaturiero, una carta per la tutela del lavoro minorile. Nel CCNL sono infatti previsti dei codici di condotta il cui fine – si legge – è quello di rispettare le disposizioni relative alla tutela dei « diritti fondamentali nel lavoro (eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile, del lavoro forzato o obbligatorio degli adulti e delle forme di discriminazione del lavoro, libertà sindacale e diritto di contrattazione collettiva) quale condizione necessaria per l'instaurazione e/o il mantenimento dei rapporti commerciali ». Per approfondire il rapporto tra buone prassi e prevenzioni infortuni nel settore tessile e calzaturiero si vedano, infine, i seguenti studi condotti dall'IspeSl, rinvenibili sul sito con i dati di accesso: *Ricerche, di buone pratiche presenti nei settori lavorativi della PMI relative a Calzaturifici*, 2006; *Buone pratiche presenti nei settori lavorativi della PMI relative a tessile*, 2004; *Ricerca di buone pratiche presenti nei settori lavorativi della PMI relative a: Cuoio (concerie e calzaturiero). Manuale lavoro sicuro in conceria*, 2004; *Buone pratiche presenti nei settori lavorativi della PMI relative a tessile*, 2004.

## **2. Problematiche e fattori di rischio nel turismo.**

### **2.1. Inquadramento.**

Il lavoro nel turismo è vario, ma la documentazione sulla salute e sulla sicurezza focalizza l'attenzione principalmente sui rischi presenti negli ambienti di alberghi e ristoranti. Le attività di supporto, quali i servizi di pulizia e di fornitura delle merci, appaiono raramente nelle relazioni scientifiche. A riguardo è importante fermare l'attenzione su quanto emerge da uno studio condotto dall'Agenzia Europea sulla salute e sicurezza. I lavoratori di questo comparto – secondo lo studio – devono far fronte a rischi fisici e psicosociali. Il settore offre un impiego e condizioni di lavoro atipici che si riflettono sia sugli orari di lavoro, sia sui tipi di contratti. In generale, in questo settore viene chiesta maggiore flessibilità per quanto concerne gli orari e le condizioni di lavoro. Dal 1995 al 2000 si è osservato un notevole peggioramento delle condizioni di lavoro, in particolare in relazione ai rischi psicosociali come quelli connessi alle

condizioni ergonomiche, alle mansioni lavorative, agli orari di lavoro e all'autonomia lavorativa. Il settore Horeca (come viene definito a livello internazionale questo comparto) si sta trasformando rapidamente in seguito all'entrata nel mercato di nuove tecnologie e al cambiamento delle esigenze dei clienti. Le cause di questa trasformazione sono molteplici e varie, e includono tra l'altro: i cambiamenti sociologici come la diversificazione dei nuclei familiari e i ruoli multipli che le persone svolgono al giorno d'oggi; i cambiamenti demografici dovuti all'invecchiamento della popolazione; i cambiamenti economici, come le fusioni, le ristrutturazioni e una maggiore circolazione di manodopera e di risorse. Gli infortuni lavorativi in questo settore, in particolare, dipendono da: posture erette e statiche per periodi prolungati, trasporto e sollevamento, movimenti ripetuti spesso associati ad altre condizioni di lavoro sfavorevoli come la progettazione inadeguata del luogo di lavoro; esposizione ad alti livelli di rumori: circa il 29% dei lavoratori del settore sono infatti esposti a rumori; ambienti di lavoro caldi o freddi, in particolare alte temperature combinate con correnti d'aria e porte aperte; tagli e bruciature; inciampi, scivolamenti e cadute causati da pavimenti umidi e scivolosi, nonché, ostacoli e cadute dall'alto; sostanze pericolose. I fattori di rischio psicosociali più importanti, invece, sono: orari di lavoro lunghi e straordinari: il settore è caratterizzato da lunghi turni e da orari di lavoro irregolari e inusuali; un'ampia parte del lavoro viene svolto quando le altre persone non sono al lavoro; difficoltà a mantenere l'equilibrio vita-lavoro, a causa dell'imprevedibilità degli orari di lavoro, la lunghezza dei giorni lavorativi e la mancanza di controllo sul lavoro; carichi e ritmi di lavoro pesanti: circa il 75% dei lavoratori si lamenta dell'elevato ritmo di lavoro; il 66% deve lavorare con scadenze ristrette, mentre il 48% afferma di non avere sufficiente tempo per completare il proprio lavoro; scarso controllo sul lavoro: il lavoro monotono che non lascia spazio alla creatività e che richiede scarsa iniziativa è molto diffuso.

Sui rischi per la salute dei lavoratori impegnati nel comparto del turismo, sono degni di nota gli studi pubblicati dalla letteratura medica italiana, ove è emerso che i lavoratori del settore del turismo, tra l'altro, sono esposti ai rischi di contrarre malattie infettive, principalmente, la tbc. Questi studi sottolineano come le dimensioni del rischio di contrarre tbc siano legate alla frequenza dei contatti interumani tra lavoratori e pubblico, specie se frequenti e ravvicinati. Il lavoratore impiegato nel comparto del turismo svolge, infatti, un'attività che lo pone a stretto contatto con tipologie sempre diverse di clienti. Inoltre, l'attività di lavoro svolta in alberghi, specie se in aree distanti dai centri abitati, comporta il vivere e pernottare nello stesso ambiente di lavoro a stretto contatto con i colleghi di lavoro. Pertanto, il Medico del lavoro competente, nel caso specifico dei lavoratori che soggiornano presso il medesimo luogo di lavoro, deve tener conto anche della convivenza tra i diversi lavoratori che, possono provenire da aree in cui vi sono malattie che hanno una endemia diversa da quella presente in Italia. E' necessario così definire il rischio – minimo, molto basso, basso, intermedio e alto – di contrarre tbc negli ambienti di vita e di lavoro tenendo conto della presenza della tbc nella comunità e di altri fattori quali: elevata frequenza di contatti interumani stretti e prolungati, in ambienti confinanti, specie se con soggetti provenienti da paesi extraeuropei ad alta endemia tubercolare. In conclusione, così come sottolineato da diversi autori, bisogna valutare il livello di rischio per definire un adeguato piano di controllo, informazione e formazione dei lavoratori, ed eventualmente stabilire specifici protocolli per identificare precocemente i soggetti con tbc. Gli addetti di questo settore sono più esposti di altri anche ad episodi di *mobbing* da parte di clienti, colleghi e datori di lavoro. Rispetto agli altri lavoratori, devono fare fronte con maggiore frequenza a intimidazioni (12% contro 8,5%), violenze fisiche (6,5% contro 3,5%) e molestie sessuali (8% contro 2%). A ciò si aggiunge anche una maggiore discriminazione (10,5% contro 6,5%). Particolarmente a rischio sono i lavoratori di pub, discoteche, night club e bar. In Italia nel comparto HoReCa, in base ai dati forniti dall'Inail, nel 2006 sono stati indennizzati circa 28.000 casi di infortuni sul lavoro. Le rare norme sanitarie e di sicurezza specifiche per questo settore riguardano l'igiene degli alimenti e il divieto di fumo, che in taluni casi hanno portato all'introduzione di altri provvedimenti a favore della sicurezza e della salute. Considerato che il 90% delle imprese HoReCa è di dimensioni molto ridotte (10 dipendenti), i datori di lavoro

spesso non dispongono del tempo e delle risorse per applicare appieno la legge a livello aziendale. Una gestione efficace della prevenzione sottintende una buona valutazione del rischio, il coinvolgimento dei lavoratori e la loro formazione, al fine di un'applicazione efficace delle misure di prevenzione. Secondo uno studio condotto sul territorio di Venezia, che rappresenta – per evidenti ragioni – un campione valido su cui poter monitorare la salute e la sicurezza dei lavoratori addetti al comparto del turismo, sono emersi alcuni aspetti che meritano di essere accennati.

## **2.2. Alcuni casi pratici.**

A Venezia nel comparto alberghiero sono soprattutto diffusi impianti generali di climatizzazione con immissione d'aria esterna (ed elevate quote di ricircolo) per le sale di ricevimento ed i bar, dove l'afflusso di persone è maggiore; sono invece in uso venticondizionatori nelle stanze degli ospiti. Sulla base delle verifiche eseguite si è visto che per la gestione degli impianti, generalmente, non si fa riferimento a regole definite, si dovrebbe praticare la sistematica sostituzione dei filtri degli impianti di condizionamento (anziché tentarne la sommaria pulizia in acqua o con getti d'aria compressa); si dovrebbero registrare le sostituzioni, in modo da programmare le sostituzioni successive. Dovrebbero essere anche definiti protocolli per la tenuta igienica delle condotte, particolarmente per i punti di raccolta della condensa. Per quel che concerne la patologia muscolo scheletrica risulta importante per il settore la problematica delle alterazioni dell'arto superiore da sovraccarico biomeccanico (disordini muscolo scheletrici dell'arto superiore correlati al lavoro), particolarmente per il lavoro di cucina. Questa patologia costituisce un problema di patologia da lavoro certamente non nuovo, ma ancora poco considerato nei programmi di prevenzione per gli ambienti di lavoro in molti paesi. Relativamente alle dermatiti, infine, risultano segnalate con frequenza sia dermatiti allergiche che irritative.

Alcuni studi condotti dalla medicina legale italiana, altresì, hanno dimostrato come una patologia molto diffusa negli addetti al settore del turismo, è quella dell'incontinenza urinaria (ora IU) delle lavoratrici che prestano servizi in alberghi. Negli ultimi anni la comunità scientifica ha valutato i potenziali fattori di rischio per l'IU presenti negli ambienti di lavoro studiandone la prevalenza in diverse categorie professionali (insegnanti, infermiere, personale accademico, operaie). I risultati di questi studi mostrano che l'IU può essere associata ad alcuni aspetti dell'organizzazione del lavoro ed influenzata dallo svolgimento di mansioni specifiche che implicano la movimentazione manuale dei carichi. I risultati dello studio evidenziano una prevalenza dell'IU significativamente maggiore nella categoria di lavoratrici che svolgono la mansione specifica di cameriere ai piani rispetto alle lavoratrici videoterminaliste. I compiti lavorativi che le cameriere ai piani devono assolvere prevedono un impegno fisico decisamente superiore rispetto alle videoterminaliste. Sulla base di questa considerazione, è possibile ipotizzare che la differenza così ampia della prevalenza dell'incontinenza urinaria, osservata nei due gruppi, sia riconducibile alla movimentazione manuale dei carichi. In conclusione, i dati presentati sembrerebbero suggerire l'ipotesi che la movimentazione manuale dei carichi rappresenti un possibile fattore di rischio occupazionale per l'IU. Tuttavia è necessario condurre ulteriori studi su questo argomento, sia per confermare il risultato da noi ottenuto, sia per indagare altri fattori di rischio, presenti nei diversi ambienti lavorativi, che possono essere associati all'incontinenza urinaria.

Importante è anche una indagine commissionata dal Cescot, sul lavoro stagionale in provincia di Rimini, altro importante capoluogo del turismo italiano. Questa realizzata nel pieno della stagione estiva 2008, può quindi essere considerata l'aggiornamento di un impegno che ha una sua storia. Tra Torre Pedrera e Riccione sono stati intervistati 245 lavoratori, sotto i trent'anni, alle prime esperienze lavorative e professionalmente non all'apice. Più della metà (55%) degli stagionali intervistati lavora in esercizi aperti tutto l'anno, percentuale che sale al 64% per gli alberghi. Uno su quattro è risultato avere meno di 19 anni, e complessivamente due su tre non

superano i 25 anni. Da tenere presente che un terzo degli stagionali del campione d'inverno fa ancora lo studente. Le donne sono in netta maggioranza: sessanta posti stagionali su cento sono occupati da loro. Un altro aspetto interessante del profilo del lavoratore stagionale è il suo titolo di studio, si scopre così che solo uno stagionale sotto i trent'anni su quattro, nel 2008, ha un titolo di studio collegato al turismo (tecnico o professionale), mentre le elementari sono quasi sparite e i laureati rappresentano il 9%. Rispetto all'indagine precedente (2004) sono aumentati di sette punti percentuali gli occupati stagionali che hanno conseguito un titolo in saperi turistici, di quattro punti i laureati, e sempre di quattro punti quanti hanno frequentato un liceo. Il lavoro stagionale si trova prevalentemente, più della metà dei casi, ricorrendo alle segnalazioni di terzi (amici, conoscenti, genitori, ecc.), molto meno rispondendo (11%) agli annunci dei giornali, con internet (10%), oppure ricorrendo ai servizi per l'impiego. Tra i motivi per cui gli stagionali sono assunti dal datore di lavoro al primo posto c'è la "serietà", una qualità morale, seguita a pari merito dalla facilità di comunicare e dalla buona presenza, una qualità questa volta estetica, e solo al quarto posto la professionalità, mentre scende all'ultimo il titolo di studio. Tra le ragioni che invece hanno influenzato la decisione di cercare ed accettare un lavoro stagionale nel turismo, al primo posto troviamo la possibilità di fare conoscenze (il 41% di tutto il campione), seguito dal fattore economico (33%), e solo a seguire l'esercizio della propria professione (23%). Il lavoro stagionale nel turismo può essere una opportunità unica e non ripetibile, ma può anche riproporsi con una certa regolarità. Così può capitare che più di un quinto del campione sia alla sua seconda stagione, un sesto alla terza, e due su cinque alla quarta e anche oltre. Insomma, con lavori stagionali si può andare avanti anche diversi anni. Ora dato che i nuovi ingressi, cioè quanti sono alla loro prima stagione di lavoro, non sono meno di un quinto degli occupati di ciascun anno, questo vuol dire che ogni estate inizia con uno stagionale nuovo su cinque. Una mobilità certamente superiore a quella di molti altri settori. Che porterà energie fresche, ma probabilmente rappresenta anche un costo. Ma anche chi è alla sua seconda stagione (il 79% di tutti gli stagionali) non sta fermo, tanto è vero che il 42% dichiara di aver lavorato l'anno precedente in un altro *esercizio*. Ma non è finita, perché chi nella precedente stagione ha lavorato in un'altra azienda, il 24% dichiara di provenire da un altro settore, diverso da quello attuale (esempio: dall'hotel ad una attività di vendita, o viceversa, ecc.).

Richiesto di esprimere una valutazione sul grado di soddisfazione per il lavoro che stavano svolgendo il 93% ha risposto molto o abbastanza, e solo il 7% ha manifestato espressamente la propria delusione. Tra gli elementi di gradimento del lavoro un ruolo importante lo gioca la parte economica, di cui si dichiara soddisfatto l'85%. Nel 2004 la retribuzione veniva ritenuta buona o comunque sufficiente dal 95% degli intervistati- Sono aumentati quindi di dieci punti, pur restando sempre minoranza, gli insoddisfatti economici. Tra le maggiori criticità del lavoro svolto ci sono gli orari pesanti (sottolineato dal 44% dei lavoratori) e le scarse opportunità di carriera (questo è un tratto tipico delle microimprese dove i pochi ruoli di direzione sono esercitati dalla proprietà). Quasi nove su dieci lavorano anche durante i festivi. Più della metà è impiegata per almeno tre mesi, mentre un terzo abbondante prolunga il suo rapporto fino a quattro, ed anche cinque e sei mesi. Sono invece pochi a lavorare solo un mese.

Vi è anche un problema collegato alla formazione di questi lavoratori spesso reclutati all'ultimo minuto, provenienti da settori diversi, cui è affidata l'immagine turistica. Fino ad oggi non si sono effettuati interventi di qualificazione rivolti a loro, o tali interventi si sono rivelati numericamente irrisori, vengono inseriti nelle aziende senza seguire alcun percorso di formazione o addestramento e "imparano facendo" in modo non pensato e casuale, con non poche preoccupazioni per la salute e la sicurezza. Tutto rimane affidato al titolare dell'impresa turistica che al momento dell'assunzione illustra alcuni aspetti critici e il modo di risolverli. Questa mancanza di training iniziale determina vari problemi di cui pagano le conseguenze tutti i soggetti coinvolti: lavoratori demotivati e impreparati a gestire situazioni non routinarie, albergatori che troppo spesso si trovano senza il personale a metà stagione, clienti che lamentano disservizi.

### **2.3. Buone pratiche, bilateralismo e contrattazione collettiva.**

La formazione è divenuta quindi oggetto di discussione delle parti sociali, soprattutto al fine di tutelare la salute e la sicurezza di questi lavoratori, in un ottica di prevenzione degli infortuni. Per tali ragione nel CCNL le parti hanno pattuito di istituire l'Ente Bilaterale Nazionale del Turismo, che costituisce lo strumento per lo svolgimento delle attività individuate dalle parti stipulanti il CCNL in materia di occupazione, mercato del lavoro, formazione e qualificazione professionale. A tal fine, l'E.B.N.T. attua ogni utile iniziativa, e in particolare: provvede al monitoraggio e rilevazione permanente dei fabbisogni professionali e formativi del settore ed elabora proposte in materia di formazione e qualificazione professionale, anche in relazione a disposizione legislative nazionali e comunitarie e in collaborazione con le Regioni e gli altri Enti competenti, finalizzate altresì a creare le condizioni più opportune per la loro pratica realizzazione a livello territoriale, provvede al monitoraggio delle attività formative ed allo sviluppo dei sistemi di riconoscimento delle competenze per gli addetti del settore; predispone e/o coordina schemi formativi per specifiche figure professionali, al fine del migliore utilizzo dei contratti di formazione e lavoro; svolge i compiti allo stesso demandati dalla contrattazione collettiva in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Gli organi di gestione dell'Ente Bilaterale Nazionale saranno composti su base paritetica tra organizzazioni Sindacali dei lavoratori e dei lavoratori di lavoro.

All'interno dell'Ente bilaterale nazionale del terziario, è costituita un'apposita sezione denominata Organismo paritetico nazionale per la sicurezza sul lavoro. Il suddetto Organismo paritetico nazionale opererà in piena autonomia funzionale rispetto all'Ente bilaterale nazionale del terziario. L'O.P.N. per la sicurezza sul lavoro ha i seguenti compiti: promuovere formazione diretta, tramite seminari e altre attività complementari per i componenti degli O.P.P.; promuovere la costituzione degli Organismi paritetici provinciali, e coordinarne l'attività; verificare l'avvenuta costituzione degli Organismi paritetici provinciali; elaborare le linee guida ed i criteri per la formazione dei lavoratori e dei rappresentanti per la sicurezza; promuovere lo scambio di informazioni e valutazioni in merito all'applicazione della normativa; promuovere e coordinare gli interventi formativi e di altra natura nel campo della salute e della sicurezza sul lavoro, reperendo finanziamenti dalla U.E. e di Enti pubblici e privati nazionali; favorire la sperimentazione di moduli formativi flessibili ed innovativi che rispondano alle specifiche esigenze delle imprese, valutare le proposte di normative comunitarie e nazionali, anche per elaborare posizioni comuni da proporre agli organismi europei, al Governo, al Parlamento e ad altre amministrazioni nazionali competenti; – ricevere dagli Organismi paritetici provinciali l'elenco dei nominativi dei rappresentanti per la sicurezza.

Il settore del turismo, come visto, è sicuramente quello in cui maggiormente è riscontrabile il lavoro atipico. Di questo aspetto le parti sociali ne hanno fatta menzione nel vigente CCNL in cui emergono le diverse discipline riferite ai contratti non standard. Tuttavia, le critiche che sono mosse all'attuale struttura contrattuale, non sono del tutto prive di fondamento. Sulla tutela della salute, in particolare, è stato detto che occorre adeguare il CCNL al Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, creando una stretta correlazione tra contrattazione, organizzazione del lavoro e sicurezza; occorre ribadire la responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore; dare concreta attuazione delle nuove norme sui rischi derivanti dallo stress lavoro-correlato (carichi di lavoro, tempi e ritmi, riposi giornalieri e settimanali); comunicare ai fini statistici ed epidemiologici degli infortuni superiori a 1 giorno di assenza (e inferiori a 3). Al fine di evitare equivoci interpretativi è stato proposto di inserire integralmente nel CCNL l'articolo 9 legge n. 300 che recita: «I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica». Nel contratto occorrerà rendere esplicito l'obbligo per le aziende a fornire alle OO.SS. territoriali le seguenti informazioni: misure generali di tutela messe in atto dall'azienda: presenza e nominativi RLS, medico competente, RSSP, squadre di emergenza, programma di sorveglianza sanitaria; dati dell'anno precedente

relativi a infortuni, malattie professionali e assenze per malattie. Sarebbe anche buona prassi impegnare le aziende a fornire il Testo Unico sulla sicurezza a tutti gli RLS garantendo ai delegati alla sicurezza l'accesso ad un computer aziendale. Per le aziende multilocalizzate, con molteplici sedi operative, è stato proposto l'istituzione di un comitato paritetico salute e sicurezza nazionale per affrontare nello spirito collaborativo tutta legislazione in materia gli aspetti generali e di sistema.

#### **2.4. La posizione della giurisprudenza.**

In tema di infortuni altresì merita di essere segnalata la recente pronuncia giurisprudenziale con riguardo al nesso causale della condotta del datore di lavoro e dell'eventuale concorso del lavoratore, in particolare si è detto: «Il comportamento imprudente del lavoratore danneggiato nella dinamica dell'infortunio se, da un lato, non esclude la responsabilità del datore di lavoro, dall'altro, non può però essere causa di esclusivo addebito dell'evento dannoso a quest'ultimo. Infatti, fermo restando che in materia di sicurezza l'obbligo di vigilanza dell'azienda deve essere continuo, l'affermazione di un concorso colposo del dipendente nella causazione dell'evento incide sulla determinazione del risarcimento da porre a carico dell'azienda (nella specie, la Corte ha accolto il secondo motivo del ricorso incidentale col quale una società lamentava l'erronea applicazione dell'art. 1227 comma 1 c.c. e il vizio di motivazione per non aver ritenuto il concorso di colpa della lavoratrice nella determinazione dell'evento. La donna aiuto cuoca, incaricata nell'occasione delle pulizie di fine stagione della cucina dell'albergo, era salita, con l'intento di pulire la cappa del forno, su di un bancone d'acciaio sottostante, sul quale era poi scivolata, cadendo dall'altezza di un metro e procurandosi la frattura della spalla)» (Cass. 23 aprile 2009, n. 9698).

Il comparto del turismo si caratterizza anche per una particolare gestione delle risorse umane. Sul punto va segnalato come alcuni studi italiani hanno rilevato che una linea guida nella gestione delle risorse umane delle imprese turistiche è data dalla ricerca di un'allocazione efficiente delle risorse. L'incidenza del costo del lavoro sul fatturato, che in questo settore può raggiungere percentuali molto elevate, sottolinea una delle dimensioni dell'efficienza. La riduzione del costo del lavoro e la sua flessibilizzazione rappresentano delle priorità imprescindibili nella gestione del personale di un'impresa turistica. L'allocazione efficiente delle risorse umane va coniugata con la ricerca di sfruttare l'effetto leva. Far leva sulle risorse umane significa conoscere le potenzialità in comportamenti lavorativi di successo. Al riguardo un elemento significativo è il tempo. Il fattore tempo rileva nel turismo in considerazione dell'elevato ricorso agli stagionali. Ciò rende significativamente limitato il periodo in cui questi addetti operano in azienda e quindi assolutamente critici i tempi e le capacità di selezione e inserimento, affinché si possa avere un'integrazione del personale stagionale nel sistema organizzativo, rapida e con rendimenti elevati. Il fattore tempo acquisisce rilievo nella gestione del personale anche sotto altro aspetto. E' importante infatti la capacità di trattenere una risorsa umana il tempo necessario affinché l'individuo abbia interiorizzato un determinato *know how* e lo abbia utilizzato, valorizzato mediante l'esperienza lavorativa, da parte della gestione del personale, di individuare le risorse da trattenere e il periodo di ritorno dell'investimento necessario per spostarsi su livelli di efficienza o efficacia migliori.

La buona gestione delle risorse umane permette quindi alle imprese di avere dei risvolti sull'efficienza del personale, individuando coloro che sono in grado di rendere prestazioni eccellenti e di comprendere quali competenze consentano di ottenere risultati al di sopra dello standard.

### **3. Focus sul settore agricolo.**

#### **3.1. Breve premessa.**

L'agricoltura ha da sempre svolto un ruolo importante per l'economia di tutti i Paesi. I lavoratori impegnati in questo comparto ammontano a più di 10 milioni, seppur si registra una significativa diminuzione numerica delle aziende agricole; la maggior parte delle aziende sono piccole ed a conduzione familiare. I lavoratori agricoli addetti sono spesso vittime di infortuni, malattie e morte sul lavoro. I principali fattori che minacciano l'integrità fisica e la vita di questa categoria di lavoratori sono: disturbi muscolo-scheletrici, trasporto sul luogo di lavoro, rumore, uso di fitofarmaci. Sul punto, di particolare rilievo è il problema legato al ribaltamento dei trattori. Accade spesso infatti che tali mezzi di trasporto non sono sicuri, perché obsoleti e privi di qualunque controllo da parte degli agricoltori stessi. La nuova normativa italiana sulla sicurezza nei luoghi di lavoro introdotta dal decreto legislativo n. 81 del 2008 pone l'obbligo di utilizzare attrezzature di lavoro conformi alle specifiche disposizioni legislative. In agricoltura, in particolare, pone l'obbligo dell'uso di "Arco e cinture di sicurezza". Tale obbligo (articolo 21, comma 1) è rivolto anche ai lavoratori agricoli autonomi, oltre che alle imprese familiari, alle società semplici del settore agricolo ed a tutti i piccoli imprenditori. Il trattore, quale mezzo agricolo, e per le particolari condizioni di uso, può risultare infatti instabile, e spesso porta al ribaltamento. Il ribaltamento il più delle volte è improvviso, per questo è difficile che il conducente riesca ad abbandonare il mezzo, subendo così una tragica conclusione. La sola possibilità tecnica individuata per evitare lo schiacciamento è quindi quella di proteggersi restando all'interno della struttura di sicurezza robusta e collaudata. Il tasso di infortuni mortali per gli Stati membri dell'UE-15, nel 2000, è stato pari a 12,6 su 100 000 lavoratori, mentre il tasso di infortuni che hanno comportato più di tre giorni di assenza dal lavoro è stato superiore a 6 000 su 100 000 lavoratori, uno dei tassi più elevati se si considerano tutti i comparti.

#### **3.2. Buone pratiche, bilateralità e contrattazione collettiva.**

In questo ambito un ruolo importante è rivestito dalla contrattazione collettiva, e quindi dalle relazioni industriali che hanno risentito della specificità del settore. Invero, in Italia, l'agricoltura ha sempre avuto delle esigenze di flessibilità e di decentramento. La prima dovuta alla stagionalità delle colture, e quindi all'esigenza delle aziende di reperire manodopera solo per un determinato periodo di tempo, fino alla raccolta del prodotto coltivato. Per tali ragioni – dovute anche ad una improvvisazione dell'attività lavorativa ad oggetto – il mercato del lavoro agricolo è stato caratterizzato da un dislivello tra domanda ed offerta. Le cause di questo squilibrio si ritrovano nello stesso sviluppo industriale, tardivo, insufficiente, disomogeneo, e nella deliberata volontà di fare dell'agricoltura il serbatoio di contenimento della manodopera eccedente rispetto al particolare tipo di sviluppo economico voluto e realizzato nel nostro paese. Oltre la flessibilità, come accennato, vi è anche il decentramento quale elemento caratterizzante l'attività agricola in Italia. Le condizioni geografiche e climatiche in Italia, com'è noto, sono differenti tra le varie regioni, determinando così delle distinzioni sul piano sia della produzione e sia del mercato del lavoro. Per tali ragioni, le relazioni industriali italiane dovrebbero spingere maggiormente verso un decentramento contrattuale che – meglio di quello nazionale – riuscirebbe a tener conto delle diversità geografiche e delle esigenze regionali. E' evidente quindi che la contrattazione collettiva in agricoltura ha una storia separata da quella dell'industria e per questo essa presenta caratteri peculiari legati alle condizioni economiche e occupazionali del settore: grande frammentazione delle unità produttive, prevalenza di rapporti di lavoro instabili rispetto all'occupazione garantita e continua. Pur con difficoltà la recente contrattazione collettiva italiana ha finalmente preso atto delle peculiarità del settore, ed il nuovo contratto nazionale risulta fortemente innovativo e in grado di rispondere alle esigenze di flessibilità del settore. A questo proposito si possono citare i nuovi capitoli relativi alla

regolamentazione dei tre istituti – apprendistato, part-time, contratto a tempo determinato e lavoro interinale – prima assenti dal settore primario per motivi di ordine legislativo e per le resistenze di segno culturale e sindacale. Proprio con riferimento ai lavoratori a tempo determinato nel CCNL degli operai agricoli le parti hanno concordato di istituire tre organismi per garantire una formazione continua a questi lavoratori, dimostrando così di seguire il canale tracciato dalla c.d. cultura della prevenzione degli infortuni sul lavoro. Tali organismi sono: Il Fondo interprofessionale per la formazione continua in agricoltura, di cui all'art. 118, legge n. 388/00; il Fondo finanzia piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le Parti nelle misure previste L'AGRIFORM che è l'Organismo bilaterale che svolge attività di ricerca, rilevamento e monitoraggio dei fabbisogni formativi, e, parallelamente, sviluppa relazioni e rapporti in ambito internazionale collegandosi con gli Organismi simili a livello europeo, interloquendo con i livelli istituzionali competenti in materia d'istruzione di livello superiore, interagendo con gli Organismi bilaterali degli altri settori nella costruzione della "rete" prevista presso l'ISFOL. Nelle attività di rilevamento e monitoraggio dei fabbisogni, AGRIFORM fa riferimento alle sedi territoriali (Osservatori) previsti dal CCNL e ai Centri di formazione agricola.

Il Centro di formazione agricola, che è una struttura a carattere territoriale (regionale, interregionale, provinciale o di bacino, secondo un modello "flessibile") in stretta relazione, da una parte, con le istituzioni competenti in materia di formazione professionale, continua e permanente e, dall'altra, con il mondo delle imprese all'interno del quale opportunità e offerta formativa si incontrano e si adattano alle caratteristiche del mercato del lavoro locale. Nello svolgimento della propria attività il Centro di formazione agricola tiene conto delle caratteristiche del mercato del lavoro locale, della struttura e dislocazione delle imprese, nonché delle esigenze di capacità

e competenze professionali, per perseguire, anche in via sperimentale, forme di stabilizzazione dell'occupazione in connessione con l'attività degli Osservatori e del Servizio pubblico per l'impiego e in relazione alle opportunità nuove derivanti dalla riforma degli ammortizzatori sociali.

Sul tema della sicurezza altresì la contrattazione collettiva ha previsto nel CCNL degli operai agricoli e della manodopera florovivaistica che i contratti provinciali individueranno i lavori da considerarsi pesanti o nocivi, le eventuali limitazioni di orario per l'esecuzione dei lavori nocivi e le maggiorazioni salariali da corrispondersi agli operai per il periodo in cui vengono adibiti a detti lavori pesanti. Inoltre, allo scopo di salvaguardare la salute degli operai addetti a lavori che presentano "fattori di nocività": per quanto riguarda la manodopera florovivaistica, le aziende limiteranno la prestazione a 4 ore giornaliere degli operai adibiti a tali lavori e concederanno agli stessi 2 ore e 20 minuti di interruzione retribuita. Il rimanente periodo per completare l'orario normale giornaliero verrà impiegato in altri normali lavori della azienda; per quanto riguarda gli operai agricoli, i contratti provinciali di lavoro dovranno stabilire una riduzione dell'orario di lavoro – a parità di retribuzione e di qualifica – di 2 ore e 20 minuti giornaliere. Sono fatte salve le condizioni di miglior favore.

I contratti provinciali di lavoro, inoltre, dovranno valutare l'idoneità delle condizioni ambientali di lavoro esistenti nella provincia e predisporre – fermo restando la riduzione dell'orario di lavoro come previste dallo stesso CCNL – le rotazioni nelle attività caratterizzate da fattori di nocività e le altre misure atte a salvaguardare la salute del lavoratore. Fra queste i contratti provinciali di lavoro dovranno prevedere la effettuazione periodica di visite mediche, con regolare corresponsione al lavoratore del salario, per gli operai adibiti a lavori che presentano fattori di nocività. Per la rigorosità di tale individuazione e delle misure di tutela da adottare – oltre a quanto previsto dal contratto e dalla legge 20.5.70 n. 300 – potrà essere richiesto l'intervento dei Centri di medicina preventiva e degli altri Enti tecnici e sanitari pubblici esistenti. E' altresì demandato ai contratti provinciali di lavoro il compito di definire le modalità per l'effettuazione dei corsi di formazione sui problemi della tutela della salute e del risanamento ecologico. I lavoratori che partecipano a tali corsi hanno diritto di usufruire di 30 ore di permesso retribuito, da detrarre dalle 200 ore di cui all'art. 33 del presente CCNL,

nell'arco di un triennio, con facoltà di cumularle anche in un solo anno. Inoltre, le parti sociali nel CCNL si sono impegnate a nominare esperti in materia di sicurezza, in numero paritetico, cui affidare il compito di verificare la rispondenza del Protocollo d'intesa in materia di "Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori" alle disposizioni legislative e regolamentari nel frattempo intervenute in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Tale protocollo rientra tra le buone pratiche previste in questo settore e con cui le parti sociali intendono fruire agli operatori agricoli, datori di lavoro, un sintetico quadro di riferimento per la prevenzione dei rischi nei luoghi di lavoro. A tali fine, e per una opportuna conoscenza delle principali disposizioni di legge che disciplinano la materia della salute e sicurezza dei lavoratori del settore agricolo, il Protocollo richiama i principali provvedimenti legislativi di riferimento.

Vengono, altresì, individuati i prodotti fitosanitari, la rispettiva classificazione tossicologica ed i rischi connessi, al fine di poter prevenire eventuali malattie ed infortuni a salvaguardia della salute e sicurezza dei lavoratori appartenenti alla categoria in esame. Per lo stesso fine sono anche previste nel Protocollo alcune misure di prevenzione generali, quali: la conservazione dei prodotti in luoghi non accessibili ai bambini ed agli animali domestici e in ripostigli chiusi a chiave. Oltre a tenere ben chiusa la confezione di tali prodotti. Sono, inoltre, previste delle raccomandazioni utili che i lavoratori dovranno seguire durante lo svolgimento dell'attività, vale a dire: nel caso di utilizzo di macchinari con cabine è opportuno assicurare altresì la protezione dall'assorbimento dei prodotti utilizzati; effettuare la manutenzione periodica dei macchinari e strumenti usati per le miscele dei prodotti; a fine lavoro svuotamento degli attrezzi e ripulitura dei luoghi nei quali è stato compiuto il trattamento. Non effettuare il lavaggio con acque che possono venire utilizzate. Versare residui in fosse appositamente predisposte; esporre in modo ben visibile nei locali dove si conservano i prodotti antiparassitari le etichette dei prodotti medesimi o copia di esse;-rispettare scrupolosamente i tempi di agibilità sui terreni o locali chiusi ove sono stati impiegati antiparassitari, secondo quanto indicato nelle etichette dei singoli prodotti; gli abiti da lavoro vanno comunque conservati in ripostigli strettamente separati dagli abiti personali. Analogamente il vestiario utilizzato durante la manipolazione dei presidi sanitari deve essere lavato separatamente da altri indumenti.

Il Protocollo fornisce anche delle Informazioni mediche circa i sintomi di intossicazione ed i consigli terapeutici per il medico in particolare per quanto concerne i prodotti molto tossici. Inoltre, è prevista la indicazione di Centri Antiveneni in modo da poter essere immediatamente contattati dal lavoratore alla presenza di una probabile intossicazione. A ciò si aggiunge anche l'elencazione di tutti i principi attivi che la normativa nazionale ha impedito di utilizzare in agricoltura. La contrattazione collettiva ha ritenuto inoltre buona prassi indicare tutti i modi con cui i lavoratori – nello svolgimento dell'attività – possono proteggere: la pelle, gli occhi e le vie respiratorie. Tra i diversi fattori di rischi presenti nel comparto agricolo, oltre al problema dei trattori, vi è anche quello connesso ai luoghi di lavoro. Molti infortuni in campo agricolo avvengono all'interno di locali chiusi (stalle,

magazzini, silos), soprattutto per crolli di strutture e impalcature o per cadute e scivolamenti. Spesso i pavimenti sono irregolari e scivolosi, sono assenti segnali di pericolo e uscite di emergenza e vi è scarsa attenzione nella realizzazione di impalcature e posti di lavoro sopraelevati, quasi sempre privi di parapetto. Non va dimenticato il rischio di incidenti per la presenza di materiali pericolosi e infiammabili. Inoltre, in molte aziende sono presenti edifici di vecchia costruzione (stalle, masserie), di cui generalmente non si è provveduto a verificarne la stabilità, ed edifici abbandonati, quasi sempre sprovvisti di recinzione e segnalazioni. Un altro importante fattore di rischio è la scarsa illuminazione degli ambienti nei quali viene svolta una attività lavorativa. Un'ideale illuminazione riduce, infatti, la fatica e abbassa il rischio di infortuni. Una scarsa illuminazione costringe spesso il lavoratore ad assumere posizioni viziate, richiede all'occhio uno sforzo eccessivo, producendo, oltre che un più facile affaticamento, anche alterazioni della vista che possono, in taluni casi, rivelarsi irreparabili.

Per prevenire tali forme di infortuni alcuni studi condotti da Università italiane hanno individuato le seguenti buone pratiche Per i locali di lavoro e i magazzini occorre attuare i seguenti comportamenti: se non è stato già fatto, consultare un tecnico esperto, anche attraverso

le associazioni di categoria, per verificare l'idoneità e la conformità dei locali alle norme di legge; per favorire una via di fuga immediata in caso di emergenza, tenere sgombri da materiale e attrezzature i percorsi che conducono alle uscite, i passaggi delle porte e lo spazio esterno immediatamente circostante le costruzioni; predisporre un numero sufficiente di uscite di emergenza in base al numero massimo di persone presenti nel locale.

### **3.3. Il dibattito giurisprudenziale.**

In tema di salute e sicurezza dei lavoratori agricoli occorre anche evidenziare quanto rilevato dalla giurisprudenza. Al riguardo va segnalato l'orientamento giurisprudenziale intervenuto sulla c.d. "occasione da lavoro", ed infatti, la frequente atipicità dello svolgimento della prestazione lavorativa presente nel settore dell'agricoltura, ha fatto sorgere la problematica della risarcibilità dell'infortunio, che sembra essere stata risolta in tal senso: «gli infortuni sul lavoro in agricoltura sono indennizzabili, potendosi ritenere sussistente l'occasione di lavoro, o nel caso di infortuni avvenuti sul luogo di lavoro, durante le attività lavorative, anche se al momento della prestazione non è possibile anticipare la destinazione finale del prodotto al mercato o all'uso domestico, oppure nel caso di infortuni avvenuti sul luogo di lavoro, durante le pause lavorative, e/o con modalità di rischio ulteriori create dal lavoratore stesso e giustificate dalle disagiate condizioni lavorative agricole; ovvero nel caso di infortuni avvenuti nell'ambito domestico, purché in atti legati funzionalmente al lavoro agricolo. (Nella specie, la sentenza impugnata, confermata dalla S.C., aveva escluso l'occasione di lavoro nell'infortunio occorso ad un coltivatore diretto mentre sistemava su un camioncino un carico di legna acquistato da un terzo produttore agricolo, per portarlo in segheria e quindi destinarlo ad esclusivo uso domestico, trattandosi di attività priva di qualsiasi collegamento con l'attività agricola)» (Cass. 29 aprile 2003, n. 6675).

Altra questione affrontata dalla giurisprudenza riguarda il lavoro svolto dai dipendenti di una impresa familiare, sul diritto o meno dei figli di godere della normativa antinfortunistica, la problematica era più accentuata in tempo antecedente la riforma, a causa di una nozione alquanto ristretta di datore di lavoro; la Corte di Cassazione intervenuta sul punto: « non esclude che i figli possano prestare lavoro subordinato ai sensi della lettera a), ove ne sussistano i requisiti del lavoro dipendente oneroso, con prova a carico dell'interessato volta a superare la presunzione di gratuità che assiste le prestazioni lavorative infraparentali » (Cass. 19 gennaio 2006, n. 959).

In fine, merita di essere segnalata una recente pronuncia della Corte di Cassazione sulla responsabilità datoriale in caso di infortuni subiti dai lavoratori addetti a questo settore: «le norme dettate in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, tese ad impedire l'insorgenza di situazioni pericolose, sono dirette a tutelare il lavoratore non solo dagli incidenti derivanti dalla sua disattenzione, ma anche da quelli ascrivibili ad imperizia, negligenza ed imprudenza dello stesso, con la conseguenza che il datore di lavoro è sempre responsabile dell'infortunio occorso al lavoratore, sia quando ometta di adottare le idonee misure protettive, sia quando non accerti e non vigili che di queste misure venga fatto effettivamente uso da parte del dipendente. Il concorso di colpa del lavoratore non ha alcuno effetto esimente per la responsabilità del datore, a meno che la sua condotta non presenti i caratteri dell'abnormità, inopinabilità ed esorbitanza, necessariamente riferiti al procedimento lavorativo tipico ed alle direttive ricevute, così da porsi come causa esclusiva dell'evento (nella specie, la Corte ha accolto il ricorso di un dipendente agricolo, con le mansioni di raccogliitore di mele, precipitato da una scala per la rottura di un ramo dell'albero al quale la stessa era appoggiata. Secondo i giudici del merito, che avevano ricostruito la dinamica dei fatti, l'incidente era da addebitare ad un movimento non corretto del lavoratore e quindi, era da escludere ogni responsabilità dell'azienda che aveva adottato tutte le misure necessarie. La Corte, invece, ha cassato la decisione, applicando anche al caso delle manovre non corrette dei lavoratori incoscienti il principio secondo cui la responsabilità del datore per gli infortuni è esclusa solo in caso di dolo o rischio elettivo del lavoratore ovvero di

rischio generato da un'attività che non abbia rapporti con lo svolgimento dell'attività lavorativa o che esorbiti in modo irrazionale dai limiti di essa, mentre l'eventuale colpa del lavoratore non è di per sé idonea ad escludere il nesso causale tra il verificarsi del danno e la responsabilità del datore di lavoro, sul quale grava l'onere di provare d'aver adottato tutte le cautele necessarie per impedire il verificarsi del danno stesso» (Cass. 23 aprile, 2009, n. 9689).

#### **4. Contrattazione collettiva e buone pratiche nel commercio.**

Una delle caratteristiche più interessanti emersa dall'analisi dell'occupazione nel commercio è rappresentata da un intenso ricorso a forme di lavoro « atipiche », ossia a schemi contrattuali diversi da quello tipico del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato: molto elevato è il numero di assunzioni effettuate mediante contratto a tempo parziale o temporaneo; altrettanto elevata è la percentuale dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa e dei contratti di formazione lavoro.

Si pone quindi il problema di come poter intervenire nel settore ad oggetto per evitare infortuni e malattie per quanti, in particolare, svolgono il proprio lavoro attraverso una tipologia atipica.

L'attenzione verso la salute e la sicurezza dei lavoratori del commercio, le parti sociali l'hanno avuta nella recente e nuova stesura del CCNL, in cui si legge che al fine di migliorare le condizioni ambientali di lavoro, nelle aziende che occupano più di 15 dipendenti, il Consiglio dei Delegati, e in mancanza la Rappresentanza Aziendale, può promuovere, ai sensi dell'art. 9, legge 20 maggio 1970, n. 300, la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la salute e la integrità fisica dei lavoratori.

Sul *mobbing* le parti hanno inoltre riconosciuto la fondamentale importanza di un ambiente di lavoro improntato alla tutela della libertà, dignità ed inviolabilità della persona e a principi di correttezza nei rapporti interpersonali. In attesa di un provvedimento legislativo che ne individui la definizione legale, le parti hanno inteso per *mobbing* “quegli atti e comportamenti discriminatori e vessatori reiterati posti in essere nei confronti delle lavoratrici o dei lavoratori da parte di soggetti posti in posizione sovraordinata ovvero da altri colleghi, e che si caratterizzano come una vera e propria forma di persecuzione psicologica o di violenza morale”. Le parti hanno anche riconosciuto la necessità di avviare adeguate iniziative al fine di contrastare l'insorgere di tali situazioni, che assumono rilevanza sociale, nonché di prevenire il verificarsi di possibili conseguenze pericolose per la salute fisica e mentale del lavoratore o della lavoratrice interessati e, più in generale, migliorare la qualità, il clima e la sicurezza dell'ambiente di lavoro. A tal fine, la contrattazione collettiva ha affidato alla Commissione Paritetica Permanente per le Pari Opportunità i seguenti compiti: raccolta dei dati relativi all'aspetto qualitativo e quantitativo del fenomeno del *mobbing*; individuazione delle possibili cause della problematica, con particolare riferimento alla verifica dell'esistenza di condizioni di lavoro o fattori organizzativi e gestionali che possano determinare l'insorgenza di situazioni persecutorie o di violenza morale; formulazione di proposte di azioni positive in ordine alla prevenzione e alla repressione delle situazioni di criticità, anche al fine di realizzare misure di tutela del/della dipendente interessato. Al fine di attuare delle buone pratiche è stato anche previsto la formulazione di un codice quadro di condotta. In caso di emanazione di un provvedimento legislativo in materia di *mobbing*, le parti hanno altresì stabilito che si incontreranno di conseguenze per armonizzare le disposizioni del contratto con la nuova disciplina legale.

L'attenzione della contrattazione collettiva è anche rivolta alle molestie sessuali recependo i principi a cui si ispira il “Codice di condotta relativo ai provvedimenti da adottare nella lotta contro le molestie sessuali” allegato alla Raccomandazione della Commissione Europea del 27 novembre 1991, come modificato dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 sulla tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro. Il codice si prefigge l'obiettivo della prevenzione delle molestie a sfondo sessuale sul luogo di lavoro e, nel caso in cui esse si verificano, si pone a garanzia di un ricorso immediato e semplice a procedure adeguate ad

affrontare il problema ed a prevenirne il ripetersi. Le parti concordano inoltre sull'esigenza primaria di favorire la ricerca di un clima di lavoro improntato al rispetto ed alla reciproca correttezza. Inoltre, è ritenuto inaccettabile qualsiasi comportamento a sfondo sessuale e qualsiasi altro comportamento basato sul sesso e lesivo della dignità personale. Al fine di monitorare il fenomeno e fermo restando il diritto alla privacy, gli organismi paritetici aziendali, ove concordati e costituiti, e territoriali, invieranno i dati quantitativi e qualitativi delle procedure informali e/o denunce formali e le soluzioni individuate alla commissione paritetica pari opportunità nazionale.

Viene anche fornita una definizione di molestie sessuali che si intendono "comportamenti indesiderati a connotazione sessuale, ovvero altri comportamenti ed espressioni basati sul sesso, che offendano la dignità degli uomini e delle donne nel luogo di lavoro". Assumono rilevanza particolarmente grave le molestie sessuali che esplicitamente o implicitamente siano accompagnate da minacce o ricatti da parte del datore di lavoro o dei superiori gerarchici in relazione alla costituzione, allo svolgimento, ai percorsi di carriera ed alla estinzione del rapporto di lavoro.

Dimostrando una cultura della prevenzione le parti sociali – si legge nel CCNL – considerano inammissibile ogni atto o comportamento che si configuri come molestia sessuale e riconoscono il diritto delle lavoratrici e dei lavoratori ad essere trattati con dignità e ad essere tutelati nella propria libertà personale. Le aziende adotteranno, d'intesa con le RSA/RSU, le iniziative utili a prevenire le problematiche di cui sopra ed in luogo accessibile a tutti.

Le parti affidano – come previsto dal CCNL – ad una apposita Commissione Paritetica che avrà sede presso l'Ente Bilaterale Territoriale il compito di ricevere notizie, segnalazioni o denunce di molestie sessuali. Tale commissione, in caso di necessità, potrà avvalersi di professionalità esterne. Ogni lavoratrice/lavoratore potrà ricevere assistenza e consulenza dalla Commissione. La Commissione avrà anche il compito di diffondere il codice di condotta e di individuare eventuali specifici percorsi formativi rivolti alle imprese e ai lavoratori. Sempre in un'ottica preventiva le parti sociali danno risalto alla formazione ed hanno concordato che nei programmi generali di formazione del personale, dovranno essere incluse nozioni generali circa gli orientamenti adottati in merito alla prevenzione delle molestie sessuali. Tale commissione, in caso di necessità, potrà avvalersi di professionalità esterne. Ogni lavoratrice/lavoratore potrà ricevere assistenza e consulenza dalla Commissione.

Per quanto riguarda in contratto di apprendistato, invece, in tema di salute e sicurezza la contrattazione collettiva ha previsto tra gli obblighi del datore di lavoro, quello di non sottoporre l'apprendista a lavori superiori alle sue forze fisiche o che non siano attinenti alla lavorazione o al mestiere per il quale è stato assunto.

A proposito delle modalità atipiche di svolgimento della prestazione merita attenzione quanto le parti sociali hanno espressamente previsto nel 2004, nel CCNL concluso da *conf-terziario*. In tale contratto viene regolamentata la forma del telelavoro in modo differente di come fatto per gli addetti al tessile e al calzaturiero. In particolare, hanno chiarito che: si definisce telelavoro l'attività lavorativa svolta dal dipendente senza la sua presenza fisica all'interno dei locali aziendali.

Non è telelavoro lo svolgimento di mansioni che richiedono, per la loro intrinseca natura, la presenza del lavoratore fuori dai locali aziendali, quali ad esempio: autisti; – operatori di vendita; lavoratori comandanti presso altre ditte o presso cantieri e/o appalti ogni altra mansione che preveda, per il suo svolgimento, una presenza fisica in un determinato luogo estraneo ai locali aziendali.

Il telelavoro può essere concesso dall'azienda o richiesto dal lavoratore per tutte quelle mansioni che non richiedano o il contatto con il pubblico/clientela o attività di controllo sul lavoro di altri dipendenti o l'accesso a materiali e/o informazioni che per natura o per logistica non possono essere posti fuori dall'azienda stessa.

A titolo di semplice esemplificazione non è possibile concedere il telelavoro per i dipendenti che occupino le seguenti mansioni: personale direttivo, tutto; gestione del personale; cassieri; venditori; impiegati amministrativi preposti al riscontro dei documenti contabili; specializzati

nella preparazione degli alimenti; personale ausiliario di vigilanza e controllo; banconisti; ogni altra mansione assimilabile a quelle su esposte.

La concessione come l'accettazione della modalità di telelavoro non può in alcun modo essere pretesa e il suo rifiuto da parte del lavoratore non costituisce motivo legittimo per l'interruzione del rapporto di lavoro.

Le eventuali dotazioni strumentali necessarie allo svolgimento del lavoro dovranno essere fornite dall'azienda e resteranno di proprietà aziendale. Gli oneri derivanti dall'uso delle stesse, come ad esempio i consumi telefonici e/o elettrici, saranno oggetto di specifici accordi scritti da raggiungersi al momento della concessione del telelavoro.

In caso di danneggiamento involontario o di guasto delle dotazioni strumentali fornite al lavoratore, lo stesso dovrà darne immediata comunicazione all'azienda che potrà inviare presso il domicilio del lavoratore, durante l'orario di lavoro, un proprio tecnico o un tecnico di una ditta specializzata per verificare il guasto ed operare le necessarie riparazioni/sostituzioni. Il rifiuto di far accedere un tecnico, ove non configuri comportamenti più gravi, comporterà l'automatica estinzione del rapporto di telelavoro ed il ripristino della normale attività presso la sede aziendale.

L'orario di lavoro del dipendente a distanza dovrà essere lo stesso previsto dal contratto. Viceversa l'orario di inizio e la pausa di metà giornata potranno essere oggetto di specifico accordo tra l'azienda ed il lavoratore. L'azienda potrà, mediante specifiche procedure da concordarsi, richiedere la prova dell'avvenuto inizio del lavoro e della sua ripresa dopo la pausa. L'accordo tra l'Azienda ed il lavoratore interessato a svolgere i propri compiti con la modalità di telelavoro dovrà prevedere anche la durata che potrà essere o a tempo determinato o a tempo indeterminato. Nel caso di accordo a tempo indeterminato ciascuna delle due parti potrà, con preavviso di 60 giorni, richiedere la disdetta dell'accordo ed il ritorno allo svolgimento presso l'azienda dell'attività lavorativa.

Gli accordi a tempo determinato potranno essere disdettati dall'azienda solo in caso di comprovate motivazioni funzionali/organizzative.

Gli accordi per effettuare il telelavoro sottoscritti da lavoratrici, o da lavoratori ai sensi della legislazione vigente, per il periodo successivo al rientro in servizio dopo l'astensione obbligatoria per maternità e con durata prefissata sino al compimento di un anno di vita del bambino non potranno essere disdettati dall'azienda.

L'azienda dovrà farsi rilasciare dal lavoratore, prima dell'inizio della prestazione con modalità di telelavoro, una dichiarazione in cui lo stesso comunica di essere a conoscenza delle prescrizioni di sicurezza ed igiene connesse con lo svolgimento del lavoro e con gli strumenti che dovrà utilizzare. In caso di infortunio il lavoratore, ai sensi della normativa contrattuale sugli infortuni, dovrà darne immediata comunicazione all'azienda fornendo una dettagliata relazione sulle modalità che hanno portato all'incidente stesso, salvo comprovati impedimenti. La modalità del telelavoro può essere utilizzata anche per i ricercatori che, oltre all'attività lavorativa in favore dell'azienda, continuano a svolgere attività di studio o ricerca presso centri universitari o assimilabili. In questa fattispecie, se il rapporto di lavoro è stato sin dall'instaurazione nella modalità del telelavoro l'eventuale sua modifica potrà avvenire solo con un accordo tra Azienda e lavoratore.

Così come visto per i lavoratori del turismo, anche i lavoratori del commercio, a causa del frequente contatto con il pubblico sono esposti al contagio di malattie infettive, in particolare (come accade anche per gli addetti al turismo) la tbc. Sul punto la contrattazione collettiva non è rimasta indifferente prevedendo nel CCNL in questione che i lavoratori affetti da tubercolosi, che siano ricoverati in Istituti sanitari o Case di cura a carico dell'assicurazione obbligatoria TBC o dello Stato, delle Province e dei Comuni, o a proprie spese, hanno diritto alla conservazione del posto fino a diciotto mesi dalla data di sospensione del lavoro a causa della malattia tubercolare. Nel caso di dimissione per dichiarata guarigione, prima della scadenza di quattordici mesi dalla data di sospensione predetta, il diritto alla conservazione del posto sussiste fino a quattro mesi successivi alla dimissione stessa. Per le aziende che impiegano più di 15 dipendenti l'obbligo di conservazione del posto sussiste in ogni caso fino a sei mesi dopo

la data di dimissione dal luogo di cura per avvenuta stabilizzazione, ai sensi dell'art. 9, legge 14 dicembre 1970, n. 1088.

Proprio per quel che concerne la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori del commercio va evidenziato come le parti stipulate il CCNL in esame hanno riconosciuto esplicitamente la massima importanza alla puntuale e corretta applicazione delle norme a tutela e salvaguardia dei lavoratori. Le Parti, altresì, riconoscendo che l'insieme delle diverse norme e responsabilità che il Legislatore ha posto a carico delle Aziende risultano, nel complesso, di difficile applicazione in tutte quelle realtà produttive di piccole e medio piccole dimensioni, attribuiscono la massima importanza ad una gestione partecipativa, tra i diversi soggetti sociali interessati, per garantire la corretta applicazione delle norme. Le parti sociali – ed è questo un elemento di straordinaria importanza – in virtù della legge 30/2003, hanno riaffermato che le norme di tutela previste dalla normativa sulla sicurezza, vada inteso a tutela della totalità dei lavoratori presenti nel sito aziendale, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto che li lega alla Azienda. Tutte le Aziende che applicheranno il contratto collettivo dovranno, altresì, entro il termine perentorio di 90 giorni, effettuare gli adempimenti connessi con la valutazione del rischio ed informarne i lavoratori mediante apposita comunicazione da rendere visibile a tutti. Nelle Aziende con più di 15 dipendenti, dovranno essere eletti dai lavoratori i rappresentanti dei lavoratori per la Sicurezza (RLS), ai suddetti verranno riconosciute le tutele di cui alla legge 300/70. Le Parti, in sede di Ente Bilaterale, si sono anche impegnate ad individuare ogni e qualsiasi strumento che possa semplificare gli adempimenti connessi alla materia, mediante la delega di determinate competenze e/o funzioni a soggetti terzi che ne assumano la responsabilità. In fine, nel CCNL ad oggetto è anche previsto che le Aziende che applicano le forme flessibili di impiego flessibili, previste dalla Legge 30/03, sono sempre tenute alla individuazione degli strumenti atti alla tutela ed alla applicazione della normativa sulla Sicurezza.

In tema di salute e di sicurezza dei lavoratori del commercio occorre anche fare menzione degli studi medico legali pubblicati dalla letteratura italiana. Le patologie muscolo-scheletriche dell'arto superiore correlate al lavoro sono comuni in attività lavorative che richiedono l'esecuzione di movimenti ripetitivi tra cui il lavoro alle casse dei supermercati. La Sindrome del tunnel carpale (STC) dovuta alla compressione del nervo mediano al polso, oltre ad essere la più comune neuropatia da intrappolamento nella popolazione generale, rappresenta una delle più frequenti patologie di origine occupazionale correlate al lavoro manuale. Negli ultimi 15 anni sono stati pubblicati diversi studi epidemiologici volti a valutare la prevalenza dei disturbi muscolo-scheletrici dell'arto superiore e della sindrome del tunnel carpale nelle cassiere dei supermercati. La graduale sostituzione dei sistemi di cassa tradizionali, che prevedevano la digitazione dei prezzi su tastiera numerica, con i sistemi di lettura dei codici mediante laser scanner ha modificato sia il *layout* delle casse che le modalità operative degli addetti alle casse. Si è così assistito ad un incremento dei ritmi di lavoro, causato dall'aumento del numero di pezzi trattati nell'unità di tempo e del numero di movimenti necessari ad effettuare la scansione. In fine va segnalato che tra le cause di infortuni per i lavoratori del commercio vi è anche quella dovuta al carico e scarico di merci, che genera non pochi problemi al sistema scheletrico e muscolare.



**Parte III**  
**RICOGNIZIONE DEL QUADRO NAZIONALE ALLA LUCE**  
**DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 81 DEL 2008**  
**E DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

**Sezione A**  
**IL LAVORO IN AMBIENTE DOMESTICO**



## LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NELL'AMBITO DEL RAPPORTO DI LAVORO DOMESTICO

Sommario: 1. Alle origini della specialità della disciplina del lavoro domestico. – 2. Il problema dell'ambito applicativo della legge n. 339 del 1958. – 3. La collocazione sistematica del lavoro domestico tra specialità e subordinazione. – 4. Il diritto alla sicurezza quale diritto fondamentale nell'assetto di tutela del lavoro domestico. – 5. La posizione della giurisprudenza sul tema della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici. – 6. *Focus* sulla legge n. 493 del 1999. – 7. La nozione giuridica di casalinga e gli interventi giurisprudenziali che assegnano valore sociale al lavoro casalingo. – 8. Un caso particolare di applicazione della disciplina a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici: gli operatori dei servizi socio assistenziali. – 9. Un rischio peculiare ricollegabile al lavoro degli operatori dei servizi socio assistenziali : il *burn out*. – 10. Il lavoro domestico nell'ambito del cosiddetto Testo Unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. – 11. Conclusioni e proposte di riforma.

### 1. Alle origini della specialità della disciplina del lavoro domestico.

L'originaria destinazione del rapporto di lavoro domestico alla soddisfazione delle esigenze della famiglia rendeva del tutto normale la coabitazione tra i beneficiari delle prestazioni di lavoro e il dipendente, la cui permanenza all'interno della *domus* aveva spesso inizio in giovane età e si protraeva per tutta la vita lavorativa del domestico, oltre che per tutta la sua vita biologica. Questo rendeva il rapporto di lavoro domestico connotato in termini tanto personalistici da allontanarlo dalla tradizionale dimensione venuta a sedimentarsi in termini di subordinazione, e tale da fare comunemente riconoscere ad esso tratti di specialità<sup>1</sup>.

La specialità del rapporto appare tratto di ispirazione della regolamentazione giuridica, tanto che si ritiene che ne esaurisca e riepiloghi il valore più autentico, e nel contempo sembra giustificare le deviazioni avvertibili sul piano della disciplina normativa rispetto al modello tipizzato dal legislatore, ossia il lavoro svolto in regime di subordinazione all'interno dell'impresa.

Questa opzione dogmatica, che ha la sua sede nel codice civile (vedi *infra*), trova una evidente testimonianza, del resto, nella sottrazione della disciplina del lavoro domestico alla fonte collettiva, con ciò mettendo in chiaro rilievo la vocazione personalistica del rapporto se non, addirittura, una sorta di radicale immunità e una sorta di extraterritorialità del lavoro domestico rispetto alla azione sindacale *latu sensu* intesa.

Alcuni hanno letto nella scelta legislativa di sottrazione del lavoro domestico alla regolamentazione contrattuale collettiva l'atteggiamento di un legislatore sospettoso dell'industrialismo e sensibile alle tradizioni del passato, volto con nostalgia all'epoca in cui il *patronus* era quasi *pater*, e tale era sentito dai suoi sottoposti.

Nel corso del tempo è senza dubbio mutata la stessa organizzazione del lavoro domestico, nella cui nozione entrano rapporti in prevalenza non esclusivi o caratterizzati comunque da un impegno

---

<sup>1</sup> In questo senso vedi in particolare Barassi, il quale individuava come esito naturale della eventuale estensione al lavoro domestico della disciplina dettata per il lavoro subordinato l'insinuarsi nel rapporto di quella alienità spirituale che sarebbe contraddittoria con la sua natura, con la conseguenza di erigere il lavoratore contro il lavoro domestico.

lavorativo temporalmente delimitato, spesso in relazione alla esecuzione di compiti ben determinati e senza necessità di coabitazione del lavoratore domestico nella *domus* del datore di lavoro.

Questo ha condotto alla inclusione del rapporto di lavoro domestico nell'alveo strettamente giuridico, con la conseguente eliminazione degli elementi di vischiosità costituiti da fattori extragiuridici, come per esempio l'elemento della benevolenza, sopra evidenziato.

Con la decifrazione del rapporto di lavoro domestico in termini di stretto diritto si è dato vita ad un'opera di ravvicinamento dei trattamenti che ha avuto tra i suoi momenti salienti quello della eliminazione della preclusione all'intervento della contrattazione collettiva, inizialmente giustificata dalla connotazione strettamente personalistica del rapporto di lavoro domestico.

Sul punto, appare opportuno convenire sul fatto che la originaria negazione dell'intervento della contrattazione collettiva si possa spiegare con la tangibile riluttanza verso la assimilazione di queste fattispecie al rapporto di lavoro subordinato *ex* articolo 2094 c.c., sostenuta anche da autorevole dottrina.

I marcati tratti di specialità di questo rapporto di lavoro davano ragione di una opzione fortemente derogatoria rispetto al diritto del lavoro comune, in quanto una diversa lettura sarebbe stata fortemente incompatibile con una gestione delle relazioni di lavoro imperniata invece sulla personalità del legame tra datore di lavoro e lavoratore domestico.

Da qui la stessa dottrina si muoveva per negare diritto di cittadinanza ai profili ed assetti squisitamente riferibili alla logica conflittuale.

Sul piano argomentativo questa conclusione veniva variamente difesa. Da un lato si insisteva sulla refrattarietà del rapporto in questione rispetto ad una regolamentazione pattizia di tenore generale potendo questa turbare, invece che agevolare, lo svolgimento del rapporto di lavoro domestico<sup>2</sup>. Inoltre vi era chi reputava poco realizzabile una organizzazione sindacale tra coloro che assumono lavoratori domestici dal momento che siffatti rapporti si svolgono al di fuori dell'organizzazione del lavoro nell'impresa.

A tali affermazioni, la dottrina prevalente contrapponeva fondate obiezioni, dividendosi quanto ai percorsi argomentativi seguiti.

Si notava, dall'altro lato correttamente, che ben poca rilevanza poteva avere la inesistenza di fatto di organizzazioni sindacali dei datori di lavoro domestici non esistendo alcun ostacolo alla loro creazione in *rerum natura*.

Inoltre, correttamente, si affermava che l'argomento insistente sulla cosiddetta refrattarietà del lavoro domestico alla regolamentazione contrattual collettiva appariva smentito e superato dalla stessa predisposizione per via legislativa di una disciplina eteronoma dai tratti assai precisi e definiti.

Solo nel 1969, con la sentenza 9 aprile n. 68, la Corte Costituzionale è intervenuta a placare il dissidio interpretativo affermando la illegittimità della sottrazione del rapporto di lavoro domestico all'azione contrattual collettiva, legittimandone appieno il ruolo di fonte regolatrice dei rapporti tra le parti collettive.

Il giudice delle leggi aveva evidenziato infatti la tendenziale attitudine del settore domestico a costituire oggetto della contrattazione collettiva e rilevava come proprio l'intervento regolativo realizzato con la legge n. 339 del 1958 non escludesse, ma prospettasse come *eventuale e possibile* l'intervento della contrattazione collettiva nell'ambito del lavoro domestico. La Corte rilevava correttamente come, nel momento storico in cui si scriveva, non esistessero ancora contratti collettivi di disciplina del lavoro domestico, ma che questi sarebbero stati senza alcun dubbio stipulati.

---

<sup>2</sup> In questo senso Cass. 27 ottobre 1965 n. 2278, in *GI*, I, 1, 409, con nota di G. Ghezzi.

Il divieto opposto all'intervento della contrattazione collettiva, del resto, comportava la sottrazione delle controversie relative al rapporto di lavoro domestico dal rito regolato dal Capo II, Titolo IV, Libro II e quindi dalle peculiarità di questo regime rilevabili dal punto di vista del procedimento e del trattamento tributario. Il diverso trattamento riservato ai lavoratori domestici rispetto alla generalità dei prestatori di lavoro subordinato non poteva che porre vistosi dubbi di compatibilità con il principio di uguaglianza di fronte alla legge, *ex* articolo 3 Cost.

La rimozione del divieto posto dall'articolo 2068, comma 2, conseguì, quindi, alla affermazione della assenza di una razionale e adeguata giustificazione alla discriminazione operata in danno dei lavoratori. A questo *vulnus* del principio di parità di trattamento la Corte Costituzionale ha risposto con il riconoscimento della piena legittimità dell'intervento della contrattazione collettiva così da ricondurre il rapporto di lavoro domestico tra quelli assoggettabili alla regolamentazione di fonte convenzionale.

## **2. Il problema dell'ambito applicativo della legge n. 339 del 1958.**

Altra questione interpretativa rilevante è quella della sopravvivenza di segmenti precettivi preesistenti di origine codicistica a seguito dell'intervento della legge speciale, ma anche il problema della sopravvivenza della specifica disciplina anteriore, incidente su alcuni determinati istituti, alla quale non sarebbe più riconoscibile alcuno spazio rispetto ai rapporti di lavoro di almeno quattro ore giornaliere.

Va da sé che il giudizio sulla esclusività della legge speciale del 1958 rispetto alla regolamentazione dei rapporti ricadenti nella propria sfera precettiva postula una verifica analitica delle disposizioni di legge incidenti sui singoli istituti.

Ingiustamente trascurato dalla dottrina appare invece il problema della esatta delimitazione dell'ambito precettivo della legge speciale n. 339 del 1958, problema evidentemente eluso nella convinzione, in larga misura ottimistica, che il limite delle quattro ore giornaliere fosse tanto netto e cristallino da non potere ingenerare alcun dubbio sull'ambito applicativo del provvedimento.

Non è mancato chi non abbia, a giusta ragione ad avviso di chi scrive, sollevato comprensibili e puntuali interrogativi rispetto ad uno straordinario assortimento di modelli di orario per più versi sconosciuto alla generalità dei modi di lavorare nell'impresa. Del resto appare ovvio che la intima inerenza del rapporto al soddisfacimento delle esigenze personali e familiari emergenti dalla convivenza si rifletta sulla moltiplicazione dei termini di collocazione dimensionale delle prestazioni dovute.

Il tema pare possa essere affrontato alla luce della stessa formulazione dell'articolo 1 comma 1 della legge speciale n. 339 del 1958, secondo il quale nell'ambito del lavoro domestico è dedotta una prestazione, *continuativa e prevalente*, di almeno quattro ore giornaliere presso lo stesso datore di lavoro. A fronte delle infinite possibilità di organizzazione del lavoro domestico la riconduzione della singola relazione nell'orbita della legge n. 339 del 1958 dovrebbe seguire ad un giudizio di *prevalenza* avente ad oggetto la quantità dell'impegno professionale del domestico esaltando il dato di fatto rappresentato dalla maggiore ricorrenza della misura prestazionale *ratione temporis* intesa.

L'indirizzo prevalente, anche in base agli orientamenti giurisprudenziali, sposa una diversa impostazione che fa leva proprio sulla collocazione dell'articolo 2239 c.c. nell'ambito del Capo I, dal legislatore riservato ai principi generali, come ben si evince dalla intitolazione. Proprio la dislocazione e l'espressa qualificazione legislativa riservate all'articolo 2239 c.c. ne fanno una norma di generale invocabilità in presenza di rapporti di lavoro che non ineriscono all'esercizio di una impresa.

Quindi il complesso impianto delle fonti eteronome del rapporto di lavoro domestico si trova arricchito dalla invocabilità delle disposizioni delle sezioni II, III e IV del capo I del titolo II e cioè degli articoli compresi tra il 2094 e il 2134 c.c.

Il disegno finale che si ricava, quindi, è quello di una pluralità di nuclei di normazione, *prima facie* distinguibili in relazione a tratti estrinseci del rapporto, in realtà sensibili a richiami, rinvii ed echi interni e trasversali tutti da definire.

In tal modo, se la base normativa è sdoppiata nelle due fonti di legge speciale e di codice civile, queste in realtà sono fonti di regolamentazione della materia della tutela della salute e sicurezza, che potrebbero definirsi permeabili, la prima rispetto alla seconda; entrambe rispetto ai frammenti precettivi del lavoro nell'impresa nei confini della loro compatibilità tipologica, fatta eccezione per alcune limitate materie. E, a completamento dell'intreccio, si pongono segmenti normativi di dettaglio, spesso dotati di un proprio campo di regolamentazione non necessariamente coincidente con il campo di applicazione delle due fonti principali. Giunge necessaria la considerazione che insiste sulla impossibilità di procedere ad una dettagliata definizione del modo di comporsi dei due precetti, rendendo inevitabile la trattazione dei singoli istituti.

### **3. La collocazione sistematica del lavoro domestico tra specialità e subordinazione.**

Per quanto riguarda la specifica questione della specialità del rapporto di lavoro domestico si intende aderire a quelle rilevazioni della dottrina la quale ritiene che la specificità della disciplina del lavoro domestico non debba essere sdrammatizzata.

E, non solo perché tale questione rischia di risolversi in una *quaestio* nominalistica ma anche perché, al di là di rapporti di incerta qualificazione, la specialità del rapporto di lavoro domestico può dirsi espressa all'interno del codice civile. Può infatti ritenersi che la specialità in oggetto costituisce un dato acquisito e con essa anche la sua genesi, ferma restando la opportunità di chiedersi comunque quali conseguenze derivino dalla specialità del rapporto di lavoro domestico.

Effettivamente, la stessa collocazione del lavoro domestico nel Titolo IV del libro V intitolato al lavoro subordinato in particolari rapporti, la cui disposizione di apertura fa proprio chiaramente riferimento alla specialità del rapporto di lavoro in questione, costituisce un formidabile e insuperabile riferimento, di fronte al quale non paiono aprirsi particolari spazi di dubbio. Strutturalmente, poi, la specificità del contesto nel quale la prestazione in ambiente domestico viene resa, il fatto di svolgersi nell'ambito di una convivenza familiare o parafamiliare o comunque per fare fronte ad esigenze personali o familiari, determina un legame imprescindibile tra la qualificazione in parola di rapporto speciale di lavoro e il dato che la ispira.

Data dunque per pacifica la specialità, e la attinenza di questa specialità alla carenza della dimensione organizzativa tipica dell'impresa, si ritiene doveroso concentrare l'attenzione sull'altro elemento qualificatorio del rapporto di lavoro domestico: l'elemento della subordinazione.

Sull'elemento della subordinazione si osserva che il principio di compatibilità assume il ruolo di un vero e proprio criterio di scomposizione e successiva ricomposizione di discipline complessivamente inesistenti sul piano legislativo, ma comunque applicate al rapporto speciale in quanto vagliate attraverso il suddetto filtro della compatibilità.

La circostanza che il legislatore abbia concepito un nucleo di disciplina applicabile al lavoro domestico e lo abbia collocato nel titolo IV del Libro V del Codice Civile, intitolato al lavoro subordinato in particolari rapporti, la cui disposizione fa preciso omaggio alla specialità del rapporto di lavoro, costituisce un inequivocabile segnale della connotazione della subordinazione all'interno del rapporto.

Che poi il rapporto di lavoro domestico regolato dall'articolo 2240 c.c. sia definito come rapporto di lavoro subordinato è reso palese dalla stessa intestazione riservata al titolo IV nel quale il capo II,

contenente la disciplina in oggetto, è contenuto, fermo restando che non può essere ininfluenza la circostanza che proprio il capo I di quel medesimo titolo veda la presenza di una norma dedicata ai rapporti di lavoro subordinato, non inerenti all'esercizio dell'impresa.

Vi è da ricordare che l'articolo 1 della legge n. 339 del 1958 omette ogni riferimento alla subordinazione, concentrandosi in particolare modo sulla natura «continuativa e prevalente» dell'opera svolta.

La stessa legge n. 339 del 1958 dispone l'esistenza della eterodirezione quando impone al lavoratore di prestare la sua opera con la dovuta diligenza, secondo le necessità e gli interessi della famiglia per la quale presta la propria opera, dando evidentemente seguito all'articolo 2104 c.c., eco evidenziata dal richiamo alla condotta diligente e dall'obbligo di conformazione alla direttive creditorie.

Non si può mancare di notare come la stessa fenomenologia del rapporto di lavoro domestico sembra ricondurre lo stesso nell'ambito del lavoro subordinato. Appare infatti arduo svincolare il contributo del prestatore di lavoro domestico nella *domus* dall'esercitazione del potere eterodirettivo da parte del datore di lavoro al quale inesorabilmente si accompagna, e deve osservarsi anche come la prestazione resa nell'ambito del lavoro domestico sia tutt'altro che slegata da vincoli temporali i quali, anzi, si presentano come assai precisi e rigorosi.

Anche la giurisprudenza si è dimostrata ferma nel richiedere la ricorrenza dell'elemento della subordinazione il cui concreto accertamento viene condotto alla stregua di un percorso valutativo del tutto coincidente con quello tracciato nel caso di rapporto di lavoro nell'impresa.

La Corte perviene infatti ad asserire o ad escludere l'esistenza del rapporto di lavoro domestico valutando indicatori mutuati tipicamente dal rapporto di lavoro subordinato ex articolo 2094 c.c.

Del resto, anche quando la Corte si spinge a riconoscere la natura subordinata del rapporto di lavoro domestico trattandosi dello svolgimento di attività domestica resa bi-settimanalmente per due o tre ore ogni volta, la valutazione della subordinazione non è raggiunta sulla scorta della pura e semplice non occasionalità della prestazione, ma mediante la puntuale verifica degli indici qualificatori della prestazione, gli stessi di norma utilizzati dalla giurisprudenza.

I giudici del merito, per esempio, hanno avuto modo di negare natura subordinata al rapporto in corso con una collaboratrice domestica, che svolgeva attività programmata con un orario non esiguo, escludendo la natura subordinata del rapporto in mancanza della prova dell'assoggettamento della lavoratrice al potere direttivo datoriale.

Sembra restare impregiudicata invece la tanto tormentata antitesi tra letture pluraliste e letture unitarie della subordinazione, con il portato di frantumazioni tipologiche di discipline differenziate rispetto al tipo egemone di subordinazione e le riflessioni conclusive possono limitarsi a confermare l'applicabilità dell'operazione di recupero ed adattamento al lavoro domestico del modello di subordinazione concepito e costruito sul lavoro nell'impresa, nella consapevolezza che non si tratti di un recupero che disconosce le peculiarità di quel rapporto, ma le riconosce e le assume a referente specifico, a conclusione del giudizio di compatibilità tra le fattispecie.

#### **4. Il diritto alla sicurezza quale diritto fondamentale nell'assetto di tutela del lavoro domestico.**

Il legislatore, in sede di definizione della disciplina dedicata al lavoro domestico, ha corredato la posizione debitoria del datore di lavoro attraverso la previsione di una serie di doveri integrativi rispetto a quello principale.

Rispetto alla scelta, davvero opinabile, di frazionare in singoli precetti questi obblighi ulteriori, riesce agevole ricondurre l'intera sequenza di doveri a carico del datore di lavoro ad un'unica fondamentale obbligazione avente ad oggetto la tutela della integrità psico-fisica del dipendente,

tradizionalmente esposta a potenziali lesioni nell'ambito di un rapporto, come quello di lavoro subordinato, implicante un coinvolgimento della persona, sconosciuto ad altre relazioni contrattuali. Il perno della disciplina della tutela della salute e sicurezza nell'ambito del rapporto di lavoro domestico è ben messo in evidenza dallo stesso articolo 6 della legge n. 339 del 1958, dove si esplicita l'obbligo, a carico del datore di lavoro, di assicurare al lavoratore «*un ambiente di lavoro non nocivo sia sul piano squisitamente fisico, sia sul piano morale*».

Ove si fosse ritenuto di potere interpretare con pienezza il senso del disposto, questo avrebbe consentito di postulare come esistente una obbligazione, di contenuto sostanzialmente aperto, pienamente adeguata rispetto agli interessi in gioco ed evocativa dell'articolo 2087 c.c., a parziale correzione della inapplicabilità di questa disposizione *ex* articolo 2239 c.c. pure nei consueti limiti di invocabilità della legge n. 339 del 1958.

Nonostante gli agganci, sia delle disposizioni costituzionali sia del codice civile siano inequivocabilmente dirigere l'interprete verso una nozione larga di ambiente di lavoro, con l'innegabile finalità di realizzare una estensione della tutela, nel caso del lavoro domestico si è optato per una soluzione tecnica ben diversa, che colloca il sostantivo ambiente nella sua accezione più ridotta, assumendolo quale sinonimo di "locale o di stanza", come risulta proprio dalla accennata limitazione delle ipotesi in cui il domestico sia ammesso alla coabitazione all'interno della convivenza. Questa scelta di campo, senza dubbio riduttiva, ha imposto la riformulazione di un secondo precetto, di contenuto simile al primo, ma riferito alla generalità dei domestici, anche non ammessi alla convivenza, nel quale si fa obbligo al datore di lavoro di tutelare la salute del lavoratore soprattutto quando vi siano in famiglia fonti di infezione.

Lo stesso discorso può essere condotto in merito alle ultime due previsioni, volte alla tutela della personalità del prestatore. Appare condivisibile il rilievo in base al quale la duplicazione di previsioni si sarebbe potuta evitare, laddove si fosse ricondotta la protezione della personalità e della libertà morale del lavoratore alla più comprensiva formula precedente, riferita alla predisposizione di un ambiente sano e non pregiudizievole, ferma restando la caratteristica colorazione promozionale assegnata agli obblighi datoriali di salvaguardia rispetto all'inserimento del domestico minorenni nella convivenza.

Senza dubbio deve accogliersi il rilievo dottrinale in base al quale il fatto di riferirsi alle disposizioni della Carta Costituzionale e ai referenti ordinamentali non appare di per sé sufficiente a risolvere il problema, nullificando la predetta scelta e riducendola ad una sorta di *lapsus calami*.

Se uno dei più incisivi provvedimenti di riforma della materia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro – ossia il decreto legislativo n. 626 del 1994 – escludeva l'applicazione del lavoro domestico dall'ambito della tutela, la ragione deve considerarsi associata alla scelta compiuta circa 50 anni prima in sede di prima applicazione dell'articolo 2239 c.c., ossia una scelta determinata dalla considerazione che il lavoro domestico presenta tratti tanto peculiari da indurre ad escludere l'applicazione della disciplina dettata per il lavoro nell'impresa.

L'imposizione di una obbligazione aperta verso l'irraggiungibile limite della massima sicurezza tecnologicamente possibile sembrava stridere con le stesse caratteristiche del lavoro domestico, reso per sua stessa definizione nell'ambito di una organizzazione non produttiva e per finalità eminentemente personali e, come rilevato sopra, prestato all'interno di un ambiente ristretto e, per così dire, familiare.

Di questo il legislatore era pienamente consapevole e il richiamo dell'articolo 2087 c.c. permette di escludere che il datore di lavoro, per il solo fatto di avvalersi dell'aiuto di un collaboratore nel disbrigo delle faccende domestiche, sia tenuto ad adeguamenti della propria abitazione o del proprio ambiente di vita, con una estensione, senz'altro priva di ragionevolezza, degli obblighi datoriali.

Il ribilanciamento dei contrapposti interessi ha avuto come fulcro proprio la eliminazione dell'obbligo di conformazione allo stato dell'arte, a favore di una connotazione assai statica dell'obbligo di sicurezza, giustificata del resto dalla assenza di apparati produttivi, dalla logica

manca di processi produttivi da aggiornare, di metodologie da ammodernare e quindi dalla intrinseca pericolosità della attività resa nella *domus*.

## **5. La posizione della giurisprudenza sul tema della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici.**

A parte le già enunciate vicende qualificatorie del rapporto di lavoro domestico dove emerge il chiaro intento giurisprudenziale di applicare al lavoro domestico i medesimi indici qualificatori comunemente praticati dalla giurisprudenza, il percorso giurisprudenziale relativo al riconoscimento della tutela al lavoratore domestico appare assai lungo e tortuoso.

Esso passa innanzitutto dalla questione relativa al licenziamento disciplinare della lavoratrice domestica gravida, questione posta dinanzi alla Corte Costituzionale, la quale ha stabilito che per il lavoro domestico, la questione di costituzionalità, sollevata al fine di sollecitare la declaratoria di applicabilità della procedura di irrogazione delle sanzioni in caso di licenziamento, è applicabile solo quando si tratti di licenziamento per giusta causa, al fine di ottenere l'indennità di mancato preavviso. Se, come nel caso di specie, la lavoratrice domestica inoltra al datore di lavoro il certificato di gravidanza solo dopo avere ricevuto la comunicazione del licenziamento, difetta proprio il requisito che consentirebbe al giudice di determinare in via equitativa il periodo di comportamento o di irrecidibilità, derivandone quindi l'infondatezza della questione di illegittimità costituzionale degli articoli 2239 e 2240 c.c.<sup>3</sup>.

Sempre dinanzi alla Corte Costituzionale è stata posta anche la questione delle condizioni per il diritto alla indennità di maternità per le lavoratrici domestiche. Secondo il giudice delle leggi la diversa disciplina prevista per la tutela della maternità delle lavoratrici domestiche trova la propria spiegazione nella non estendibilità del divieto assoluto del licenziamento nel periodo di gravidanza e puerperio, stabilito dall'articolo 2 della legge n. 1204 del 1971.

Ed anche le modalità per il computo e la erogazione dell'indennità di maternità sono correlate, per le lavoratrici domestiche, alle peculiarità del rapporto di lavoro domestico. Quindi, secondo l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale in diverse sentenze, il condizionamento della indennità di maternità al requisito della contribuzione, stabilito dalla norma censurata, è elemento non isolabile dalla complessa disciplina che regola il rapporto di lavoro domestico, ed alle caratteristiche del rapporto di lavoro previdenziale che da questo deriva.

Viene pertanto esclusa dal giudice delle leggi la possibilità di una sentenza additiva che, comportando scelte non vincolate dai precetti costituzionali, costituirebbe una indebita intrusione nei poteri del legislatore, e di qui la dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice remittente<sup>4</sup>.

La Corte Costituzionale, anche con la successiva sentenza del 26 maggio 1995 n. 193, ha concluso nel senso della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 2239 e 2240 c.c., nella parte in cui non prevedono l'applicabilità della tutela al rapporto di lavoro domestico<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Sul punto vedi G. Pera, *Ancora un incidente di costituzionalità sulla licenziabilità delle domestiche gravide*, in *RIDL*, 1995, 731 – 737.

<sup>4</sup> Vedi C. Gatta, *Costituzionalità delle condizioni per il diritto alla indennità di maternità delle lavoratrici domestiche*, in *DL*, 2002, 619-621.

<sup>5</sup> Vedi in particolare il commento di C. de Marchis, *La maternità negata: la Corte costituzionale attenua la specialità del rapporto di lavoro domestico* in *DL*, 1995, fasc. 5, 409-412. L'A. rilevava l'importanza di

Tuttavia, se si osserva il tema della tutela della maternità in generale, nell'ambito dei rapporti di lavoro speciale, non possono non essere segnalate le pronunce della Corte Costituzionale che hanno sostanzialmente esteso l'ambito della protezione della lavoratrice domestica oltre i limiti in precedenza evidenziati dal legislatore, proseguendo una complessiva e rilevante opera di rafforzamento della tutela della donna in gravidanza e del bambino.

Una delle questioni affrontate dalla Consulta riguardava proprio la mancata estensione della tutela della gravidanza e maternità alle lavoratrici a domicilio.

Il Giudice che ha posto la questione di legittimità costituzionale riteneva la mancata estensione dell'articolo 5 in contrasto con gli articoli 3, 31 e 37 della nostra Costituzione, qualificando come del tutto ingiustificata la mancata applicazione alle lavoratrici a domicilio dell'istituto della interdizione anticipata dal lavoro, dato che la specialità del rapporto di lavoro a domicilio non potrebbe essere ritenuta una ragione sufficiente per motivare un trattamento diverso rispetto a quello applicato a tutte le altre lavoratrici subordinate. La Corte, nel caso di specie, concludeva nel senso che la mancata estensione della norma sulla astensione anticipata dal lavoro alle lavoratrici a domicilio privasse le stesse di una specifica tutela e questo comportava sia una irragionevole discriminazione rispetto alla generalità delle lavoratrici subordinate, sia una carenza nella protezione della maternità con una conseguente violazione dei principi costituzionali che esigono tale tutela.

La Corte ha affermato anche che la tutela della maternità è tanto importante da non tollerare eccezioni o vuoti normativi, salvo che una diversa disciplina non sia giustificata dalla peculiare specialità del rapporto di lavoro.

Proprio in considerazione di tale peculiare specialità diverse sentenze della Consulta hanno escluso l'applicazione della tutela della maternità ai lavoratori domestici, anche se con motivazioni diverse e, facendo essenzialmente leva sulla suddetta specialità, hanno ritenuto legittima la mancata applicazione della tutela della gravidanza e della maternità al rapporto di lavoro domestico.

Queste differenze di trattamento a discapito delle lavoratrici domestiche non si fonderebbero su una diversa valutazione della Corte in merito alla necessità di tutelare l'identico bene della salute, ritenuto di uguale rilevanza, sia che si tratti di lavoro a domicilio, sia che si tratti di lavoro domestico, ma su una differente disciplina dei due rapporti per quanto attiene alla stabilità del posto di lavoro.

In tale modo, tuttavia, mentre le regole sulla tutela del posto di lavoro sarebbero suscettibili di deroga con riferimento alla specialità del rapporto di lavoro, tale specialità non giustificerebbe deroghe alle norme che assicurano la tutela della donna lavoratrice in gravidanza. Questi rilievi appaiono fondati nella misura in cui l'ostacolo incontrato dalla Corte Costituzionale è costituito dalla generale inesistenza di una qualsivoglia tutela della stabilità all'interno del rapporto di lavoro domestico<sup>6</sup>.

Anche la Corte di Cassazione si è soffermata sulla medesima questione della tutela della stabilità del posto di lavoro a favore della lavoratrice domestica in gravidanza. La Corte di Cassazione, nel caso specifico, ha assegnato alla equità la tutela della lavoratrice, e si è ritenuto che la pronuncia abbia avuto il pregio di condurre ad una disciplina che, se ragionevolmente applicata dai giudici di merito, potrebbe garantire una equilibrata ponderazione degli interessi in conflitto, fornendo una certa tutela alla lavoratrice domestica, senza imporre insopportabili oneri a carico dei datori di lavoro stessi.

---

questa sentenza che, pur dichiarando la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, pare estendere la tutela in base alle norme codicistiche e alle convenzioni internazionali.

<sup>6</sup> Sulla estensione della tutela della maternità alle lavoratrici a domicilio vedi L. Menghini, *Tutela della maternità: la Consulta estende ancora l'ambito della protezione*, in *Famiglia e Diritto*, 2001, 24-29.

In questa pronuncia la Corte di Cassazione afferma che non possono trovare applicazione le convenzioni internazionali in materia perché non direttamente operanti, stante il rinvio ad interventi complementari del legislatore nazionale. Infatti la Corte di Cassazione non accoglie la tesi della giurisprudenza fiorentina la quale aveva ritenuto direttamente applicabile la convenzione OIL n. 103, quantomeno per il periodo minimo di dodici settimane di cui all'articolo 3 della stessa Convenzione. La Corte di Cassazione ritiene dunque non operante la Convenzione sulla base della motivazione che una norma di origine internazionale trova applicazione nell'ordinamento interno solo se *self executing*, ovvero solo se formulata in modo tale da essere direttamente applicabile ai rapporti giuridici facenti capo ai soggetti dell'ordinamento statale, sia completa ed il suo contenuto precisamente determinabile dall'interprete. Avendo la norma carattere programmatico, se ne deve escludere il carattere di norme *self executing*.

Vi è tuttavia, in dottrina, chi rileva che l'ordinamento italiano già definisce con precisione il periodo di astensione dal lavoro per maternità, che è il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 1204 del 1971, espressamente applicabili alle lavoratrici domestiche<sup>7</sup>. In questo senso, si ritiene che, definito il periodo di astensione per maternità non vi sarebbe necessità di alcun intervento complementare del legislatore nazionale per definire il contenuto di una norma già in sé completa.

La Corte di Cassazione, invece, con questa sentenza, ha ritenuto non operante la convenzione internazionale, con la conseguenza che la durata del divieto di licenziamento per le domestiche in maternità, in mancanza di determinazione legislativa, in caso di mancata applicazione del contratto collettivo nazionale di categoria, sarà stabilita dal giudice secondo equità. La Cassazione indica anche quello che può essere il legittimo parametro di riferimento di questo giudizio equitativo, ossia il periodo di astensione per maternità, che vale anche per le *colf* in maternità e durante il quale viene corrisposta direttamente una indennità da parte dell'Inps.

Con precipuo riferimento al riconoscimento della tutela della salute e sicurezza del lavoratore domestico, si devono poi segnalare le vicende giuridiche e le posizioni giurisprudenziali connesse al riconoscimento del danno alla casalinga, questione che merita attenzione con riferimento particolare agli effetti della lesione, che vanno al di là del puro danno biologico, inteso come diminuzione della integrità fisica o psichica.

Il danno alla casalinga presenta, infatti, profili problematici irrisolti sia con riguardo alla individuazione di un concreto pregiudizio, sia con riguardo alla sua quantificazione. Si fa riferimento, in particolare, alla sopravvenuta inabilità ad attendere alla attività domestica in senso stretto ed anche alla cura della famiglia.

A tali prestazioni è stato riconosciuto un indubbio rilievo sociale, come si deduce dagli interventi legislativi, più o meno recenti, aventi finalità assistenziale e di tutela della sicurezza sociale. Tra questi interventi legislativi ricorre senza alcun dubbio la legge n. 493 del 1999 (su cui vedi *infra*), che ha introdotto una forma di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni occasionati durante lo svolgimento di attività finalizzata alla cura dell'ambiente domestico.

Dalla analisi della giurisprudenza sul tema, il dato di più immediata evidenza concerne l'elevato numero di sentenze nelle quali neppure si affronta il tema del risarcimento del danno patrimoniale in senso stretto subito dalla casalinga. Alcune sentenze affermano addirittura che nulla sarebbe dovuto a titolo di risarcimento del danno patrimoniale puro in quanto la vittima non avrebbe fornito

---

<sup>7</sup> Vedi L. Nannipieri, *La Cassazione affida all'equità la tutela della lavoratrice domestica in gravidanza*, in *RIDL*, 1999, fasc. 3, pt. 2, 567-587.

alcuna prova in merito alla sua sussistenza o entità, ovvero in ordine al nesso causale con il fatto illecito<sup>8</sup>.

Dalle pronunce analizzate si ricava la tendenza, assolutamente prevalente, a trascurare l'aspetto prevalentemente casistico della valutazione del danno alla casalinga. Il risarcimento del danno alla casalinga viene determinato, infatti, attraverso la meccanica applicazione del sistema del punto di invalidità, indipendentemente da ogni adattamento equitativo che tenga conto della incidenza della lesione sulle attività. Soltanto in una sentenza si ritiene necessario adeguare *in via equitativa* la entità del danno risultante dalla applicazione delle tabelle, in modo da tenere conto delle peculiarità della fattispecie concreta.

Quindi è possibile ritenere che il campione di sentenze analizzato costituisca espressione dell'indirizzo senza dubbio più restrittivo in tema di danno alla casalinga, poiché nega ogni rilevanza al lavoro domestico nel campo della responsabilità civile, risultato verificabile sia in relazione al danno patrimoniale in senso stretto, sia nell'ambito della quantificazione del danno alla salute<sup>9</sup>.

Tale orientamento non trova rispondenza, invece, nelle più recenti pronunce della Suprema Corte che tendono a tradurre l'inabilità a svolgere il lavoro domestico in una posta risarcitoria autonoma, qualificata in termini strettamente patrimoniali.

E' certo difficile negare qualche perplessità nei confronti delle soluzioni individuate dalla giurisprudenza in merito al risarcimento del danno alla casalinga, criteri che non sembrano ancorati alla perdita concretamente subita dalla vittima, e che rischiano di fare risuscitare il concetto di capacità lavorativa generica come posta autonoma del danno alla salute.

Questo orientamento sembra trasparire, per esempio, da alcune pronunce della Corte di Cassazione in base alle quali, alla casalinga vittima di un incidente stradale la quale abbia subito una invalidità permanente, spetterebbe, oltre al danno biologico, anche un risarcimento di carattere patrimoniale. La risarcibilità del danno, afferma la Corte, andrebbe assicurata sulla base del reddito di una collaboratrice domestica, con gli opportuni adattamenti del caso specifico, in quanto il lavoro della casalinga non si esaurisce nelle faccende domestiche, ma si estende alla direzione e al coordinamento della vita familiare<sup>10</sup>.

D'altra parte appare corretto il rilievo in base al quale un indirizzo troppo restrittivo finirebbe per circoscrivere la rilevanza patrimoniale della conduzione domestica nell'ambito del diritto di famiglia: si verrebbe pertanto a creare una disarmonia tra la disciplina familiare, all'interno della quale si riconosce rilevanza anche patrimoniale all'apporto casalingo dato dal coniuge nella formazione del patrimonio comune, e il settore della responsabilità civile, che sembra invece negare ogni valore al lavoro prestato in ambiente domestico.

Con la recente sentenza del 21 settembre 2007 n. 19493, la Corte di Cassazione ha riconosciuto valenza economica al lavoro domestico, stabilendo la risarcibilità in caso di danno patrimoniale, nei confronti sia della donna casalinga, sia di chiunque svolga attività domestica, ed ha previsto anche il riconoscimento del risarcimento del danno ai congiunti della vittima che abbia svolto attività domestica<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Per una analisi della giurisprudenza sul tema e, in particolare, delle sentenze che hanno negato la rilevanza giuridica del danno patrimoniale della casalinga vedi E. Bargelli, *Osservatorio della giurisprudenza in tema di danno alla persona. Il danno alla casalinga*, in *D&R*, 2002, fasc. 11, 1085-1087.

<sup>9</sup> In questo senso E. Bargelli, *Osservatorio della giurisprudenza in tema di danno alla persona. Il danno alla casalinga*, cit.

<sup>10</sup> Vedi P. Ziviz, *Lavoro domestico e danno patrimoniale*, nota a Cass. Sez. III Civ., 3 novembre 1997 n. 10923, in *RCP*, 1998, n. 1, 74-78.

<sup>11</sup> Sulla pronuncia vedi in particolare P. Maninetti, *La revisione del danno patrimoniale nel lavoro domestico*, nota a Cass. 21 settembre 2007 n. 19493, in *NGCC*, 2008, n. 3, 307-310.

Occorre poi soffermarsi sulla sentenza della Corte di Cassazione penale n. 34464, Sezione IV, del 14 agosto 2003 che ha rappresentato senza dubbio un punto di svolta nella evoluzione giurisprudenziale sul tema della tutela della salute e sicurezza dei collaboratori domestici<sup>12</sup>.

La vicenda giudiziaria sottesa al caso di specie nasconde un profilo di singolarità, se non altro per il fatto che si tratta della prima decisione edita sul tema specifico.

Il caso oggetto di decisione atteneva all'infortunio occorso ad una lavoratrice domestica la quale, a causa della accidentale caduta da una scala semplice portatile, aveva subito lesioni personali gravissime dalle quali era derivata una invalidità permanente del 65% con asportazione parziale della teca cranica e una malattia di lunga durata.

La Corte di Cassazione, in questa sede, non pare avere fornito di adeguata motivazione il punto relativo al fatto che i lavoratori addetti ai servizi domestici – espressamente esclusi dalla tutela ex decreto legislativo n. 626 del 1994 – siano soggetti al decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955.

In questo senso appare improprio il richiamo all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica dedicato alle attività escluse, utilizzato come argomento *a contrario* per ritenere che il lavoro domestico, in quanto non richiamato nell'elenco delle attività enumerate, rientrerebbe quindi nelle attività oggetto di tutela.

Appare anche anacronistica la considerazione svolta dai giudici di legittimità in base alla quale il presupposto per l'applicazione della normativa prevenzionistica deve considerarsi l'esistenza di una prestazione svolta in regime di subordinazione, secondo i canoni previsti dal codice civile, e in particolare dall'articolo 2094 c.c., senza distinzione tra datori di lavoro imprenditori e non imprenditori.

La normativa comunitaria è infatti caratterizzata da una chiara definizione di lavoratore. Viene definito tale *qualsiasi persona impiegata da un datore di lavoro*, statuendosi così in maniera chiara che l'area della subordinazione attiene non all'elemento formale del contratto ma – e più efficacemente – alla situazione di impiego e all'esistenza di un rapporto di lavoro.

Il riferimento, in base alla normativa comunitaria, è al lavoratore *tout court*, ossia si stabilisce che la nozione di subordinazione attiene al contenuto del rapporto e non è una qualifica del prestatore di lavoro, riconducibile al formale elemento rappresentato dal contratto di lavoro di diritto civile. Dunque, rispetto alla definizione civilistica, nella definizione di lavoratore fatta propria dal decreto legislativo n. 626 del 1994, la locuzione di rapporto di lavoro non presuppone un inquadramento formale di tipo giuslavoristico, posto che anche la sola sostanzialità del rapporto di impiego con un datore di lavoro può essere ricollegata ad un ambito di subordinazione.

La nuova definizione di lavoratore accolta dal decreto legislativo n. 626 del 1994 non troverebbe coincidenza, quindi, nella disposta eliminazione della tutela per gli addetti al lavoro domestico, né i lavoratori domestici possono essere ricompresi nelle categorie formali degli articoli 2 e 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 (essendo entrambe norme che fanno eccezione a principi generali e dunque non applicabili oltre ai casi ed ai tempi in esse considerati).

I lavoratori domestici non rientrano quindi né nell'area della subordinazione in senso stretto né in quella della subordinazione per equiparazione e l'assunto della Corte di Cassazione, che ha escluso dalla tutela i lavoratori domestici, appare risolversi in una non ben motivata petizione di principio.

D'altro canto, sostenere l'ipotesi che il legislatore italiano abbia accordato una tutela soggettivamente più ristretta di quella disposta da una normativa varata negli anni 50 appare una affermazione sformata di una ratio *legis* plausibile.

---

<sup>12</sup> Per un commento alla sentenza vedi P. Soprani, *L'infortunio della colf e la responsabilità del datore di lavoro*, nota a Cass. Pen. 14 agosto 2003, n. 34464, in *ISL*, 2004, n. 6, 348-349.

Appare, poi, per quanto riguarda gli altri rapporti speciali di lavoro, che i lavoratori assunti con contratto privato di portierato, assimilati ai lavoratori domestici dalla legge 2 aprile 1958, n. 339, in quanto rapporto speciale di lavoro, sono stati oggetto di una tutela prevenzionistica sia pure parziale; come dire che la scelta legislativa, di fronte a prestazioni in altri ambiti assimilabili e per prestazioni assimilate dalla legge, è stata assai dissimile, ponendosi dunque anche un problema di parità di trattamento rispetto ad altri rapporti di lavoro speciale, ugualmente meritevoli di tutela.

Pertanto, dopo aver compiuto questa disamina giurisprudenziale, è possibile dire che i lavoratori addetti a servizi familiari e domestici erano e restano esclusi dalla tutela prevenzionistica e, per essi, a fronte dell'esplicito dettato dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 626 del 1994 ed anche del più recente decreto legislativo n. 81 del 2008, non è possibile fare quella operazione di recupero nell'ambito di applicazione – mediante interpretazione estensiva della nozione di lavoratore subordinato – avvenuta con riguardo ai lavoratori dell'impresa familiare, essendo infatti espressa in modo chiarissimo l'esclusione dalla tutela per questi lavoratori.

Ai lavoratori domestici continua invece ad applicarsi la tutela accordata dalle assicurazioni sociali obbligatorie, tra le quali rientra anche la tutela contro gli infortuni sul lavoro, e in particolare la disciplina contenuta nella legge n. 339 del 1958 e quelle contenute nella legge 493 del 1999.

#### **6. Focus sulla legge n. 493 del 1999.**

Per quanto riguarda gli interventi legislativi, nel 1999 pare si sia aperta una stagione legislativa di grande fermento essendo stata adottata la legge che prevede norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici.

Si tratta di un testo normativo risultante dalla unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e di vari progetti di iniziativa parlamentare che testimoniano un'ampia convergenza di forze governative, su un testo lungamente dibattuto nelle aule parlamentari e atteso con una certa impazienza da ampi settori della pubblica opinione, impropriamente segnalato dalle cronache dei giornali come la legge sull'indennizzo delle casalinghe.

In verità, benché non riguardi solo le persone di sesso femminile dedite allo svolgimento di attività finalizzate alla cura delle persone e degli ambienti domestici, esso riguarda in massima parte proprio le casalinghe, ossia proprio la categoria di persone generalmente più colpite in maniera diretta da eventi lesivi che accadono in tali luoghi.

L'intervento normativo appare giustificato dalla accresciuta consapevolezza relativa alla rilevanza degli infortuni che avvengono in ambiente domestico, i quali sarebbero così frequenti da costituire una notevole percentuale dell'ammontare complessivo delle ipotesi di lesioni arrecate alla persona.

Proprio l'esigenza di non sottovalutare la questione della sicurezza degli ambienti di vita domestici ha giustificato uno specifico intervento normativo, primariamente diretto alla tutela della salute e sicurezza negli ambienti di vita domestici, attraverso la prevenzione dei rischi e l'eliminazione dei fattori di nocività in esse presenti. Proprio per evitare che la maggior parte degli eventi lesivi che avvengono in ambiente domestico sia addebitabile alla stessa vittima, appare doverosa l'attenzione posta al profilo della prevenzione e della educazione.

Il compito di promuovere la salute e di sviluppare una adeguata attività di informazione e di educazione alla prevenzione viene attribuito al servizio sanitario nazionale che annovera tra i suoi compiti l'aggiornamento, il controllo e il risanamento degli ambienti di vita e di lavoro.

L'articolo 6 della legge n. 493 del 1999 enuncia espressamente il principio informatore della legge stessa: alla base della scelta compiuta si pone l'esigenza di sottolineare l'importanza del lavoro svolto in ambiente domestico il cui valore sociale ed economico viene riconosciuto e tutelato dallo Stato in relazione agli indiscutibili vantaggi che da questa attività trae l'intera collettività. Ora, in

ambito privatistico si è voluto leggere in questa previsione proprio un esplicito riconoscimento della importanza del lavoro domestico.

Anche la giurisprudenza non ha mancato di rilevare l'importanza del lavoro domestico, ricondotto sotto l'egida della previsione costituzionale che tutela il lavoro in tutte le sue forme, ritenendo ad esempio che lo svolgimento di attività di lavoro casalingo non possa determinare la riduzione del diritto all'assegno di invalidità civile. Numerose sono anche le pronunce di legittimità che, in tema di valutazione del danno alla persona, allo scopo di valutare la configurazione di un danno alla casalinga, ovvero ai suoi prossimi congiunti, hanno posto l'accento sulla valutabilità in termini economici della prestazione resa dalla casalinga (vedi *supra*).

Il nuovo intervento legislativo mutua dalla vecchia disciplina lo stesso concetto di infortunio sul lavoro: per definire gli incidenti di lavoro domestico viene espressamente utilizzata questa dizione che, nel sistema del Testo Unico Inail, ha un suo ben preciso significato. La legge si preoccupa anche di definire il luogo di lavoro (ossia l'ambiente domestico, per tale intendendosi l'insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze dove dimora il nucleo familiare dell'assicurato).

Inoltre la legge include nella copertura assicurativa gli infortuni avvenuti in ambiente domestico, in occasione e a causa dello svolgimento delle attività di cui all'articolo 6, comma 2, lett. *a*, riproponendo una definizione che evoca direttamente quella contenuta nell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965. Su due aspetti la disciplina si distacca dal modello di riferimento: non viene accolto il principio della automaticità delle prestazioni ed è parimenti esclusa l'azione di regresso che l'articolo 11 del Testo Unico n. 1124 del 1965 prevede, in favore dell'ente previdenziale, verso il datore di lavoro responsabile dell'infortunio occorso al proprio dipendente.

L'esclusione sembra in prima battuta giustificata dalla minore rilevanza sociale degli incidenti da lavoro accaduti in ambiente domestico rispetto a quelli da lavoro fatti oggetto della disciplina posta dal Testo unico Inail. L'esclusione sembra inoltre giustificata dalle particolari finalità dell'assicurazione e specificità del lavoro svolto in ambiente domestico.

Sono stati pure messi in evidenza alcuni limiti riferibili a questo intervento legislativo. Sotto il profilo esterno, infatti, la previsione della assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici potrebbe essere invocata per ritenere non più giustificabile la mancata considerazione del legislatore della sicurezza sociale per le altre categorie di danneggiati e, sotto il profilo interno, la nuova legge è attratta dal facile gioco dei rimandi normativi anziché dalla più impegnativa ricerca di soluzioni ponderate, da adottare in sintonia con i recenti sviluppi delle modalità di indennizzo del danno alla persona<sup>13</sup>.

Dalla analisi della disciplina in questione sembra determinarsi anche una sorta di moltiplicazione delle figure di danno e delle categorie di danneggiati, per ciascuna delle quali si enucleano differenti criteri di accertamento medico legale delle menomazioni, aumentando il rischio di una frantumazione della responsabilità. Si smarrisce così, tra i rivoli dei rimandi legislativi e di una legislazione per piccoli orizzonti l'unitarietà dell'evento lesivo, perdendo di vista la raccomandazione dello stesso legislatore verso l'unificazione delle modalità di accertamento delle condizioni di invalidità che consentono di fruire dei benefici previdenziali e assistenziali. Così, se di fronte al testo riformato relativo agli infortuni sul lavoro la preoccupazione appare quella per l'adozione di una tabella per la valutazione medico legale del danno biologico del lavoratore diversa da quella in uso per la responsabilità civile, nell'ambito della sicurezza sociale continuano a proliferare i criteri disomogenei e le diverse commissioni mediche che devono accertare le varie tipologie di menomazione e si intrecciano anche i rimandi normativi.

---

<sup>13</sup> Una analisi critica dell'intervento normativo in oggetto è svolta anche da S. Giubboni, *Le contraddizioni della assicurazione sul lavoro tra vecchio e nuovo diritto*, in *DL*, 2001, n.1, 93-102.

## **7. La nozione giuridica di casalinga e gli interventi giurisprudenziali che assegnano valore sociale al lavoro casalingo.**

La legge n. 389 del 1963 introdusse la cosiddetta *Mutualità pensioni* a favore delle casalinghe.

Alla cosiddetta Mutualità pensioni possono iscriversi le donne che, non esplicando una attività lavorativa dipendente o autonoma soggetta ad obbligo assicurativo, si occupano, senza vincolo di subordinazione, delle cure domestiche presso la propria famiglia.

La stessa legge era stata preceduta da una massiccia propaganda che aveva accompagnato gli stessi disegni di legge e che fece sorgere nelle casalinghe la speranza di ottenere un trattamento pensionistico a condizioni di assoluto favore, il che di fatto non si è realizzato (parte della dottrina, in questo ambito, notava la mancanza di maturità dei soggetti interessati nella summenzionata materia, nella sempre più generalizzata convinzione che potesse ottenersi un trattamento previdenziale con minimi sacrifici).

Sul piano pratico, invece, i difetti principali della legge istitutiva della Mutualità pensioni sono consistiti nella mancanza di garanzie contro la svalutazione monetaria e di qualsiasi intervento di solidarietà da parte dello Stato.

Secondo parte della dottrina si è trattato di una forma di previdenza che l'inflazione ha completamente svuotato di contenuto e le cui funzioni sono state sostituite dalla pensione sociale agli ultrasessantacinquenni.

L'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (che appunto istituiva la pensione sociale che adesso beneficia della perequazione automatica semestrale secondo i criteri fissati dall'articolo 24, legge 28 febbraio 1986, n. 41, ha assicurato ai cittadini ultrasessantacinquenni (e quindi anche alle casalinghe bisognose), sprovvisti di mezzi di sussistenza una tutela assistenziale in grado di assicurare quanto meno le esigenze essenziali di vita.

La parte della legge n. 389 riferita a questa categoria delle casalinghe è stata superata per effetto dell'articolo 26 e lo dimostra il fatto che i requisiti di età e d'economici sono più o meno identici. Si avvertiva pertanto la necessità della riforma o rivalutazione della Mutualità pensioni, perché come giustamente osservato anche in dottrina, le interessate non avrebbero percepito nulla di meno, ove la complicata impalcatura della mutualità pensioni non fosse stata tolta di mezzo o almeno riformata in senso effettivamente mutualistico previdenziale a favore delle casalinghe.

In questo contesto deve segnalarsi l'intervento della Corte Costituzionale con la sentenza 11 marzo 1993, n. 78.

Nella specie, la Corte giunge a dichiarare l'incostituzionalità dell'articolo 9, legge 5 marzo 1963, n. 389, anche perché, aggiunge la Corte, che l'articolo 2, comma 1, della stessa legge preveda la possibilità per le casalinghe di iscriversi alla c.d. mutualità pensioni senza che queste possano godere del beneficio della rivalutazione dei contributi del quale avrebbero fruito se avessero conservato l'iscrizione alla assicurazione facoltativa.

Con questa decisione, quindi, la Corte ha corretto una situazione di mancata tutela previdenziale a danno delle casalinghe imputabile alla inadempienza del legislatore del 1963, attesa l'importante esigenza di riconnettere al lavoro domestico una dignità tale da eliminare qualsiasi illogica discriminazione, che sia fondata sul diniego ad essa di un certo valore sociale.

Si ricordi che si era pronunciato in senso fortemente critico della istituzione della mutualità pensioni a favore delle casalinghe<sup>14</sup>. L'A. nel suo contributo giustamente rilevava come la legge istitutiva di un fondo per le casalinghe avesse fallito il suo scopo sostenendo che fosse appunto necessario un

---

<sup>14</sup> C. Milianti, *La previdenza sociale per le casalinghe. Realtà e prospettive*, in *Previdenza Sociale*, 1977, n. 2, 417-428.

intervento organico del legislatore per adeguare l'ordinamento alle nuove realtà e per rimuovere situazioni di illegittimità.

Infatti, secondo la Corte Costituzionale, alla luce dell'articolo 35 Cost. secondo cui la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, nessun dubbio di sorta può sorgere circa la necessità di salvaguardare anche il lavoro casalingo, che costituisce estrinsecazione di quell'obbligo di assistenza morale e materiale imposto dalla legge e che è inquadrabile nell'ambito dell'obbligo di collaborazione all'interno della famiglia, da prestarsi sulla base di una solidarietà non economica, ma prettamente affettiva<sup>15</sup>.

L'intervento della Consulta che ha censurato l'assenza del recupero del valore reale dell'importo nominale dei contributi versati dichiarando illegittima la norma nella parte in cui non prevedeva questo meccanismo.

Il nostro legislatore è intervenuto con notevole ritardo a colmare il vuoto normativo segnalato dalla Consulta prevedendo un meccanismo di adeguamento al processo inflazionistico attraverso l'articolo 69, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, secondo il quale i contributi vengono rivalutati in base all'anno di versamento

Con diverse successive sentenze si è ragionato sulla irretroattività delle previsioni contenute nella legge n. 388 del 2000 che hanno così determinato un vero e proprio vuoto normativo rispetto alla sentenza additiva della Corte Costituzionale intervenuta già a partire dal 1993.

Con un'ultima recente pronuncia del 2007 la Corte di Cassazione riconosce la legittimità del termine di decorrenza del coefficiente di rivalutazione ritenendolo ancorato ad un regime pienamente favorevole al contribuente. Il giudice ha ritenuto che la rivalutazione espressa nella norma rappresenti un sistema pieno ed integrale di adeguamento del valore nominale dei contributi, e sostiene poi che il favor manifestato nei confronti dei beneficiari con la previsione di un vantaggioso coefficiente di rivalutazione può essere controbilanciato adeguatamente da un ritardo nella maturazione degli incrementi pensionistici, di talché non appare irragionevole la limitazione temporale degli effetti.

Quindi la sentenza apparentemente riconosce alla irretroattività del regime di rivalutazione un effetto in *malam partem* sul sistema di efficacia delle sentenze costituzionali, giustificato dal quadro della politica economica generale e delle disponibilità finanziarie: la mancanza di un sistema di adeguamento è da ritenersi illegittima ma il legislatore, con un meccanismo di deroga retroattiva sarebbe facultato alla posposizione dell'effetto.

La sentenza, letta in questo modo, sembrerebbe estrinsecare un meccanismo contorto che non terrebbe conto delle controversie già passate in giudicato e nelle quali fu riconosciuta, per il periodo di interregno, la rivalutazione secondo gli ordinari criteri in essere per i crediti giuslavoristici e, soprattutto, che si pone in aperto contrasto con il principio costituzionale che disciplina l'efficacia temporale della declaratoria di illegittimità.

Secondo qualche ultimo commentatore la corretta interpretazione dell'ambiguo pronunciamento sarebbe da interpretare diversamente. Infatti, la limitazione temporale giustificata dalle superiori esigenze di bilancio e relativa al solo meccanismo di pieno e integrale ristoro, restando salvo il meccanismo del minore vantaggio in essere per la rivalutazione dei crediti da lavoro per i trattamenti pensionistici per il periodo di interregno<sup>16</sup>.

Si ricordi che il successivo decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565, ha disposto la trasformazione della gestione Mutualità pensioni, e istituita dalla legge n. 389 del 1963, nel nuovo

---

<sup>15</sup> In questo senso vedi il commento di R. Alesse, *Dalla obsolescenza di un fondo volontario e facoltativo al pieno riconoscimento del lavoro casalingo*, in *GC*, 1993, fasc. 2, 716-718.

<sup>16</sup> Sulla sentenza della Corte Costituzionale vedi il commento di D. Garcea, *La rivalutazione del trattamento pensionistico erogato dal Fondo per le casalinghe*, in *RGL*, 2007, 537-540.

organismo denominato «Fondo di Previdenza per le persone dedite a lavori di cura non retribuiti non derivati da responsabilità familiari».

La prestazione principale erogata dal Fondo è costituita dalla pensione di vecchiaia, erogata a partire dal cinquantasettesimo anno di età con 5 anni di contribuzione, a condizione che l'importo della pensione non sia inferiore di 1,2 rispetto all'importo dell'assegno sociale.

L'iscritto al fondo ha diritto alla pensione di inabilità con almeno 5 anni di contribuzione, a condizione che sia intervenuta l'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa.

A questo è poi ricollegabile la disciplina normativa in materia di assicurazione obbligatoria avverso gli infortuni subiti dalla casalinghe, istituita dalla legge 3 dicembre 1999, n. 493<sup>17</sup>. Si ricordi che, già in base alla legislazione precedente le casalinghe potevano aderire a forme di previdenza integrativa; ora il decreto legislativo n. 252 del 2005 ha confermato tale possibilità includendo tra i potenziali aderenti i soggetti che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari, nonché i soggetti che svolgono, senza vincolo di subordinazione, lavori non retribuiti in relazione a responsabilità familiari o che non prestano attività lavorativa autonoma o alle dipendenze di terzi, e non sono titolari di pensione diretta.

Dal punto di vista fiscale occorrerà distinguere il caso in cui la casalinga sia o meno un soggetto fiscalmente a carico, condizione che si configura quando non sia conseguito reddito per importo annuo superiore a 2.840,01. Resta ferma anche la possibilità di accedere a forme di previdenza integrativa individuale. Le soluzioni cui le casalinghe possono accedere sarebbero molteplici e devono essere valutati meccanismi diversi<sup>18</sup>.

## **8. Un caso particolare di applicazione della disciplina a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici: gli operatori dei servizi socio assistenziali.**

La tematica attinente alla tutela della sicurezza e della salute nei servizi socio sanitari e assistenziali pone due esigenze ugualmente significative e sotto alcuni aspetti contrastanti: da una parte l'esigenza di proteggere la sicurezza e la salute degli operatori e, dall'altra parte, l'esigenza di proteggere la salute e sicurezza dei soggetti assistiti come gli invalidi e gli anziani.

In assenza di una apposita regolamentazione appare inevitabile assumere come punto di riferimento le vigenti disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

E' necessario innanzitutto chiedersi se queste disposizioni valgano anche alla tutela degli operatori socio assistenziali e quindi occorre chiarire, in caso affermativo, chi siano i destinatari di tali obblighi e responsabilità.

Numerosi sono infatti i rischi per la salute e sicurezza cui gli operatori dei servizi socio sanitari e assistenziali possono essere esposti: in particolare il rischio legato alla movimentazione manuale dei carichi, il rischio biologico e il rischio chimico.

Si tratta di rischi che gli operatori dei servizi socio sanitari e assistenziali corrono in situazioni differenziate: da una parte come dipendenti di una struttura pubblica e chiamati a rendere la prestazione nella stessa struttura pubblica, oppure come dipendenti di una struttura pubblica chiamati a prestare la propria opera presso il domicilio privato dell'assistito, oltreché come

---

<sup>17</sup> Su cui più di recente vedi il contributo di A. Baldaconi, *Assicurazione casalinghe e comunicazioni obbligatorie*, in *ISL*, 2008, n. 3, 143-4,7 ed anche A. Baldaconi, F. Facello, *Sicurezza domestica, l'assicurazione per le casalinghe e non solo*, in *ISL*, 2005, n. 4, 212-215.

<sup>18</sup> Vedi il contributo di C. Giuro, *Tutela previdenziale delle casalinghe*, in *DPL*, 2007, n. 35, 2155 ss.

dipendenti di una impresa privata appaltatrice di servizi in base a contratto con una struttura pubblica, chiamati a prestare la propria attività presso il domicilio privato dell'assistito.

La questione da risolvere preliminarmente ai fini della applicazione della tutela della salute e sicurezza agli addetti ai servizi socio sanitari e assistenziali appare quella di capire se le norme sulla sicurezza sul lavoro si applichino anche a tali operatori.

Qui appare imprescindibile il riferimento alle numerose sentenze della Corte di Cassazione in tema di lavoro subordinato ma, soprattutto, altra questione rilevante appare quella di stabilire se l'esclusione della tutela disposta per il lavoro domestico dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 626 del 1994 (e confermata dal recente decreto legislativo n. 81 del 2008), valga anche per gli operatori dei servizi socio assistenziali. Illuminante in questo senso deve ritenersi la sopra richiamata sentenza della Corte di Cassazione del 14 agosto 2003 (vedi *supra*) in cui si afferma che l'esclusione della tutela per il lavoro domestico, disposta all'interno del decreto legislativo n. 626 del 1994 non pregiudica l'applicazione delle altre disposizioni normative a tutela.

Infatti non può non rilevarsi che, in base all'articolo 98 del decreto legislativo n. 626 del 1994, restano in vigore, in quanto non specificamente modificate, quelle disposizioni che non siano incompatibili, in quanto non esplicitamente abrogate.

Appare quindi agevole sostenere che la tutela della salute e sicurezza si applichi a qualsiasi attività, purché si tratti di attività affidata a lavoratori.

Sembra proprio che il nuovo testo normativo risponda alla esigenza che, nell'ambito del delineato campo di applicazione, si proceda ad un percorso adempitivo dell'obbligo di sicurezza cui anche i singoli lavoratori sono chiamati a partecipare, ma se le caratteristiche del lavoro da svolgere hanno indotto il legislatore ad escludere i lavoratori domestici e familiari dal novero di quelli per i quali sia necessario procedere a tali adempimenti secondo le specifiche prescrizioni normative, questo non vuole assolutamente dire che altre condotte, individuate e disposte in via pregressa, siano state ritenute non necessarie e quindi abrogate.

Se ne ricava che, se le norme introdotte dal decreto legislativo si applicano ai lavoratori indicati dall'articolo 2 del decreto legislativo stesso, tale individuazione riguarda le specifiche norme di tutela contenute nel decreto legislativo, non anche altre fonti normative che non risultino abrogate dalla nuova disciplina.

Ne consegue che, anche a voler annoverare gli operatori dei servizi sociali e assistenziali nel novero dei lavoratori domestici e familiari, resterebbe comunque doveroso nei loro confronti osservare le norme precedenti e, nello specifico, le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 e n. 303 del 1956. Il tenore e le finalità dell'articolo 2 inducono a ritenere che l'esclusione dalla sfera protettiva, confermata del resto anche nel recentissimo Testo Unico contenente disposizioni per la tutela della salute e sicurezza, riguardi esclusivamente gli addetti a servizi domestici e familiari del rispettivo datore di lavoro e non gli addetti a servizi domestici e familiari messi dal loro datore di lavoro a disposizione dei terzi.

E si intende che gli operatori di cui ci stiamo occupando siano dipendenti di un soggetto diverso rispetto a quello a cui si fornisce assistenza e, rispetto a questi, appare plausibile oltretutto doverosa l'applicazione della tutela della salute e sicurezza.

Si deve a tale proposito ricordare che la Corte di Cassazione ha puntualizzato che la disciplina antinfortunistica è ispirata dalla necessità di tutelare l'incolumità non solo dei prestatori di lavoro, ma necessariamente anche di tutte le persone che vengono a trovarsi nei luoghi interessati. In materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955, quando parla di *lavoratori subordinati ad essi equiparati* non intende individuare in costoro i beneficiari della tutela, ma ha soprattutto l'intento di definire l'ambito di applicazione della tutela, ossia stabilire quali sono le attività assoggettate all'osservanza della normativa, salvo il fatto di escludere alcune, in ragione del loro oggetto, perché disciplinate da appositi provvedimenti.

Ne consegue che, ove un infortunio si verifichi per inosservanza degli obblighi di sicurezza normativamente imposti, tale inosservanza non potrà non fare carico su chi detti obblighi avrebbe dovuto rispettare, poco importando se il destinatario della tutela sia un lavoratore subordinato, un soggetto a questi equiparato o addirittura una persona estranea all'ambito imprenditoriale, proprio perché l'interesse è quello di tutelare la salute e sicurezza di tutti i presenti in un determinato luogo di lavoro.

Anche nel caso l'operatore del servizio socio assistenziale sia un lavoratore in distacco, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato che il datore di lavoro deve accertarsi che l'ambiente di lavoro abbia i requisiti di affidabilità e di legalità quanto a presidi antinfortunistici idonei a realizzare la tutela del lavoratore e deve vigilare costantemente sul fatto che le condizioni di sicurezza siano mantenute per tutto l'arco temporale in cui viene prestata l'opera e ne hanno desunto che costituirebbe una confessione di colpa la circostanza, denunciata dall'imputato, in base alla quale egli non avrebbe avuto possibilità di ingerenza nella gestione del cantiere.

Occorre tenere conto anche del nuovo assetto di tutela del lavoratore distaccato, definito dal recente Testo Unico per la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>19</sup>.

Si deve ricordare che l'istituto del distacco di manodopera è stato tipizzato dal legislatore della legge n. 30 del 2003 e successivo decreto legislativo n. 276 del 2003.

Come nel caso della somministrazione di lavoro, nel caso del distacco di manodopera si verifica una dissociazione della posizione unitaria del datore di lavoro, dal momento che, durante il distacco di manodopera, il lavoratore è inserito pienamente nell'organizzazione del distaccatario. A differenza che nella somministrazione di manodopera, nel distacco la dissociazione si configura come mera conseguenza dell'esercizio del potere direttivo che il datore di lavoro acquista con la stipulazione del contratto di lavoro. Il datore di lavoro distaccante resta dunque l'unico responsabile del rapporto di lavoro e il rapporto tra le parti non integra una ipotesi di collegamento negoziale trattandosi di una ipotesi in cui il distaccante delega, nell'ambito di alcune condizioni, l'esercizio di alcuni suoi poteri al distaccatario.

Per quanto riguarda la disciplina di stretta tutela della salute e sicurezza del lavoratore in distacco, si può rilevare che l'articolo 3 comma 6 del cosiddetto Testo Unico dispone che, nell'ipotesi di distacco del lavoratore, tutti gli obblighi di protezione della salute e sicurezza sul lavoro sono posti a carico del distaccatario, fatto salvo l'obbligo generale, a carico del distaccante, di formare e informare il lavoratore sui rischi tipici generalmente connessi allo svolgimento delle mansioni per la quali viene distaccato.

La soluzione fatta propria dal recente Testo Unico per una migliore tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro appare condivisibile poiché può sicuramente ritenersi che il datore di lavoro distaccatario, configurato responsabile della tutela della salute e sicurezza nel nuovo Testo Unico, è il soggetto che esercita il potere direttivo e di controllo sul lavoratore e ha il controllo di fatto sullo stesso ambiente di lavoro. La soluzione appare anche coerente con la prassi amministrativa che si era occupata delle modalità di applicazione dei principi applicativi della assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, in caso di distacco del lavoratore.

Anche in questo caso appare chiara la dissociazione delle posizioni datoriali, identificandosi nel distaccante il soggetto responsabile dell'obbligo assicurativo e del pagamento dei premi, mentre la voce di tariffa applicabile è determinata in base alla prestazione resa presso l'azienda utilizzatrice. A carico dell'utilizzatore resta invece imposto l'obbligo di formare e informare il lavoratore su tutti

---

<sup>19</sup> Per un approfondimento sul nuovo assetto di tutela definito dal nuovo decreto legislativo n. 81 del 2008 e sul nuovo ambito di applicazione della tutela, soggettivo e oggettivo, vedi tutti i contributi sul tema raccolti in *DRI*, 2008, n. 4,

i rischi specifici della mansione e sulle misure di prevenzione adottate, da svolgersi, di norma, prima che inizi lo svolgimento della prestazione.

La medesima considerazione deve svolgersi per il caso di lavoratori assunti con contratto di somministrazione. Rispetto alla questione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, si deve avvertire innanzitutto che il lavoratore in somministrazione rientra nella ampia definizione di lavoratore a cui è applicabile la tutela definita dal recente Testo Unico per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Viene inoltre mantenuta ferma la ripartizione degli obblighi prevista dall'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo n. 276 del 2003, che imponeva alla agenzia di somministrazione l'obbligo di informare sui rischi connessi alle attività produttive in linea generale, e l'obbligo di formare e addestrare i lavoratori all'uso delle attrezzature necessarie allo svolgimento delle attività ad essi affidate. Resta invece posto in capo all'utilizzatore l'obbligo di sorveglianza nel caso in cui le attività comportino dei rischi specifici per il lavoratore<sup>20</sup>.

Altra situazione che potrebbe profilarsi appare quella in cui l'operatore sociale si qualifichi come dipendente di una impresa privata appaltatrice di servizi in base a contratto con una struttura pubblica o presso il domicilio dell'assistito. Anche in questo caso il datore di lavoro dell'operatore sociale è tenuto a tutelarne la salute e sicurezza ovunque egli lavori e, quindi, anche quando lavori in luoghi o con apparecchiature della struttura pubblica o della stessa persona assistita.

Si riconosce che anche una abitazione privata come il domicilio dell'assistito, al pari di una struttura pubblica, si profila come un luogo di lavoro, nel momento in cui il datore di lavoro legittimamente vi faccia operare lavoratori subordinati o soggetti ad essi equiparati.

Ne consegue che, anche in rapporto a questo luogo di lavoro, appare doveroso per il datore di lavoro provvedere ad una adeguata valutazione dei rischi e alla attuazione delle misure di prevenzione e protezione avverso i rischi tipici di quell'ambiente. Né è consentito al datore di lavoro surrogare i dispositivi previsti per la protezione della sicurezza individuale con misure più agevolmente praticabili come la formazione o informazione sui rischi rilevati. D'altro canto non si può escludere, ove ne ricorrano i presupposti, la sussistenza di cause di non punibilità come lo stato di necessità.

Inoltre occorre aggiungere che l'obbligo del datore di lavoro di provvedere ad una adeguata valutazione dei rischi nell'ambiente di lavoro o di individuare misure di tutela della salute e sicurezza specifiche in relazione ai rischi tipici dell'ambiente di lavoro, non esime da responsabilità lo stesso operatore del servizio socio assistenziale tenuto, per esempio, a segnalare immediatamente al datore di lavoro, dirigente e preposto, le eventuali deficienze dei mezzi e dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione, adoperandosi nell'immediatezza per eliminare tutte le inefficienze riscontrate. Del resto, il modello fatto proprio dal legislatore del decreto legislativo n. 626 del 1994 e confermato nell'assetto di tutela del recente decreto legislativo n. 81 del 2008, di chiara derivazione comunitaria, è un modello che richiama un chiaro coinvolgimento del lavoratore, che si configura come parte attiva del sistema di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Un distinto approfondimento merita invece il caso degli operatori sociali dipendenti di un'impresa privata appaltatrice di servizi in base a contratto con una struttura pubblica. Qui viene in rilievo l'ipotesi dei lavori affidati in appalto e, anche in questo caso, non si può prescindere da quanto disposto, in linea generale, dal nuovo decreto legislativo n. 81 del 2008.

---

<sup>20</sup> Peraltro sembra sollevare più di un dubbio la ripartizione dell'obbligo di informazione e formazione all'uso delle attrezzature. Tale obbligo potrebbe essere meglio adempiuto dall'utilizzatore che ha a disposizione della propria organizzazione tali macchinari. In tal senso C. Bizzarro, *Somministrazione e distacco*, in M. Tiraboschi (a cura di) *Il Testo unico della sicurezza sui luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo n. 81 del 2008*, Giuffrè, Milano, 2008, 202.

In linea generale si può dire che l'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha il suo diretto corrispondente nell'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994. La nuova formulazione, rispetto al testo dell'articolo 7 sembra puntualizzare, in un'ottica di potenziamento della solidarietà, gli obblighi dei datori di lavoro committenti e appaltatori.

Innanzitutto nell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008 appaiono predeterminate le modalità di verifica della idoneità tecnico professionale dell'impresa appaltatrice e dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da dedurre in contratto. In attesa della emanazione del decreto, da emanarsi entro dodici mesi dalla entrata in vigore del Testo Unico, la verifica della idoneità tecnico professionale deve essere svolta dal committente datore di lavoro e realizzata attraverso l'acquisizione del certificato di iscrizione alla CCIAA, nonché attraverso una autocertificazione predisposta dalla impresa appaltatrice o dai lavoratori autonomi.

Del tutto invariato rispetto alla disciplina pregressa risulta il punto in cui si stabilisce l'obbligo, a carico del datore di lavoro committente, di informare dettagliatamente le controparti in merito ai rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro in cui sono chiamati ad operare i lavoratori esterni e alle misure di prevenzione e protezione adottate in relazione allo svolgimento dell'attività.

La seconda novità normativa di un certo rilievo in linea generale è quella contenuta nel comma 2, dove viene specificato che, fra i datori di lavoro destinatari degli obblighi di cooperazione e coordinamento delle misure di prevenzione e protezione vengono ricompresi anche i subappaltatori. Del resto l'ampiezza del richiamo contenuto nel comma 2 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994 che faceva riferimento ai datori di lavoro delle diverse imprese di esecuzione, già aveva legittimato questa conclusione.

La maggiore novità apportata dal decreto legislativo n. 81 del 2008 appare rappresentata dalla sanzione civilistica della nullità del contratto di appalto, subappalto o somministrazione, ai sensi dell'articolo 1418 c.c. per il caso in cui all'interno del contratto di appalto non siano specificamente indicati i costi sopportati per la tutela della sicurezza. Si tratta senza dubbio di una sanzione di palese gravità, dal momento che, rientrando nella comune sanzione di nullità di livello civilistico, potrebbe essere rilevata da chiunque vi abbia interesse.

Infine appare condivisibile, oltretutto giuridicamente doverosa, la previsione contenuta nel quarto comma dell'articolo 26 in virtù della quale le disposizioni sulla responsabilità del committente nei confronti dei lavoratori terzi per i danni non coperti dalla assicurazione obbligatoria non si applicano ai danni determinatisi in conseguenza dei rischi specifici propri delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.

Questo appare un punto nevralgico del sistema di tutela della salute e sicurezza, all'interno di una organizzazione produttiva che appare sempre più smembrata, segmentata e frammentata, incentrata proprio sull'appalto, in funzione del vantaggio economico organizzativo scaturente proprio dalle dinamiche di scomposizione e ricomposizione di quello stesso ciclo o processo produttivo.

Quello che può osservarsi, oltre al superamento del divieto di interposizione di manodopera, superamento realizzato dal decreto legislativo n. 276 del 2003, è che appare chiara la finalità di favorire un sistema o circolo virtuoso che faccia prevalere soprattutto i genuini appalti interni e l'organizzazione di lavori genuini e di qualità. Appalti che siano effettivamente finalizzati a reperire opere o servizi a forte contenuto specialistico, piuttosto che ad alta intensità di manodopera impiegata.

Dal punto di vista strettamente prevenzionistico, inoltre, si assiste ad un ampliamento del principio della responsabilità solidale, che – oltre a riguardare altri aspetti – concerne anche la promozione della prevenzione con riguardo all'intero ciclo produttivo.

Il principio di solidarietà, infatti, trova espressione anche nell'obbligo di redigere un documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (c.d. DUVRI), dovendosi peraltro precisare che, all'interno del documento unico di valutazione dei rischi non trovano posto i rischi specifici della attività dell'appaltatore o del committente. Qui trova affermazione il medesimo principio richiamato

sopra, in base al quale può ritenersi che gli obblighi di protezione e coordinamento non gravano sul datore di lavoro committente in relazione ai rischi specifici della attività propria dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi.

Occorrerà quindi procedere ad una valutazione caso per caso per verificare se si tratti di un rischio specifico dell'impresa appaltatrice.

Il principio che responsabilità solidale tra committente e appaltatore è del resto di comune affermazione da parte della giurisprudenza la quale ha già avuto modo di chiarire che la regola della responsabilità solidale non trova applicazione, come detto sopra, limitatamente ai rischi tipici di ciascun imprenditore e che l'obbligo di cooperazione è limitato a quei pericoli che vanno ad incidere sia sui dipendenti dell'appaltatore, sia sui dipendenti del committente mentre, per la tutela dei dipendenti subordinati di ciascuno, ognuno se ne assume la responsabilità<sup>21</sup>.

Un'altra ipotesi che potrebbe vedere il coinvolgimento dell'operatore sociale e che occorre prendere in considerazione ai fini della tutela della sua salute e sicurezza è quella dell'operatore sociale, dipendente di una impresa appaltatrice, che svolga la propria attività nei locali dello stesso assistito. In questo caso non sembra entrare in discorso l'articolo 7 che invece riguarda esclusivamente «il caso dell'affidamento dei lavori all'interno della azienda o dell'unità produttiva del committente».

Si può in tale caso applicare il modello tradizionale che la giurisprudenza aveva applicato prima della entrata in vigore del modello definito dal decreto legislativo n. 626 del 1994, ossia il modello imperniato sul principio generale di responsabilità dell'impresa appaltatrice, fatti salvi i casi in cui la responsabilità gravi, anche o in via esclusiva, sul committente.

La giurisprudenza appare concorde nell'affermare che il committente risponde, unitamente all'esecutore dei lavori, dei danni cagionati, a meno che non risulti che il committente abbia delegato l'intera progettazione dell'opera; che non si sia ingerito nella esecuzione della medesima, o che abbia incaricato altra persona o altra impresa idonea alla progettazione e alla esecuzione.

Sembra dunque che in questo modo il legislatore ricomponga in un unico tutto giuridico un insieme di più contratti di appalto a cascata, anche se taluno avanza l'ipotesi che questo potrebbe determinare un contraccolpo nel senso di una maggiore ingerenza del committente nell'appalto e sui subappalti e anche dell'appaltatore sui subappalti, i cui esiti restano tutti da verificare.<sup>22</sup>

Di rilievo appare poi la considerazione del tema della tutela della salute e sicurezza degli operatori dei servizi sociali e socio assistenziali sulla base del fatto che spesso, i contratti con i quali tali operatori sono assunti, sono contratti atipici.

Paradigmatico, tra tutti, è il contratto di somministrazione.

In questo caso l'utilizzatore è tenuto ad osservare, nei confronti del lavoratore somministrato, tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti del proprio dipendente ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi. Ne consegue che, qualora l'operatore sociale svolga la propria attività come lavoratore somministrato, la tutela della sicurezza competerà all'utilizzatore, sia che l'operatore svolga la prestazione nei locali dell'utilizzatore sia che venga distaccato nei locali di una struttura pubblica, salvo che agisca presso il domicilio dell'assistito. Fatti salvi, nel secondo caso, gli obblighi previsti a carico del datore di lavoro distaccatario e sopra analizzati.

Qualora invece l'operatore sociale svolga la prestazione come collaboratore coordinato e continuativo nella modalità a progetto, appare necessaria l'applicazione dei principi di tutela della salute e sicurezza valevoli per le collaborazioni coordinate e continuative, nella modalità a progetto.

---

<sup>21</sup> Così, Cass. 20 settembre 2002, in *ISL*, 2004, 2, 75, con nota di P. Soprani.

<sup>22</sup> In questo senso vedi in particolare F. Bacchini, *Committenti e appaltatori*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, Commentario al decreto legislativo n. 81 del 2008*, Giuffrè, Milano, 2008.

Su tale questione si rileva che il decreto legislativo n. 276 del 2003, con l'articolo 66, comma 4, abbia sancito una importante estensione dell'ambito soggettivo di tutela, includendo nella definizione di lavoratore, e quindi nell'ambito di applicazione della tutela, anche i collaboratori coordinati e continuativi.

Non si può tuttavia non rilevare, nell'assetto di tutela definito dal nuovo decreto legislativo n. 81 del 2008, che risulta in modo chiara la presa in carico da parte del datore di lavoro dell'obbligo di sicurezza inerente ai collaboratori coordinati e continuativi interni all'azienda, che sembrano quindi elevati al rango di lavoratori subordinati per quanto attiene alla specifica tutela ad essi riservata. Non è stata estesa la tutela ai collaboratori esterni che, pur prestando attività al di fuori dei locali del committente, comunque vengono a contatto e utilizzano strumentazione di lavoro del committente. La scelta normativa appare ragionevole nella misura in cui, qualora fosse accolta questa istanza, determinerebbe una estensione eccessiva degli obblighi a carico del committente.

### **9. Un rischio peculiare ricollegabile al lavoro degli operatori dei servizi socio assistenziali: il *burn out*.**

La sindrome da *burn out* appare, negli ultimi tempi, oggetto di studio da parte della dottrina, in ambito giuridico, sociologico e psichiatrico.

Il primo ad utilizzare tale termine per indicare un complesso di sintomi quali logoramento, esaurimento e depressione riscontrati nei lavoratori volontari di un ospedale americano è stato H.J. Freudenberg. In seguito, Cherniss con *burn out syndrome* ha inteso la risposta individuale ad una situazione lavorativa percepita come stressante nella quale il soggetto non dispone di risorse e di strategie cognitive/comportamentali adeguate.

La letteratura psichiatrica, dal suo canto, sembra fornire un valido supporto alla lettura giuridica del fenomeno, fornendo una definizione di *burn out* come una sindrome di esaurimento emotivo, depersonalizzazione e ridotta realizzazione personale.

La letteratura ha individuato uno strumento diagnostico standardizzato per riconoscere i sintomi della malattia e, quindi, per pianificare dei programmi d'intervento specifici. Tale test, denominato Maslach *Burnout Inventory (MBI)*, è un questionario mirato a "misurare", in base alle risposte fornite, tre "dimensioni", tre componenti diverse del *burn-out* che emergono progressivamente;

- esaurimento emotivo;
- spersonalizzazione;
- sentimento di frustrazione.

Nel 1994 Folgheraiter ha individuato come quarto stadio della malattia la perdita della capacità di controllo rispetto alla propria attività professionale, che porta a una riduzione del senso critico e quindi ad un'errata attribuzione di valenza alla sfera lavorativa.

Dal punto di vista soggettivo i soggetti a rischio di *burn out* sono persone impulsive, dipendenti dagli altri, eccessivamente introversi o estroversi, con sistema motivazionale inadeguato, con disparità di valutazione cognitiva, eccessivamente entusiasti, zelanti, scrupolosi, che provano un sentimento di insufficienza e di incapacità a svolgere il proprio lavoro (impotenza appresa), una pulsione eccessiva a raggiungere una meta ed una dedizione professionale eccessiva rispetto alle soddisfazioni ottenute.

E' significativa, dal punto di vista psicologico, anche l'evoluzione in stadi del *burn out*: una prima fase consiste nell'entusiasmo, caratterizzato dalle motivazioni personali che hanno indotto gli operatori a lavorare nel sociale; motivazioni consapevoli (migliorare il mondo e se stessi, sicurezza di impiego, ecc.) ed inconsce (desiderio di approfondire la conoscenza di sé e di esercitare una forma di potere o di controllo sugli altri). Tali motivazioni sono spesso accompagnate da aspettative

di onnipotenza, di soluzioni semplici, di successo generalizzato e immediato, di apprezzamento, ecc.

Segue la stagnazione, ossia l'operatore continua a lavorare ma in maniera insoddisfacente e meno motivata. Si passa così dal superinvestimento iniziale a un graduale disimpegno, dove domina il sentimento di profonda delusione.

Segue poi lo stadio della frustrazione: l'operatore si ritiene inidoneo, incapace a svolgere il proprio lavoro. Scarica la responsabilità sui colleghi e sull'ambiente di lavoro. Come aggiuntivi intervengono lo scarso apprezzamento da parte dei superiori e dell'utenza. Mette quindi in atto comportamenti di fuga (allontanamenti ingiustificati dal reparto, pause prolungate, frequenti assenze per malattia). È la fase più critica, che porta all'ultimo stadio della apatia: il graduale disimpegno emozionale con passaggio dall'empatia all'apatia. Corrisponde alla "morte professionale" dell'operatore.

Cherniss ha individuato cinque fattori che influiscono sulla scelta del tipo di difesa: lo sviluppo professionale dello staff, la struttura organizzativa, lo sviluppo della gestione, obiettivi e modelli di gestione.

Dunque, possono essere poste in essere una serie di strategie che agiscono a vari livelli:

- sviluppo dello staff (ridurre le richieste imposte agli operatori, incoraggiare gli operatori ad adottare nuovi obiettivi che possano fornire fonti alternative gratificanti, insegnare allo staff a difendersi mediante meccanismi di  *coping* , ecc.);

- cambiamenti di lavoro e delle strutture di ruolo (limitare il numero di pazienti di cui lo staff è responsabile in un determinato periodo, limitare le ore di lavoro di ogni membro dello staff, costituire varie fasi di carriera, ecc.).

- sviluppo della gestione (creare sistemi di supervisione continua e di controllo dell'attività svolta, creare meccanismi formali di gruppo per la soluzione dei problemi organizzativi e la risoluzione del conflitto, ecc.).

Appare inoltre, inoltre, "agire" a monte dell'entrata nel mondo lavorativo per gli operatori nelle  *helping professions* , e così formare lo studente all'acquisizione della consapevolezza delle influenze emozionali nel rapporto con il paziente e alla definizione realistica degli obiettivi professionali, addestrare al lavoro in  *equipe*  multidisciplinare, prevedere l'inserimento programmato in ambito lavorativo previo adeguato addestramento.

Passando al piano strettamente giuridico, il  *burn out*  è senza dubbio un fenomeno nuovo, che si affaccia nel panorama degli schemi della responsabilità giuridica del datore di lavoro per il risarcimento del danno occorso al lavoratore sul luogo di lavoro. Si nota che il termine non è citato in nessuna sentenza, mentre la consultazione dei siti web evidenzia come in ambito sociologico e medico il fenomeno sia studiato da tempo anche in Italia, dove si organizzano convegni sul benessere organizzativo.

Nell'analisi giuridica della questione occorre partire dal testo dell'articolo 2087 c.c. che, sotto la rubrica di tutela delle condizioni di lavoro » contiene il precetto secondo cui «l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure [...] necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro» e che è stato inteso come fonte di responsabilità anche contrattuale del datore di lavoro.

Secondo una giurisprudenza ormai consolidata e garantista la norma in questione deve intendersi «a formulazione aperta» nel senso che obbliga l'azienda a rispettare non solo la normativa speciale volta a prevenire specifiche tecnopatie ma, più in generale, obbliga il datore di lavoro ad operare affinché siano superate tutte le situazioni di rischio che, nella variegata e specifica realtà di ogni azienda, possono verificarsi.

Va ricordato che i confini degli obblighi di cui all'articolo 2087 si spingono fino al dovere del datore di lavoro di garantire condizioni di lavoro non eccessivamente stressanti ovvero un ambiente di lavoro non nocivo e quindi non pericoloso per la salute dei lavoratori. Questo orientamento della

stessa Corte di Cassazione implica la necessità di adottare tutte le misure necessarie per l'adeguamento dell'organico e implica anche la necessità che il lavoratore sia sottoposto ad un carico di lavoro non eccessivo e usurante.

L'operatività dell'articolo 2087 c.c. è rafforzata, poi, dall'operatività dei principi costituzionali e, *in primis*, dell'articolo 32 Cost. Proprio la lettura costituzionale dell'articolo 2087 c.c. ha aperto la strada, a partire dagli anni 80, all'allargamento del dovere di tutela della salute e sicurezza sul lavoro anche a posizioni di atipicità.

Il dettato dell'articolo 2087 c.c. comporta che l'obbligo in questione non si esaurisca solo nell'adottare e mantenere funzionanti le misure di tipo igienico sanitario e antinfortunistico, ma consiste soprattutto nel predisporre tutte le misure atte a preservare i lavoratori dalla lesione dell'integrità psico-fisica che può derivare come rischio specifico dallo svolgimento delle cosiddette *helping profession* (vedi appunto il caso degli operatori dei servizi socio assistenziali).

In queste situazioni si deve ritenere applicabile l'articolo 15 del decreto legislativo n. 81 del 2008, che impone al datore di lavoro la valutazione del rischio specifico inerente all'attività lavorativa che, nel caso specifico delle professioni sanitarie, si traduce nella valutazione del rischio da stress psico-fisico, cui dovrebbe seguire una organizzazione delle attività in modo da prevenire tale rischio.

Appare evidente che, al di là dell'applicazione del dato normativo contenuto nell'articolo 2087 c.c. il giudice sarà chiamato ad accertare il comportamento concreto e la sussistenza della condotta omissiva che ha portato a generare lo stress lavorativo.

Passando poi alle strategie preventive del *burn out* occorre lavorare sui punti indicati dalla psicologia del lavoro, ossia lo sviluppo dello staff, (ridurre le richieste imposte agli operatori, incoraggiare gli operatori ad adottare nuovi obiettivi che possano fornire alternative gratificanti).

Appare indispensabile, inoltre, agire a monte dell'entrata nel mondo lavorativo per gli operatori delle cosiddette *helping professions*: è necessario formare lo studente all'acquisizione della consapevolezza delle influenze emozionali nel rapporto con il paziente e alla definizione realistica degli obiettivi professionali e prevedere l'addestramento programmato in ambiente lavorativo, previo addestramento specifico.

Occorre poi precisare che il *burn out*, in quanto malattia non tabellata, deve essere provato nel suo verificarsi e nei danni da esso cagionati.

Conclusivamente, su questo tema deve rilevarsi una certa affinità di approccio tra il *mobbing* e il *burn out*. E, anche per il *burn out*, la linea di azione dovrebbe essere la medesima: questa malattia, infatti, potrebbe essere prevenuta potenziando l'autonomia del lavoro e flessibilizzando le strutture organizzative in modo da adattare all'individuo e non viceversa.

Dal punto di vista della tutela risarcitoria, appare invece che il nostro ordinamento giuridico abbia già strumenti a sufficienza per fronteggiare la questione.

## **10. Il lavoro domestico nell'ambito del cosiddetto Testo Unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.**

Sembra necessario, oltre che opportuno, fare a questo punto del discorso alcune valutazioni legate non solo alle precipue disciplina di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ma più in generale alle misure in tema di emersione del lavoro nero.

Infatti, il lavoro domestico è un settore in cui, più che in altri, il concomitante interesse del datore di lavoro e della domestica (che magari già fruisce del trattamento pensionistico), rendono più frequente la possibilità di ricorso al lavoro nero, con rilevanti ricadute sullo stato di benessere del lavoratore.

Uno degli interventi legislativi più rilevanti in merito alla emersione del lavoro nero è il decreto legislativo n. 276 del 2003, che ha introdotto in Italia il lavoro accessorio (articolo 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003), al quale sono stati dedicati ben tre articoli.

Con il successivo articolo 22 della legge n. 133 del 2008, poi, la disciplina del lavoro accessorio è stata sostanzialmente riscritta, e si è stabilito che esso può trovare applicazione in numerosi settori di attività.

Il compenso erogato dal datore di lavoro nell'ambito del lavoro accessorio non può essere superiore a 5.000 euro nell'anno solare, se la prestazione è stata resa presso lo stesso committente. Il lavoro accessorio, inoltre, viene incentivato in vari modi. Il compenso erogato per il lavoro accessorio è infatti esente da ogni imposizione fiscale, e non incide sullo status di disoccupato o di inoccupato del lavoratore. Inoltre i rapporti di lavoro occasionale e accessorio non sono oggetto di comunicazione *on line* anticipata al centro per l'impiego, né devono essere conteggiati all'interno del Libro Unico del Lavoro. Questo regime appare coerente con il fatto che, trattandosi di lavori marginali, che in gran parte dei casi sono svolti in ambito familiare, non sarebbe opportuno imporre oneri aggiuntivi al datore di lavoro.

Il datore di lavoro deve assolvere ad oneri di comunicazione assai semplici: deve in particolare iscriversi all'Inps per poter fruire dei carnet di buoni da attribuire al lavoratore domestico la cui tutela previdenziale è assicurata, in parte, dal valore nominale del buono (*voucher*). Il valore del buono è pari a 10 euro che, al netto della contribuzione previdenziale, Inail e Inps, diventa pari a 7,50 euro.

Per quanto riguarda la specifica questione della tutela della salute e sicurezza, che qui interessa, deve rilevarsi che, confermando quanto stabilito dal decreto legislativo n. 626 del 1994, il nuovo decreto legislativo n. 81 del 2008 ha escluso il lavoro domestico dall'ambito della tutela (si veda l'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2008 laddove esclude il lavoratore domestico dalla definizione di lavoratore tutelato).

Tuttavia, il successivo comma 8 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha esteso il campo di applicazione della tutela ai lavoratori che effettuano prestazioni occasionali e accessorie, ai sensi dell'articolo 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Sono esclusi dal regime di tutela della sicurezza «solo i piccoli lavori domestici a carattere straordinario, i lavoratori che effettuano prestazione di insegnamento privato supplementare, l'assistenza domiciliare a bambini, anziani, ammalati e disabili».

La *ratio* è ancora una volta quella di escludere dall'ambito di applicazione del nuovo decreto legislativo tutte quelle attività, caratterizzate da connotato della familiarità, e che fuoriescono, come detto sopra, dall'ambito di tradizionale tutela del lavoro prestato nell'impresa.

Per quanto riguarda la tutela della sicurezza quindi, appare ferma la circostanza che siano esclusi dall'ambito di tutela definito nel Testo Unico i lavoratori domestici.

La tutela della salute e sicurezza dei domestici resta assegnata, in quanto si tratta di disposizione non espressamente abrogata, all'articolo 6 della legge n. 339 del 1958, riguardante l'obbligo «di tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore».

La tutela del lavoratore domestico resta inoltre assegnata all'interpretazione giurisprudenziale della generale disposizione di tutela di cui all'articolo 2087 c.c. applicata all'ambiente domestico.

Un profilo problematico riguarda il fatto che il lavoratore domestico che sia assunto con contratto di lavoro occasionale è, come si diceva sopra, tutelato in base al dettato dell'art. 3 comma 8 del Testo Unico per la tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, ad eccezione – dice la norma – dei lavoratori dediti a piccoli lavori domestici di carattere eccezionale.

Sembrerebbe quindi che i lavoratori domestici dediti a lavori di carattere non eccezionale, ma ordinario, siano tutelati.

Così interpretata, la norma non si coordinerebbe con la disposizione dell'articolo 2 del decreto, che esclude dalla nozione di lavoratore tutelato gli addetti a lavori domestici.

Se, infatti, una tutela della sicurezza si accorda al lavoratore domestico assunto con contratto di lavoro accessorio, egli dovrebbe essere anche *lavoratore tutelato* ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Sarebbe dunque opportuno un chiarimento da parte del legislatore.

Ciò rilevato, la tutela del lavoratore domestico resta comunque assegnata all'articolo 6 della legge n. 339 del 1958 legge che, in quanto non espressamente abrogata dal decreto legislativo n. 81 del 2008, deve ritenersi pienamente applicabile.

## 11. Conclusioni e proposte di riforma.

A questo punto sembra imporsi all'interprete una ulteriore e conclusiva questione. La questione a cui si fa riferimento è se sia legittima la scelta normativa di mantenere in vigore una legge indiscutibilmente risalente nel tempo, quale è la legge n. 339 del 1958.

A tale legge va riconosciuto il merito di aver tratteggiato una prima fondamentale tutela del lavoratore domestico nell'alveo di responsabilità del datore di lavoro, con formulazione normativa che indiscutibilmente riecheggia la formula aperta dell'articolo 2087 c.c.

Tale formula normativa trovava una indubbia giustificazione nel carattere strettamente personalistico del rapporto, carattere che trova conferma anche nell'attuale assetto del lavoro domestico, connotandosi tuttavia in termini diversi.

Il ricorso a colf e badanti, nella società moderna, appare sempre più diffuso e questo dovrebbe essere sufficiente a porre l'interprete e l'operatore del diritto di fronte ad una nuova sfida.

Ad avviso di chi scrive, a fronte della oggettiva dimensione del fenomeno lavoro domestico e della necessità di stretta tutela della sicurezza del lavoro domestico, dichiarata dalla Corte di Cassazione già sei anni or sono e che oggi si apre al ventaglio di nuovi rischi, si dovrebbe riflettere sul se l'istanza di tutela degli operatori domestici sia davvero soddisfatta dalla dizione dell'art. 6 della legge n. 339 del 1958.

Si dovrebbe quindi riflettere, ma questa potrebbe essere una interpretazione assai ardua, se – a fronte delle oggettivamente ampie dimensioni del fenomeno – non sia opportuno ricondurre il lavoro domestico, e le istanze di tutela ad esso connesse, all'alveo del tradizionale lavoro nell'impresa.

I vantaggi sarebbero numerosi nella misura in cui, nell'attuale assetto di tutela di cui alla legge n. 339 del 1958, spetta alla giurisprudenza riempire di contenuto quell'obbligo di tutela dell'integrità fisica del lavoratore domestico, che si colora peraltro del vetusto richiamo *all'integrità morale* del domestico.

Considerando applicabile al lavoro domestico il decreto legislativo n. 81 del 2008, invece, si aprirebero spazi di tutela che, ad avviso di chi scrive, sono ormai doverosi e necessari per questi lavoratori: si pensi solo alla formazione linguistica dei lavoratori immigrati, come sono colf e badanti, per meglio comprendere le indicazioni a tutela della salute e sicurezza, profilo questo, ben delineato nel decreto legislativo n. 81 del 2008.

### Sintesi della normativa applicabile al lavoro domestico

Atto normativo	Disciplina
Legge n. 339 del 1958 (articolo 6)	Tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore domestico
Decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971 n. 1403.	Disciplina dell'obbligo delle assicurazioni nei confronti dei lavoratori domestici e addetti a servizi di riassetto e pulizia

Legge 3 dicembre 1999, n. 493	Istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici
Decreto ministeriale 15 settembre 2000	Modalità di attuazione della assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
Decreto ministeriale 31 gennaio 2006	Estensione della assicurazione per il caso di infortunio mortale nel lavoro domestico



## L'ATTIVITÀ DI COLF E BADANTI

Sommario: 1. La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore domestico: evoluzione normativa. – 2. La normativa a tutela del lavoratore domestico. – 3. Il Contratto collettivo nazionale per i prestatori di lavoro domestico del 13 febbraio 2007. – 3.1. L'orario di lavoro. – 3.2. Tutela in caso di malattia professionale o infortunio sul lavoro. – 3.3. Tutela della lavoratrice madre. – 3.4. Vitto e alloggio. – 4. I rischi in ambito domestico. – 4.1. Il rischio cadute. – 4.2. Il rischio incendi. – 4.3. Il rischio gas. – 4.4. Il rischio elettrico. – 4.5. Il rischio chimico. – 4.6. Il rischio alimentare. – 5. I lavoratori domestici: il caso della “badanti”. – 5.1. Definizione di “badante”. – 5.2. Le “badanti” in Italia e i dati infortunistici. – 6. I rischi nei servizi di cura alla persona. – 6.1. Il rischio da stress lavorativo legato all'orario di lavoro. – 6.2. Il rischio di isolamento. – 6.3. Il *burn-out*. – 6.4. La movimentazione manuale dei carichi. – 7. Osservazioni e proposte di buone prassi<sup>23</sup>.

### 1. La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore domestico: evoluzione normativa.

Secondo la legge n. 339 del 1958<sup>24</sup>, per “domestici” si intendono i lavoratori di ambo i sessi che prestano, a qualsiasi titolo, la loro opera per il funzionamento della vita familiare. A titolo esemplificativo, rientrano in tale definizione colf, badanti, assistenti familiari, baby sitter, governanti, camerieri, cuochi ecc.

Il lavoratore domestico risulta da sempre escluso dalla definizione di lavoratore contenuta nella normativa posta a tutela della salute e della sicurezza sul posto di lavoro. Tale esclusione viene, da ultimo, confermata dal decreto legislativo n. 81 del 2008<sup>25</sup>, nonostante il suo ambito di applicazione soggettivo sia stato esteso oltre i confini del lavoro dipendente, comprendendo varie figure di lavoratori autonomi e tutelando, oltre alle prestazioni rese in ambito associativo, anche il lavoro gratuito o volontariato<sup>26</sup>. A fondamento di tale scelta sembrano esserci due ordini di motivi: da una parte la capacità di influenzare l'ambiente di lavoro da parte del lavoratore domestico<sup>27</sup> e, dall'altra

---

<sup>23</sup> Si veda la relazione finale dell'8 marzo 2006 del gruppo di lavoro *Infortuni domestici* (coordinatrice R. Stanisci), Commissione parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette “morti bianche”.

<sup>24</sup> Pubblicata in *GU*, 17 aprile 1958, n. 9, e intitolata *Per la tutela del rapporto di lavoro domestico*.

<sup>25</sup> Secondo l'art. 2, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008 si definisce lavoratore la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari.

<sup>26</sup> Per un approfondimento si veda G. Santoro Passerelli (a cura di), L. Fantini, A. Giuliani (con il coordinamento di), *Testo unico sicurezza del lavoro. La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del d.lgs. n. 81/2008*, Ipsoa Indicalia Editore, Milano, 2008; M. Tiraboschi (a cura di), L. Fantini, L. Golzio, P. Pennesi (con la collaborazioni di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro : commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81*, Giuffrè, Milano, 2008; L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Ipsoa Editore, Milano, 2008.

<sup>27</sup> F. Stolfa, *L'ambito di applicazione soggettivo*, in M. Rusciano, G. Natullo, *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Utet, Torino, 2007.

parte, la mancanza di una struttura organizzata che permetta al datore di lavoro domestico di adempiere agevolmente a tutti gli obblighi previsti dalla legge<sup>28</sup>. In effetti, risulterebbe alquanto difficile applicare al lavoratore domestico tutte le tutele previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008; si pensi all'assenza di apparati produttivi, alla mancanza di processi da aggiornare, di metodologie da ammodernare, di impianti, attrezzature o macchinari sfruttati professionalmente. È pur vero che sarebbe auspicabile da parte del legislatore la promozione e il riconoscimento, in capo al datore di lavoro domestico, degli obblighi informativi, formativi e di dotazione di attrezzature di lavoro idonee. Questo in ragione dei rischi<sup>29</sup> a cui è sottoposto il lavoratore domestico.

Secondo i medesimi criteri valutativi dovrebbe essere intesa la non applicabilità al lavoro domestico del precedente decreto legislativo n. 626 del 1994, il quale, all'articolo 2, definiva il lavoratore come «la persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari, con rapporto di lavoro subordinato anche speciale»<sup>30</sup>.

Una diversa lettura deve essere data con riferimento al campo di applicazione della legislazione degli anni Cinquanta<sup>31</sup>; per alcuni aspetti quest'ultima accoglie, una definizione di lavoratore più comprensiva, posto che essa fa riferimento ai lavoratori che «fuori dal proprio domicilio prestano il proprio lavoro alle dipendenze e sotto la direzione altrui, con o senza retribuzione, anche il solo scopo di apprendere un mestiere, un'arte o una professione». Non risultano, in effetti, esclusi i lavoratori domestici; tuttavia, sembra trattarsi di una applicabilità soltanto "formale" e ciò in ragione della natura delle disposizioni in essa contenute: si pensi, ad esempio alle norme che regolano le caratteristiche dei pavimenti e dei passaggi, oppure dei solai o, ancora, delle porte dei locali<sup>32 33</sup>.

Di più difficile analisi risulta essere l'ambito di applicazione dell'articolo 2087 del Codice Civile<sup>34</sup>; secondo parte della dottrina, in virtù della sua collocazione, esso fa riferimento a tutti i lavoratori subordinati, come definiti dall'articolo 2094 del Codice Civile<sup>35</sup>, compresi, quindi, i lavoratori domestici<sup>36</sup>. Altra parte della dottrina, ha sollevato il quesito problematico dell'applicabilità dell'articolo 2087 del Codice Civile anche ai rapporti di lavoro non inerenti all'esercizio dell'impresa, cioè con datori di lavoro non imprenditori, come si identifica il datore di lavoro domestico. La risposta deve essere cercata nell'articolo 2239 del Codice Civile, il quale stabilisce che le disposizioni dettate per il lavoro nell'impresa, contenuti nelle Sezioni II, III e IV del Capo I si estendono ai rapporti di lavoro subordinato che non ineriscono all'esercizio di un'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto. Poiché la norma non richiama la Sezione I, ove

---

<sup>28</sup> M. Cudiferro, *La dimensione aziendale e le nuove norme del Testo unico*, in *GLav*, 2008, n. 23.

<sup>29</sup> I rischi presenti nell'ambito domestico verranno analizzati nei paragrafi successivi.

<sup>30</sup> Per un approfondimento si veda R. Romei, *Il campo di applicazione del d.lgs. 626/1994 e i soggetti*, in L. Montuschi (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, Giappichelli, Torino, 1997, 74; G. Ferraro, M. Lamberti, *La sicurezza sul lavoro nel decreto legislativo attuativo delle direttive CEE*, in *RGL*, 1995, n. 1, 36.

<sup>31</sup> D.P.R. n. 547/1955 e d.P.R. n. 303/1956.

<sup>32</sup> Articoli 8, 9, 13 del d.P.R. n. 547/1955.

<sup>33</sup> In tale senso, F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, in P. Schlesinger, *Il Codice Civile commentario. Artt. 2240-2246*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, 241.

<sup>34</sup> Art. 2087 - Tutela delle condizioni di lavoro: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro».

<sup>35</sup> Art. 2094 - Prestatore di lavoro subordinato: «E' prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore».

<sup>36</sup> Si vedano Cass. 16 luglio 2001, n. 9614, in *RGL*, 2002, II, 488; Cass., IV sez. pen., 24 aprile 2003, n. 34464, in *Riv. pen.*, 2004, 203; Cass. pen. n. 1747/2004, in *MGL*, 2004, 448.

appunto trovasi l'articolo 2087 del Codice Civile, ne deriva che questo trova applicazione soltanto nei rapporti di lavoro che fanno capo ad un imprenditore<sup>37</sup>. A sostegno di tale tesi, si pone la legge n. 339 del 1958 sopra richiamata, la quale dispone, all'articolo 6, che «il datore di lavoro deve fornire al lavoratore, nel caso in cui vi sia l'impegno del vitto e dell'alloggio, un ambiente che non sia nocivo alla integrità fisica e morale del lavoratore stesso, nonché una nutrizione sana e sufficiente; garantire al lavoratore il rispetto della sua personalità e della sua libertà morale». Tali puntualizzazioni sembrano derivare, appunto, dalla non applicabilità dell'articolo 2087 del Codice Civile che, in ugual modo, garantisce la tutela dell'integrità fisica e della personalità morale.

## 2. La normativa a tutela del lavoratore domestico.

La disciplina del lavoro domestico non è rinvenibile in un unico contesto normativo. Le norme generali le si trovano, innanzi tutto, nel Codice Civile, agli articoli 2240-2246, le cui disposizioni rimangono ancora valide per i lavoratori "ad ore". Per i domestici impiegati per almeno 4 ore al giorno si applica la legge n. 339 del 1958 sopra richiamata, la quale regolamenta in termini essenziali la materia.

In particolare, per quanto attiene alle disposizioni poste a tutela della salute e della sicurezza del lavoratore domestico, si richiamano, gli articoli 2242 e 2243 del Codice Civile. L'articolo 2242 del Codice Civile, riconosce, solo al lavoratore domestico ammesso alla convivenza familiare<sup>38</sup>, il diritto alla cura e all'assistenza medica per l'infermità di breve durata. Il successivo articolo 2243 riconosce al lavoratore domestico il diritto al riposo settimanale e, dopo un anno ininterrotto di servizio, ad un periodo di ferie retribuito che non può essere inferiore a 8 giorni.

Tali diritti vengono ripresi dalla legge n. 339 del 1958; infatti, all'articolo 7 viene stabilito il diritto ad un riposo settimanale di una giornata intera, di regola coincidente con la domenica, o di due mezze giornate una delle quali coincidente con la domenica. Per quanto riguarda il riposo giornaliero, il successivo articolo stabilisce il diritto del lavoratore ad un "conveniente" riposo durante il giorno e a non meno di 8 ore consecutive di riposo notturno. In caso di necessarie prestazioni notturne spetta, inoltre, un adeguato riposo compensativo durante il giorno. L'articolo 10 si occupa, infine, del diritto alla ferie.

La stessa legge n. 339 del 1958, all'articolo 6, esplicita l'obbligo in capo al datore di lavoro «di fornire al lavoratore, nel caso in cui vi sia l'impegno del vitto e dell'alloggio<sup>39</sup>, un ambiente che non sia nocivo alla integrità fisica e morale del lavoratore stesso, nonché una nutrizione sana e sufficiente; tutelarne la salute particolarmente qualora vi siano in famiglia fonti di infezione; garantire al lavoratore il rispetto della sua personalità e della sua libertà morale; lasciare al lavoratore il tempo necessario per adempiere agli obblighi civili ed ai doveri essenziali del suo culto». Il lavoratore domestico ha così diritto ad un ambiente di lavoro salubre e, in mancanza, sembra essere legittimato a rifiutare la prestazione senza perdere la retribuzione, oppure, a discrezione, a recedere dal rapporto data la presenza di una causa impeditiva della prosecuzione

---

<sup>37</sup> C. Vitale, *Aspetti sistematici e profili di novità della sicurezza del lavoro*, in *DL*, 1996, n. 1, 85.

<sup>38</sup> La Corte Costituzionale con sentenza n. 135 del 1969, ha respinto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2242, comma 1, sostenendo che la norma non pone una ingiustificata discriminazione «data l'obiettivo diversità di situazioni, all'interno della categoria dei prestatori di lavoro domestico, tra conviventi e non conviventi in famiglia».

<sup>39</sup> Si ricorda che la legge n. 339/1958 si applica solo ai lavoratori domestici impiegati per almeno 4 ore al giorno. Inoltre, le tutele previste dall'articolo 6 si applicano solo nel caso in cui vi sia l'impegno del vitto e dell'alloggio; qualora non fosse così, possono essere applicate solo le tutele, meno dettagliate, previste dal Codice civile.

anche provvisoria del rapporto<sup>40</sup>. Per quanto riguarda la tutela della personalità e della libertà morale del lavoratore, il legislatore sembra preoccuparsi di scongiurare ogni forma, più o meno, temibile, di pressione psicologica, di coartazione morale, di limitazione dei poteri di autodeterminazione o di scelta, trascurando la difesa promozionale ed attiva della varie forme di esercizio ed estrinsecazione delle prerogative di libertà del dipendente<sup>41</sup>. La difficoltà di estensione dei diritti del lavoratore domestico, trova giustificazione nell'esistenza di forti diritti in capo al datore di lavoro in quanto persona e non come operatore economico; si pensi, ad esempio, ai diritti alla libertà personale, alla inviolabilità del domicilio, alla libertà di comunicazione e di circolazione, alla libertà di professione religioso, alla libertà di manifestazione di pensiero e ai diritti della famiglia. Ecco che la legittimità della manifestazione dei diritti in capo al lavoratore, qualora ledano i diritti del datore di lavoro e dei membri della comunità familiare, risulta esclusa. Tale affermazione è sostenuta dalla possibilità per il datore di lavoro di procedere al licenziamento *ad nutum* del dipendente.

Fra le altre normative intervenute a tutela dei lavoratori domestici si ricordano il decreto del Presidente della Repubblica n. 1403 del 1971<sup>42</sup>, con il quale è stata introdotta la tutela assicurativa per malattia a favore di tutti i lavoratori domestici, nonché la copertura previdenziale; in particolare tale tutela riguarda: le assicurazioni per l'invalidità e la vecchiaia e i superstiti, contro la tubercolosi e la disoccupazione involontaria; le norme sugli assegni familiari, l'assicurazione per maternità e contro gli infortuni sul lavoro. Ne risulta, quindi, pienamente applicabile il decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965<sup>43</sup> e all'infortunato devono essere riconosciute l'indennità giornaliera per inabilità temporanea e la rendita per inabilità permanente.

La tutela della lavoratrice domestica in caso di maternità viene, invece, garantita dalla legge n. 1204 del 1971<sup>44</sup>, la quale prevede il divieto di adibizione al lavoro durante il periodo di astensione obbligatoria e la relativa tutela indennitaria; non è, quindi, riconosciuto il diritto all'astensione facoltativa, il diritto alle assenze per malattia del figlio e ai c.d. riposi per allattamento. Il decreto legislativo n. 151 del 2001<sup>45</sup>, all'articolo 62, estende alle lavoratrici e ai lavoratori domestici solo parte delle previsioni relative al congedo di maternità e paternità.

### **3. Il contratto collettivo nazionale per i prestatori di lavoro domestico del 13 febbraio 2007.**

Un essenziale riferimento della disciplina e delle varie facoltà e obblighi in capo al datore di lavoro e al lavoratore domestico in merito a numerosi aspetti quali i minimi retributivi, il massimo di ore da svolgersi, le ferie, le possibilità di cessazione del rapporto di lavoro e altro è fornito dal contratto collettivo nazionale di lavoro nel settore domestico. Quest'ultimo completa, infatti, la generale previsione della legge e determina, quindi, gli standard di riferimento da osservare e applicare, con possibilità di modifiche solo in senso più favorevole per il lavoratore. Al fine di evidenziare le misure poste a tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro dei lavoratori domestici, si

---

<sup>40</sup> G. Suppiej, *Il diritto dei lavoratori alla salubrità dell'ambiente di lavoro*, in *RIDL*, 1991, I, 445.

<sup>41</sup> F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, cit., 244.

<sup>42</sup> Pubblicato in *GU*, 10 aprile 1972, n. 94, e intitolato *Disciplina dell'obbligo delle assicurazioni sociali nei confronti dei lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari, nonché dei lavoratori addetti a servizi di riassetto e di pulizia dei locali*.

<sup>43</sup> Pubblicato in *GU*, 13 ottobre 1965, n. 257, e intitolato *Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*.

<sup>44</sup> Pubblicata in *GU*, 18 gennaio 1972, n. 14, e intitolata *Tutela delle lavoratrici madri*.

<sup>45</sup> Pubblicato in *GU*, 26 aprile 2001, n. 96, e intitolato *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*.

analizzeranno le disposizioni inerenti l'orario di lavoro, i riposi, le ferie, la tutela in caso di malattia e infortunio, la tutela della lavoratrice madre, le caratteristiche che deve avere l'ambiente di lavoro.

### 3.1. L'orario di lavoro.

La *durata massima* dell'orario di lavoro è di 54 ore settimanali e di 10 giornaliere non consecutive) per i lavoratori conviventi e di 40 ore settimanali (8 ore giornaliere non consecutive), distribuite su 5 o 6 giorni, per i dipendenti non conviventi. In ogni caso, il lavoratore ha il diritto ad un conveniente *riposo* durante il giorno e al riposo notturno di almeno 8 ore consecutive. Chi convive con il datore di lavoro ha diritto ad un riposo di 11 ore consecutive nell'arco della stessa giornata e ad un riposo, di solito nel pomeriggio, di almeno 2 ore consecutive<sup>46</sup>.

Nel contratto di lavoro individuale devono essere concordati i giorni di *riposo settimanale* di 36 ore alla settimana e le ferie. Il riposo coincide, di solito, con la domenica, ma può essere fissato anche un altro giorno della settimana. A tale riguardo, qualora il lavoratore professi una fede religiosa che preveda la solennizzazione in giorno diverso dalla domenica, le parti potranno accordarsi sulla sostituzione, a tutti gli effetti contrattuali, della domenica con altra giornata. Il datore di lavoro può chiedere la prestazione lavorativa nel giorno di riposo concordato solo per esigenze imprevedibili, da compensare con una maggiorazione della retribuzione del 60%, se di domenica, o del 40% se il lavoro viene eseguito in un altro giorno della settimana. Le ore di riposo non godute in tale giornata devono essere recuperate il giorno successivo<sup>47</sup>.

L'attività lavorativa prestata tra le 22 e le 6 del mattino, non prevista dal contratto, viene considerata come *lavoro notturno*, da compensare con una maggiorazione del 20%<sup>48</sup> della retribuzione base oraria. Nel caso di lavoro a ore, si considera lavoro notturno quello svolto per almeno 7 ore consecutive che in parte si svolgono tra mezzanotte e le 5 di mattina.

Il contratto collettivo prevede due forme di lavoro notturno:

– *la presenza notturna*: questo tipo di lavoro si svolge esclusivamente tra le ore 21 e le ore 8 di mattina e riguarda soltanto la “compagnia”, non l'assistenza. La persona adibita a questa prestazione ha diritto al completo riposo notturno in un alloggio idoneo. Eventuali lavori svolti durante la presenza notturna vengono retribuiti aggiuntivamente, con le eventuali maggiorazioni contrattuali;

– *l'assistenza notturna*: questa è una forma di prestazione discontinua notturna (tra le ore 20 e le 8 di mattina) di cura alla persona (bambini, anziani, portatori di handicap o persone malate) o a persona non autosufficiente. Al personale adibito alla prestazione descritta deve essere garantita la cena, la prima colazione e un'idonea sistemazione per la notte. Al personale convivente deve essere, inoltre, garantito un periodo di riposo ininterrotto di almeno 11 ore ogni 24 ore<sup>49</sup>.

Per quanto riguarda le *ferie* previste dall'articolo 18 del contratto collettivo in commento, esse non possono essere frazionate in più di due periodi e vengono fissate generalmente nel periodo estivo dal datore di lavoro nel rispetto delle esigenze della persona interessata. Molto interessante è la disposizione che prevede la possibilità, per i soli lavoratori con cittadinanza non italiana, di accumulare le ferie in un biennio per poter passare un periodo più lungo nel loro Paese di provenienza.

---

<sup>46</sup> Si veda l'art. 15.

<sup>47</sup> Si veda l'art. 14.

<sup>48</sup> La maggiorazione è elevata al 50% se il lavoro notturno viene prestato oltre il limite dell'orario concordato.

<sup>49</sup> Si vedano gli artt. 11 e 12.

### **3.2. Tutela in caso di malattia professionale o infortunio sul lavoro.**

Il lavoratore, convivente o non convivente, ha diritto alla conservazione del posto in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale<sup>50</sup> per i seguenti periodi:

- 1) 10 giorni di calendario per anzianità fino a 6 mesi, superato il periodo di prova;
- 2) 45 giorni di calendario per anzianità da più di 6 mesi a 2 anni;
- 3) 180 giorni di calendario per anzianità oltre i due anni.

I periodi si calcolano nell'anno solare, intendendosi per tale il periodo di 365 giorni decorrenti dall'evento.

Al verificarsi di tali eventi, si applica al lavoratore, il decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965 sopra richiamato. Le prestazioni previste vengono erogate dall'Inail, al quale il datore di lavoro deve denunciare tutti gli infortuni o malattie professionali entro:

- le 24 ore e telegraficamente per quelli mortali o presunti tali;
- 2 giorni dalla ricezione del relativo certificato di infortunio o di malattia professionale, per gli eventi non guaribili entro tre giorni;
- 2 giorni dalla ricezione del relativo certificato di prosecuzione, per gli eventi inizialmente guaribili entro 3 giorni, ma non guariti entro tale termine.

La denuncia all'Inail deve essere redatta su apposito modello e corredata dal certificato medico. Altra denuncia va rimessa entro gli stessi termini all'autorità di Pubblica sicurezza. Il datore di lavoro deve corrispondere la retribuzione globale di fatto per i primi 3 giorni di assenza per infortunio o malattia professionale.

### **3.3. Tutela della lavoratrice madre.**

Secondo l'articolo 24 del Contratto collettivo in esame, al lavoro domestico si applicano le norme di legge sulla tutela delle lavoratrici madri, con le limitazioni ivi indicate, salvo quanto dal contratto collettivo stesso. Si applicano, inoltre, le norme di legge sulla tutela della paternità, nonché sulle adozioni e sugli affidamenti preadottivi, con le limitazioni indicate.

In particolare, è vietato adibire al lavoro le donne:

- a) durante i 2 mesi precedenti la data presunta del parto, salvo eventuali anticipi o posticipi previsti dalla normativa di legge;
- b) per il periodo eventualmente intercorrente tra tale data e quella effettiva del parto;
- c) durante i 3 mesi dopo il parto, salvo i posticipi autorizzati.

Dall'inizio della gravidanza, purché intervenuta nel corso del rapporto di lavoro, e fino alla cessazione del congedo di maternità, la lavoratrice non può essere licenziata, salvo che per giusta causa. Le dimissioni rassegnate dalla lavoratrice in tale periodo sono inefficaci ed improduttive di effetti se non comunicate in forma scritta.

### **3.4. Vitto e alloggio.**

In base all'orario di lavoro ed alle mansioni, nonché alla richiesta del datore di lavoro che il lavoratore conviva con la famiglia, spettano vitto e alloggio (o entrambi o nessuno dei due). Quando previsto, il datore di lavoro dovrà garantire:

- un vitto che assicuri una nutrizione sana e sufficiente,

---

<sup>50</sup> Si veda l'art. 27.

- un ambiente di lavoro non nocivo all'integrità fisica e morale,
- un alloggio idoneo a salvaguardare la dignità e la riservatezza.

Le parti sociali riprendono, quindi, il concetto di “nutrizione sana e sufficiente”, di ambiente non nocivo e introducono la caratteristica dell'alloggio che deve salvaguardare la dignità e la riservatezza del lavoratore. In mancanza di una espressa previsione, ci si chiede se nelle tutele di cui sopra si possa fare rientrare, per estensione delle previsioni di legge e di contratto, un diritto a strumenti di lavoro idonei o quanto meno conformi agli standard di sicurezza comunemente accettati, non potendo pretendere aggiornamenti e adeguamenti costanti ai ritrovati suggeriti dalla più avanzata tecnologia.

#### 4. I rischi in ambito domestico<sup>51</sup>.

Abbiamo visto che il datore di lavoro domestico non ha alcun obbligo in merito alla valutazione dei rischi presenti all'interno della propria abitazione; pur tuttavia, tale ambito presenta parecchi rischi legati alla sicurezza sul lavoro; prima di passare in rassegna i rischi domestici più diffusi, sembra agevole predisporre una mappa degli ambienti domestici e dei rischi di infortuni collegati come segue:

Condominio	Si tratta delle parti la cui proprietà è comune a più condomini; può nascondere pericoli per la collettività che ne usufruisce in particolare per quanto riguarda gli impianti ascensore, l'illuminazione delle scale, parcheggio, giardino, gli impianti di riscaldamento centralizzati, i cancelli automatici, gli impianti elettronici centralizzati che devono essere costruiti a regola d'arte e mantenuti in buono stato di esercizio.
Cucina	È l'ambiente in cui avviene il maggior numero di incidenti domestici come ferite con utensili taglienti, ustioni durante la cottura dei cibi, folgorazioni durante l'utilizzo di elettrodomestici, traumi per scivolamento su pavimento umido, cadute da scale, intossicazioni ed avvelenamenti per ingestione di sostanze detergenti.
Ripostiglio	Luogo dove spesso non è agevole muoversi a causa dell'esiguità degli spazi a disposizione; tale situazione spesso comporta rischio di traumi da cadute, scivolamenti, schiacciamenti o ferite.
Bagno	Ambiente particolarmente pericoloso per la presenza di umidità sul pavimento, sulle pareti o diffusa nell'aria; occorre, quindi, estrema prudenza per evitare traumi per scivolamento, ustioni per esposizione ad acqua troppo calda, folgorazioni per utilizzo di apparecchi elettrici oltre a rischio di intossicazioni ed avvelenamento dovute a sostanze detergenti.
Camera da letto	Pur sembrando un ambiente sicuro nasconde insidie in particolare per la presenza di alcuni elementi di arredo quali tappeti, tende o copri letto che potrebbero costituire intralci al passaggio e quindi causa di traumi da cadute e scivolamenti o potrebbe essere presenti rischi da ustioni e bruciature provocate da uno scorretto uso di elettrodomestici presenti in questo ambiente quali termocoperte elettriche, televisori, stereo, videoregistratori.
Soggiorno e sala da pranzo	Locale che può nascondere insidie nei vari elementi di arredo presenti oltre che negli elementi di illuminazione artificiale ed apparecchi quali televisori, impianti stereofonici, videoregistratori, dvd, personal computer, telefoni che necessitano di una articolata rete di

<sup>51</sup> Per un approfondimento sui rischi in ambito domestico si veda: D. D'ambrosio, (a cura di), *Informazione di base per vivere in una casa più sicura*, in *Dossier Ambiente*, 1998, suppl. al n. 43; Regione Toscana, *Guida per vivere sicuri nella propria casa*; D. Zamponi, B. Brizi, *Vivere in sicurezza. Alcuni consigli pratici per una vita più sicura*, Comitato per la sicurezza dei cittadini e la legalità del III Municipio, 2008; C.R.N. Corrao, C. Durante, F. Federici, F. Volpato, *Infortuni e ambiente domestico*, in *Difesa sociale*, febbraio 2000, n. 1, 67; V. Cirillo, *I rischi domestici*, in Ministero dell'interno, Ministero della Pubblica Istruzione, *Seminario nazionale per la diffusione della cultura della protezione civile nella scuola dell'obbligo*.

	collegamenti elettrici ed elettronici che per la loro complessità costituiscono fonte di rischio elettrico per tutti i fruitori di questo ambiente.
Terrazzo	È necessario che ci siano parapetti o ringhiere di protezione invalicabili e sufficientemente alte da evitare cadute.
Giardino	Anche il giardino come gli altri ambienti domestici nasconde pericoli non sempre evidenti in particolare per coloro che si dedicano personalmente alla sua cura effettuando il taglio del prato o della siepe, la potatura delle piante, la concimazione a altri trattamenti esponendosi a rischio di ferite, traumi da cadute, scivolamenti o schiacciamenti, intossicazioni ed avvelenamenti, elettrocuzione e folgorazione, incendio ed esplosione.
Garage	La presenza di auto e moto fa sì che all'interno del locale siano presenti sostanze infiammabili in quantità significativa (i carburanti). Queste sostanze rilasciano vapori che, mescolati con l'aria, possono formare atmosfere esplosive. In presenza di una atmosfera esplosiva, una fonte di calore o una scintilla elettrica, o altre fonti di innesco provocherebbero una esplosione. I rischi associati a tale locale sono pertanto: rischio elettrico, rischio gas, asfissia e soffocamento, rischio incendio.

#### 4.1. Il rischio cadute.

Le cadute rappresentano la prima causa di incidente domestico, nonché la prima causa di ricovero e decesso per incidente domestico. Più precisamente, un incidente su tre è dovuto ad una caduta e si stima che anche tra le morti per incidente in ambiente domestico circa un terzo sia dovuto alle cadute. Dunque, questo rischio è molto alto e spesso gli incidenti succedono nel modo più imprevedibile, inciampando nel tappeto, scivolando sul pavimento bagnato o appena lucidato o cadendo da una scala a pioli.

Le cadute possono essere originate da un dislivello (scale sia mobili che fisse) o da superficie senza dislivelli.

Oltre ad essere molto frequenti, le cadute sono gli incidenti con le più gravi conseguenze.

Modificando l'ambiente domestico è possibile ridurre i rischi in commento; per esempio, la vasca da bagno può essere attrezzata con maniglie a cui aggrapparsi, un posto in cui ci si possa sedere, e rivestita con superfici anti-scivolo. Le scale possono avere un corrimano, nonché un'illuminazione adeguata.

#### 4.2. Il rischio incendi.

Nel caso di incendi in abitazioni, le cause più comuni possono essere:

- imprudenza o negligenza delle persone nel manipolare fiamme libere e sostanze infiammabili o facilmente combustibili;
- impianti termici: mancata manutenzione, utilizzo non corretto di apparecchi di riscaldamento portatili;
- cause elettriche: impianti elettrici difettosi, sovraccaricati o non adeguatamente protetti; apparecchiature elettriche lasciate sotto tensione anche quando non sono in uso; riparazioni o modifiche di impianti elettrici effettuate da personale non qualificato; cariche elettrostatiche, fulmini;
- mozziconi di sigarette non spenti gettati nel cestino della carta o nella pattumiera;
- materiali combustibili lasciati vicino a fiamme o sorgenti di calore (lampade alogene, camini, fornelli della cucina, ecc.);

- ostruzione della ventilazione degli apparecchi di riscaldamento, o di altri macchinari con conseguente riscaldamento;
- mancata pulizia e manutenzione della canna fumaria del camino.

### **4.3. Il rischio gas.**

Per cause legate al gas, gli incidenti possono essere ricondotti a due cause diverse, ma dipendenti entrambe da malfunzionamento o cattivo utilizzo dell'impianto a gas: l'esplosione e l'intossicazione da ossido di carbonio.

Una perdita di gas che si verifichi in un ambiente chiuso se non arrestata immediatamente può comportare un rischio di esplosione. Infatti, in condizioni di saturazione un innesco può dare luogo all'esplosione. A fornire l'innesco può essere una qualunque causa, sia volontaria (accensione di un fiammifero, accensione di un interruttore) sia involontaria (ad esempio, il relè nel frigorifero, l'elettricità statica dei vestiti).

A titolo preventivo occorre verificare che tubi ed accessori siano stati installati a regola d'arte. A tale scopo, bisogna chiedere agli installatori la dichiarazione di conformità prevista dalla legge n. 46 del 1990. Un'altra misura essenziale per la sicurezza è quella di controllare che, quando si dorme o quando la casa rimane chiusa per lunghi periodi, il rubinetto principale del gas sia chiuso.

Per quanto riguarda l'intossicazione da ossido di carbonio, invece, spetta all'installatore che mette in opera una stufa a gas o anche un fornello, verificare che esista un'apertura di ventilazione permanente, e cioè sempre aperta. Questa apertura è necessaria per garantire un minimo ricambio d'aria, in mancanza della quale l'ossigeno presente nell'aria diminuirebbe con il tempo. Tale riduzione, tra i diversi effetti, ne ha uno chimico sulla combustione, che inizia a produrre uno dei veleni peggiori, l'ossido di carbonio. Quest'ultimo, infatti, si lega all'emoglobina del sangue e gli impedisce di portare l'ossigeno ai tessuti ed al cervello ed è particolarmente pericoloso perché incolore, inodore, non irritante e letale in pochi minuti. Come avviene per il pericolo di esplosione, l'unica misura da attuare è la prevenzione. Occorre, tra l'altro, verificare con regolarità che le aperture di ventilazione previste dalle norme siano sempre aperte.

### **4.4. Il rischio elettrico.**

Per rischio elettrico in ambiente domestico si intende il rischio generato direttamente o indirettamente da ogni sistema elettrico presente nell'abitazione o in possibile connessione con essa. Le principali fonti di pericolo sono costituite, perciò, da:

- impianto elettrico interno;
- apparecchiature presenti nell'appartamento;
- impianti elettrici di appartamenti adiacenti;
- scariche atmosferiche.

Gli infortuni di origine elettrica nelle abitazioni, spesso mortali, sono riconducibili essenzialmente alla folgorazione, per contatto diretto o per contatto indiretto.

Per contatto di tipo diretto si intende il contatto di una persona con le parti attive (in tensione) di un circuito elettrico (conduttore di fase con isolamento deteriorato, alveoli di una presa di corrente, ecc.); mentre per contatto di tipo indiretto si definisce il contatto di una persona con parti conduttrici e metalliche normalmente isolate dal circuito elettrico (p.e. involucro esterno degli elettrodomestici) o masse estranee (tubazioni metalliche) che sono andate in tensione per il cedimento dell'isolamento principale.

I diversi metodi che si adottano sull'impianto per attuare le protezioni più opportune contro queste situazioni di pericolo si possono concettualmente far rientrare nelle due seguenti tipologie:

- sistemi che non comportano l'interruzione automatica del circuito e che quindi possono definirsi "passivi" o preventivi (doppio isolamento, bassa tensione, involucri, barriere, ecc.);
- sistemi che prevedono l'interruzione automatica del circuito elettrico e che perciò sono "attivi" o repressivi, nel senso che evitano il contatto pericoloso col corpo umano (sgancio coordinato con la terra) o comunque ne limitano le conseguenze (interruttore differenziale).

L'impianto va, quindi, realizzato secondo la regola d'arte, rispettando le norme CEI<sup>52</sup> e la legge n. 46 del 1990 che prevedono, tra l'altro, l'obbligo della "messa a terra" e l'installazione "dell'interruttore differenziale" (il cosiddetto salvavita). Inoltre, occorre verificare che gli elettrodomestici e le apparecchiature elettriche che vengono utilizzate in casa siano marcati con i simboli che garantiscono la costruzione secondo le norme di buona tecnica<sup>53</sup>.

#### **4.5. Il rischio chimico.**

Durante il lavoro domestico vengono usate diverse sostanze che possono essere nocive. Tra queste ricordiamo i detersivi e i candeggianti che sono irritanti per la pelle e le mucose degli occhi, della gola e dell'apparato respiratorio e possono essere allergizzanti (dermatite da contatto, eczema da detersivi); vi sono inoltre, alcuni prodotti (disgorganti, acidi) che sono corrosivi e tossici. Infine, gli smacchiatori sono solventi infiammabili e neurotossici.

Di fronte a tali sostanze chimiche, occorre quindi, utilizzare i mezzi di protezione personale, come ad esempio guanti, mascherine e creme barriera. Bisogna, inoltre, usare grande cautela nell'utilizzo e nella conservazione di tali prodotti al fine di evitare il contatto, l'inalazione o addirittura l'ingestione.

#### **4.6. Il rischio alimentare.**

Uno dei problemi più comuni, in ambito di rischi alimentari, è costituito dagli alimenti crudi (non fermentati) che vengono consumati come tali. Si tratta soprattutto di vegetali, ma anche di alcuni prodotti carnei e ittici, oltre che di latticini. La flora microbica da loro apportata è suscettibile di inopportuni incrementi, se non si ricorre ad una corretta manipolazione e conservazione prima del consumo.

Le metodologie di conservazione-preparazione dovrebbero essere applicate con un certo discernimento e rigore. Negli alimenti refrigerati troppo a lungo una condizione di rischio può derivare dalla crescita di microrganismi patogeni o dalla produzione di tossine, quando questi eventi precedono l'attività degradativa della flora saprofitaria.

Per i prodotti che hanno già subito un impiego in ambiente domestico, ma che non sono stati completamente consumati, l'attenzione deve essere particolarmente elevata, in quanto la loro conservabilità si riduce notevolmente, tanto più quanto maggiormente subiscono manipolazioni che ne possono provocare o comunque incrementare la contaminazione.

Da alcuni anni è andata aumentando la diffusione di una nuova generazione di alimenti refrigerati o congelati, parzialmente o totalmente precotti. Diversamente dagli alimenti sottoposti ai trattamenti termici convenzionali, molti di questi nuovi alimenti subiscono un riscaldamento moderato che ne

---

<sup>52</sup> Comitato elettrotecnico italiano.

<sup>53</sup> R. Maialetti, G. Tanigio, *Il rischio elettrico in ambito domestico: caratteristiche, normativa, elementi d'interesse per l'istituto, valutazione*, Atti quinto seminario della Contarp.

riduce la carica microbica iniziale, ma non riesce ad ottenere la condizione di “sterilità commerciale”. Pertanto, necessitano di particolari attenzioni, soprattutto se sono stati parzialmente o totalmente sconfezionati, in quanto gli eventuali sbalzi termici o più spesso il mantenimento a temperature solo moderatamente superiori a quelle tipiche di refrigerazione (0-4°C), possono consentire la moltiplicazione microbica, anche di germi patogeni, con evidenti rischi.

Il mantenimento di temperature elevate per tempi sufficienti in fase di cottura è talvolta un aspetto sottovalutato che potrebbe contribuire notevolmente al risanamento igienico di alcune pietanze. In tal senso, la cottura tradizionale troppo rapida o la cottura a microonde rischiano di produrre un falso senso di sicurezza in coloro che la impiegano. A tutto ciò si aggiunge una serie di motivi di rischio legati alle classiche operazioni di preparazione e conservazione in ambito domestico. L’impiego di utensili e superfici comuni per prodotti crudi e cotti, costituisce un esempio tipico, che si integra spesso con l’errore di preparazioni troppo anticipate rispetto al consumo. L’impiego di contenitori non perfettamente puliti per la conservazione o la mancata rapida eliminazione o utilizzazione degli avanzi sono altri aspetti frequenti<sup>54</sup>.

## **5. I lavoratori domestici: il caso della “badanti”.**

### **5.1. Definizione di “badante”.**

La cosiddetta categoria delle “badanti” è una forma di lavoro domestico, che si specifica per essere destinata a garantire assistenza a persone che non sono in condizioni di piena autosufficienza, o che, comunque, hanno bisogno di assistenza in ragione di condizioni di salute o di età.

La “badante”, nella maggioranza dei casi, svolge contemporaneamente sia attività per la casa, pulizia degli ambienti, preparazione dei pasti, lavanderia, sia attività per la persona, igiene, compagnia, sorveglianza, sia attività che garantiscono il mantenimento di relazioni con l’esterno. Questa mescolanza è tipica del ruolo: le attività per la casa e per la persona procedono parallelamente e si intrecciano tra loro. Tale caratteristica, rende necessario un confronto con la figura della cosiddetta “colf”; mentre quest’ultima ha come obiettivo prioritario la cura della casa e come attività marginale la cura dei suoi abitanti, nella figura della “badante” le priorità si rovesciano: la persona viene assunta espressamente per aiutare una o più persone che non sono in grado di badare a se stessi.

Per molto tempo non vi è stata una definizione normativa della figura della cosiddetta “badante”, essendoci solo una previsione riconducibile ad una categoria del Contratto Nazionale di Categoria del Lavoro domestico. Una prima vera definizione normativa della figura generalmente chiamata “badante” vi è stata con la Finanziaria 2005, ovvero con la legge n. 311 del 2004<sup>55</sup> la quale ne parla nei termini di «addetti alla propria assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana» ai fini di individuare dei dipendenti, non necessariamente stranieri, del contribuente che consentono delle deduzioni fiscali.

Per quanto, invece, riguarda la definizione di “assistiti non autosufficienti”, una precisazione è stata fornita dalla circolare n. 2 del 2005 della Agenzia delle Entrate, secondo la quale si specifica che «sono considerati non autosufficienti nel compimento degli atti della vita quotidiana i soggetti che non siano in grado, ad esempio, di assumere alimenti, di espletare le funzioni fisiologiche e

---

<sup>54</sup> P. Aureli, L. Orefice, (a cura di), *Alimentazione sicura in ambito domestico: obiettivi e raccomandazioni per la prevenzione e sorveglianza delle tossinfezioni alimentari*, in Rapporti ISTISAN 06/27.

<sup>55</sup> Pubblicata in *GU*, 31 dicembre 2004, n. 306, e intitolata *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge Finanziaria 2005).

provvedere all'igiene personale, di deambulare, di indossare gli indumenti. Inoltre, deve essere considerata non autosufficiente anche la persona che necessita di sorveglianza continuativa. Lo stato di non autosufficienza può essere indotto dalla ricorrenza anche di una sola delle condizioni, come sopra esemplificativamente richiamate, che lo determinano. Lo stato di non autosufficienza deve risultare da certificazione medica. La deduzione non compete pertanto per spese di assistenza sostenute a beneficio di soggetti come, ad esempio, i bambini quando la non autosufficienza non si ricollega all'esistenza di patologie».

Inoltre, il decreto del Presidente della Repubblica n. 334 del 2004<sup>56</sup>, introducendo l'articolo 30-bis al decreto del Presidente della Repubblica n. 399 del 1999, al comma 8, prevede che, in relazione alla richiesta assunzione lavoratori stranieri residenti all'estero, «la disposizione relativa alla verifica della congruità in rapporto alla capacità economica del datore di lavoro non si applica al datore di lavoro affetto da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza, il quale intende assumere un lavoratore straniero addetto alla sua assistenza».

## 5.2. Le “badanti” in Italia e i dati infortunistici.

Un'indagine del Sole 24<sup>57</sup>, del 2007 ha stimato la presenza nel nostro Paese di quasi due milioni di “colf e badanti”, solo un terzo delle quali iscritte all'Inps. Per il 90% sono donne, con età tra i 31 e i 50 anni e per lo più straniere, di origine rumena, ucraina, albanese e filippina. In genere vivono in Italia senza la famiglia, alla quale però destinano gran parte dei 700 euro di guadagno medio mensile stimato. Le famiglie italiane, che spendono oltre 11 miliardi di euro l'anno per questi servizi, ne risparmiano in pratica 7 affidando gli anziani a badanti piuttosto che a case di riposo, con vantaggi non solo economici, ma anche sociali ed umani, perché l'anziano non perde i propri punti di riferimento, rimanendo nella casa dove magari vive da sempre. In ogni caso, tra il 2000 ed il 2007, si è assistito ad una crescita esponenziale degli addetti in questo settore. Diversi fattori spingono in questa direzione: l'invecchiamento della popolazione, la difficoltà di conciliare tempi di vita e tempi di lavoro nelle coppie a “doppia carriera”, l'inconsistenza delle politiche sociali nel nostro Paese e, non ultimi, i cambiamenti nelle migrazioni internazionali.

I dati rilevati nel 2007 hanno trovato conferma nel 2008; in particolare, a fine 2008, si sono registrati più di un milione e mezzo di rapporti di lavoro attivi presso l'Inps e 600.000 lavoratori domestici registrati, in gran parte donne straniere. Ma le stime che comprendono le “colf” e le “badanti” irregolari arrivano a calcolarne fino al doppio<sup>58</sup>. L'ultimo decreto flussi 2008 ha previsto l'ingresso per poco più di 100.000 (105.400) “colf”, in aggiunta al decreto precedente che aveva registrato 420.366 domande per lo svolgimento di attività domestiche e di cura sul totale di 740.813 istanze presentate. Dei circa 600.000 lavoratori domestici regolarmente registrati la maggioranza proviene da Paesi stranieri, solo il 22,3% del totale, meno di un quarto, è di nazionalità italiana. Le donne sono l'87% fra i lavoratori stranieri, il 96% fra gli italiani. Per quanto riguarda la nazionalità delle assistenti familiari, il 20% proviene dalla Romania, il 12,7% dall'Ucraina, il 9% circa dalle Filippine e il 6% dalla Moldavia, per citare le comunità etniche e nazionali più numerose. Seguono

---

<sup>56</sup> Pubblicato in *GU*, 10 febbraio 2005, n. 33, e intitolato *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione*.

<sup>57</sup> Si veda il dossier *Il welfare privato. Viaggio nel pianeta dell'assistenza*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 aprile 2007. Si veda anche M. Simoni, G. Zucca (a cura di), *Il Welfare “fatto in casa”*. Indagine nazionale sui collaboratori domestici stranieri che lavorano a sostegno delle famiglie italiane, Iref, Roma, 2007.

<sup>58</sup> E' questa la fotografia del lavoro domestico in Italia scattata dalle Acli Colf e presentata a Roma durante la XVII Assemblea nazionale – *Per un nuovo welfare della cura oltre il fai da te*.

Perù, Ecuador, Polonia e Sri Lanka, con percentuali che vanno dal 3,6 al 2,8% e rappresentanze minori di numerosi altri Paesi, europei, asiatici, africani e sudamericani.

La distribuzione degli infortuni rispecchia fedelmente quella della popolazione lavorativa: il 90% degli infortuni riguarda, infatti, donne (per lo più di età compresa tra i 35 e i 64 anni) e per il 62% di origine straniera (ucraine, rumene, ecuadoriane, filippine e polacche). Gli infortuni nel settore sono quasi raddoppiati, passando dai 1590 casi del 2002 ai 2767 casi del 2006<sup>59</sup>.

Tabella 1. Infortuni denunciati dal personale addetto ai servizi domestici per Paese di nascita e sesso. Anno 2002.

Paese di nascita	Maschi	Femmine	Totale
Italia	78	817	895
Ucraina	2	18	20
Romania	13	48	61
Ecuador	3	29	32
Filippine	28	61	89
Polonia	3	23	26
Perù	8	56	64
Altri Paesi	98	305	403
Totale	233	1.357	1.590

Tabella 2. Infortuni denunciati dal personale addetto ai servizi domestici per Paese di nascita e sesso. Anno 2006.

Paese di nascita	Maschi	Femmine	Totale
Italia	75	932	1.007
Ucraina	9	266	275
Romania	20	200	220
Ecuador	9	169	178
Filippine	38	105	143
Polonia	4	131	135
Perù	17	104	121
Altri Paesi	122	566	688
Totale	294	2.473	2.767

## 6. I rischi nei servizi di cura alla persona.

Nei servizi di cura della persona a domicilio, oltre ai rischi analizzati con specifico riferimento al lavoro domestico, vi sono i rischi legati all'orario di lavoro e alla particolarità del rapporto "umano" che si crea tra lavoratore e assistito.

---

<sup>59</sup> E' quanto emerge dall'analisi del fenomeno infortunistico del settore presentata nel numero di luglio 2007 del periodico "Dati Inail".

Di seguito verranno analizzati i rischi che sorgono con specifico riferimento all'assistenza domiciliare delle persone anziane, malate o portatrici di handicap.

Si tratta, in questo caso, di una situazione particolare, dove risultano spesso in contrapposizione la tutela della salute e della sicurezza dell'operatore e la garanzia di assistenza all'anziano. Ecco che il tema in questione è particolarmente delicato; qui, si tratta di salute, ma vista secondo due prospettive diverse: la salute del lavoratore e i rischi a cui è sottoposto, e la salute dell'assistito<sup>60</sup>.

Ricordiamo che nell'analisi di tali rischi e nelle successive osservazioni, faremo riferimento agli addetti ai servizi di cura del rispettivo datore di lavoro, e non agli addetti messi dal loro datore di lavoro a disposizione di terzi. Ci soffermeremo, quindi, sul primo caso, tralasciando di analizzare i dipendenti di cooperative sociali, di agenzie di somministrazione, di strutture sanitarie pubbliche chiamati a prestare la propria attività presso il domicilio privato dell'assistito, in quanto pienamente tutelati dalla normativa in materia di salute e sicurezza<sup>61</sup>.

### **6.1. Il rischio da stress lavorativo legato all'orario di lavoro.**

L'assistenza domiciliare con riconoscimento del vitto e dell'alloggio, si può caratterizzare da un'organizzazione dell'orario di lavoro particolarmente gravosa per il lavoratore, soprattutto a fronte del diritto all'assistenza del paziente.

In particolare, per quanto riguarda l'assistenza notturna, si possono presentare diversi rischi per la salute; questi si manifestano attraverso problemi cardiovascolari e gastro-intestinali, disturbi alimentari, disturbi del sonno, sindrome del jet-lag, abuso di fumo di tabacco, stress e ansia, patologie sulla funzione riproduttiva femminile<sup>62</sup>. Tali disturbi trovano ragione nel fatto che, durante le ore notturne, le funzioni del cervello e del corpo sono più lente e hanno un rendimento inferiore; la combinazione di perdita di sonno e lavoro effettuato quando il corpo ha un basso livello di energie, può causare eccessivo affaticamento e sonnolenza. Vengono coinvolti i ritmi biologici del corpo che sono diversi di giorno e di notte. A questo si aggiunge la fatica cronica e l'organismo può reagire negativamente producendo malattie psicosomatiche.

A fronte di ciò, è importante che l'assistito, o chi per esso, garantisca all'operatore i riposi previsti dal Contratto collettivo sopra analizzato, nonché un'organizzazione dell'orario di lavoro costruita sulle esigenze non solo dell'assistito stesso, ma anche del lavoratore.

### **6.2. Il rischio di isolamento.**

Il vissuto delle "badanti" non è facile. Tale difficoltà trova causa nella creazione, non di rado, di una condizione di doppio isolamento: quella di un anziano debole, bisognoso di cure e di comprensione; e quella di un lavoratore (per di più donne straniere) che viene coinvolto in un legame totalizzante.

Nella maggior parte dei casi, la "badante" presta la propria attività lavorativa a favore di un unico datore di lavoro (mono committenza); la totalità di tale rapporto lavorativo è determinata dalla

---

<sup>60</sup> S. Del Grosso, K. Ripamonti, V. Valentini, F. Tomei, *Tutela della salute in ambiente sanitario*, Giornate Romane di Medici del Lavoro "Antonello Spinazzola", Sezione Regionale Laziale-Abruzzese della S.I.M.L.I.I., Scuola di specializzazione in Medicina del lavoro, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

<sup>61</sup> Per un approfondimento si veda R. Guariniello, *La sicurezza degli operatori dei servizi socio-sanitari e assistenziali*, in *ISL*, 2004, n. 10.

<sup>62</sup> P. Boisard, D. Cartron, A. Valeyre, M. Gollac, *Time and work: duration of work*, European Foundation for the Improvement of Living and working Condition, Dublino, 2002.

convivenza che spesso ne risulta. Questa situazione viene, poi, aggravata e resa più problematica dal fatto che i figli della “badante” rimangono, nella maggior parte dei casi, in patria, assieme al coniuge. Si tratta, quindi, di donne sole, lontane dal proprio Paese e dalla propria famiglia. Il più delle volte, anche a causa delle difficoltà linguistiche, la “badante” trova difficoltà ad inserirsi e integrarsi nella società ospite. I rapporti che riesce a costruire rimangono così legati alla famiglia dell’assistito e alle eventuali colleghe connazionali.

Le “badanti” che operano, invece, in multi committenza non soffrono di tale isolamento e non affrontano un’esperienza totalizzante; si occupano di più anziani contemporaneamente, mantenendo una ampia autonomia anche con riferimento al vitto e all’alloggio. Si tratta però di un gruppo ristretto di infermiere professionali, altamente specializzate, che operano per le famiglie più benestanti.

### 6.3. Il *burn-out*.

La sindrome del *burn-out*<sup>63</sup> si manifesta con maggiore frequenza all’interno di particolari realtà operative, proprie di ambienti lavorativi specifici: le cosiddette *helping profession*; queste ultime si definiscono come professioni d’aiuto, che contengono implicitamente nel loro mandato una finalità di aiuto, basata sul contatto interumano, e che fanno leva sulle capacità personali in misura spesso più consistente rispetto alle abilità tecnico-professionali. Tale sindrome può sicuramente essere ricondotta all’attività delle “badanti”.

La definizione di *burn-out* ancora oggi più diffusamente adottata è quella elaborata da Christina Maslach, una sociologa, secondo cui il *burn-out* è «una sindrome di esaurimento emotivo, di depersonalizzazione e di riduzione delle capacità personali che può presentarsi in soggetti che svolgono professioni d’aiuto»<sup>64</sup>.

Secondo una lettura psicologica, la sindrome del *burn-out* è il risultato di un processo nel quale lo stato di tensione emozionale cronico si trasforma in un meccanismo di difesa e in una strategia di risposta a questa stessa tensione, con conseguenti comportamenti di distacco emozionale e di evitamento, accompagnati da alcuni sintomi quali l’apatia, la perdita di entusiasmo e il senso di frustrazione<sup>65</sup>.

Il cambiamento di atteggiamento verso le persone, spesso inconsapevole, che segue a una fase di squilibrio tra le risorse personali disponibili e le richieste percepite, con vissuti di ansia, tensione e irritabilità, può portare l’operatore ad adottare un modello lavorativo stereotipato, caratterizzato da procedure rigide e standardizzate. La scelta di questo modello, che aiuta a ridurre o annulla completamente il rischio di coinvolgimento e di identificazione, non sembra però essere la soluzione allo stato di disagio, in quanto non agisce sulle cause che lo determinano.

Il totale coinvolgimento della “badante” nella vita dell’assistito rende tali lavoratori ad alto rischio, proprio per l’impossibilità di “staccarsi” dalla realtà lavorativa e per la lontananza della propria famiglia, delle proprie amicizie.

---

<sup>63</sup> S. Ferrua, *Il burn-out: malattia professionale moderna*, in *ISL*, 2006, n. 8.

<sup>64</sup> G. Tomei, E. Tomao, *Burn-out*, Giornate Romane di Medici del Lavoro “Antonello Spinazzola”, Sezione Regionale Laziale-Abruzzese della S.I.M.L.I.I., Scuola di specializzazione in Medicina del Lavoro, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

<sup>65</sup> M. Malagutti, *L’operatore sociale cortocircuitato: la burning-out sindrome in Italia*, 4 novembre 2002, in [www.psichiatria.it](http://www.psichiatria.it).

#### 6.4. La movimentazione manuale dei carichi.

Per movimentazione manuale di carichi si intende una delle seguenti azioni: sollevare, tenere, deporre, spingere, tirare, portare o spostare un carico pesante<sup>66</sup>.

La movimentazione manuale dei carichi può essere causa di:

- disturbi cumulativi dovuti alla graduale usura cumulativa dell'apparato muscolo-scheletrico riconducibile a operazioni continue di sollevamento o movimentazione;
- traumi acuti quali ferite o fratture in seguito a infortuni<sup>67</sup>.

Le patologie in oggetto sono molto diffuse tra gli operatori che si occupano della cura di persone non autosufficienti le quali hanno bisogno di aiuto nella deambulazione. In questi casi, l'assistito può essere collaborante, poco collaborante o non collaborante. Proprio in ragione di tale realtà, occorre cercare di individuare la soglia di compatibilità tra la tutela delle condizioni fisiche della persona non autosufficiente e le condizioni di sicurezza sul lavoro dell'operatore che deve garantire l'assistenza.

Se il rischio è eccessivo, e tale da mettere in pericolo la salute e la sicurezza del lavoratore, sarebbe opportuno utilizzare, per esempio, apparecchiature di movimentazione automatiche o meccaniche sostitutive<sup>68</sup>.

#### 7. Osservazioni e proposte di buone prassi<sup>69</sup>.

Abbiamo visto che i servizi domiciliari di cura alla persona sono caratterizzati dalla presenza di numerosi rischi, sia con riferimento all'ambiente di lavoro (rischi domestici), sia con riferimento all'attività lavorativa svolta. Nonostante ciò, in capo al datore di lavoro domestico non vi sono obblighi in merito alla valutazione di tali rischi, all'adozione di misure idonee a ridurre o ad eliminare i rischi, all'informazione e alla formazione del lavoratore<sup>70</sup>.

Ricordiamo che, le "badanti" sono spesso persone prive di un titolo di studio specialistico, che operano senza conoscere i rischi a cui sono quotidianamente sottoposte. Occorre, inoltre, non sottovalutare il fatto che la maggior parte delle badanti proviene dall'estero; alle difficoltà sopra esposte, si aggiungono, quindi, quelle di comprensione linguistica e di differente percezione dei rischi.

In attesa che il legislatore ponga, in capo al datore di lavoro domestico, quantomeno gli obblighi di informazione e formazione in materia di salute sicurezza sul luogo di lavoro, sembrerebbe opportuno, a livello territoriale, organizzare dei corsi formativi per tali lavoratori. Tale formazione dovrà essere mirata e dovrà coinvolgere gli Enti Locali (Comune, Provincia), le ASL, le Associazioni. Si potrebbe pensare a un vero e proprio obbligo di frequenza per i lavoratori che

---

<sup>66</sup> Direttiva n. 90/269/CEE del Consiglio relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale dei carichi.

<sup>67</sup> Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro*, Dublino, 2005.

<sup>68</sup> Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Pericoli e rischi associati alla movimentazione manuale di carichi sul posto di lavoro*, in *Fact*, 2007, n. 73.

<sup>69</sup> Si veda la relazione finale dell'8 marzo 2006 del gruppo di lavoro *Infortuni domestici* (coordinatrice R. Stanisci), Commissione parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche".

<sup>70</sup> Si veda il paragrafo 1, intitolato *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore domestico: evoluzione normativa*.

esercitano assistenza domiciliare, prevedendo unitamente la costituzione di un apposito albo. Potrebbero crearsi, così, anche momenti di incontro e di scambio che potranno essere mantenuti nel tempo, al di là della durata del corso stesso.

Congiuntamente alla formazione si potrebbe fornire del materiale informativo sul quale sarebbe più agevole l'adattamento linguistico.

Sicuramente utile sarebbe la creazione, presso le Asl o i comuni di specifici sportelli per accompagnare la "badante" durante il suo percorso lavorativo e per fornire continua assistenza in merito non solo alla tutela della salute e della sicurezza, ma anche ai diritti e obblighi di tali lavoratori.

Con riferimento alla prevenzione dei rischi prettamente domestici bisognerebbe promuovere campagne in favore della messa a norma degli impianti e a meccanismi pubblici di incentivo alla rottamazione degli oggetti. Si potrebbe, inoltre, potenziare il ruolo di vigilanza da parte di Comuni e Provincia per la verifica degli impianti (gas, elettrico, ecc.).

Anche su prodotti ed impianti si possono attuare alcuni interventi utili al miglioramento della sicurezza nelle abitazioni e nei luoghi di vita. Potrebbero, ad esempio, essere incentivate le aziende che decidono di apporre sui propri prodotti il marchio di qualità: infatti, molti produttori appongono la marcatura CE, che garantisce la rispondenza alle Direttive europee, ricorrendo all'autocertificazione e, quindi, assumendosi tutta la responsabilità legale, come d'altra parte previsto dalla stessa normativa comunitaria, per prodotti che rientrano in classi di rischio meno elevate. Certamente, il marchio di qualità, che prevede verifiche e test da parte di un organismo terzo, specializzato nell'applicazione delle normative sulla sicurezza, offre maggiori garanzie per il consumatore, ma richiede costi aggiuntivi per le aziende. Riconoscendo il valore sociale dell'innalzamento della sicurezza dei prodotti, potrebbero essere finanziate delle campagne di rottamazione degli elettrodomestici obsoleti e fuori norma, ottenendo anche un beneficio in termini di risparmio energetico e di rilancio dell'economia.

Infine, per quanto riguarda i prodotti chimici presenti nelle abitazioni, dai farmaci ai detersivi, potrebbe essere individuata una sorta di classificazione in base al rischio, creando simboli grafici chiaramente leggibili da parte degli utilizzatori, nonché un certificato di garanzia di "prodotto sicuro".



## IL CASO DEI SERVIZI DI ASSISTENZA ALLA PERSONA

Sommario: 1. La carenza di personale infermieristico e socio-assistenziale in Italia. – 1.1. La tutela degli operatori sanitari stranieri. – 2. Dati sugli infortuni e sulle malattie professionali nel settore sanitario. – 3. Valutazione dei rischi nel settore sanitario. – 3.1. Valutazione dello stress lavorativo legato all'orario di lavoro. – 3.2 *Burn-out*. – 3.3. Valutazione del rischio chimico. – 3.4. Valutazione del rischio fisico. – 3.5. Valutazione del rischio biologico. – 3.6. Valutazione del rischio da allergie. – 3.7. Movimentazione manuale dei carichi. – 3.8. Dispositivi medici. – 4. L'assistenza domiciliare.

### 1. La carenza di personale infermieristico e socio-assistenziale in Italia.

Il sistema sanitario italiano si caratterizza per un alto numero di medici; in effetti vi è un medico ogni 165 abitanti, per cui l'incidenza percentuale è dello 0,6%<sup>71</sup>. Altro dato interessante è la prevalenza dei medici sugli infermieri; questi ultimi sono in totale 342.000, la loro incidenza percentuale è dello 0,58% e del 5,8 ogni mille residenti<sup>72</sup>. Nel periodo 2002-2003 è stato curato un confronto internazionale dall'OCSE, dal quale risulta che la media in Italia è stata di 5,4 infermieri ogni mille abitanti, con un'incidenza molto più bassa rispetto alla media auspicata per i Paesi industrializzati (6,9 per mille) e a quella riscontrata negli altri Paesi dell'Unione Europea (Francia 7,3 per mille, Regno Unito 9,1 per mille; Germania 9,7 per mille, Olanda 12,8 per mille, Irlanda 14,8 per mille) e nei Paesi dell'area OCSE (Stati Uniti 7,9‰, Canada 9,8‰, Svizzera 10,7‰).

Secondo un'indagine mondiale sulle professioni più ricercate<sup>73</sup>, in Italia gli infermieri si trovano al quinto posto dopo gli operai specializzati, gli addetti alla ristorazione, gli addetti ai servizi amministrativi e gli autisti.

Ad un anno dal conseguimento della laurea, nel 2005 è risultato occupato il 97% dei laureati in discipline inerenti le professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche rispetto al 77% dei laureati in Medicina e Chirurgia<sup>74</sup>. Nel 2005 i neolaureati in scienze infermieristiche in Italia sono stati 6.700. Il ricambio fisiologico degli addetti è stato ipotizzato per il 2005 di 15.265 unità dalle Regioni o di 17.200 dall'Ipasvi. Gli immatricolati ai corsi per infermieri sono stati invece circa 11 mila, con un discreto aumento rispetto agli anni precedenti. Da uno studio dell'Ipasvi del 2006 risulta che il 14,5% dei posti disponibili per la formazione infermieristica è rimasto inutilizzato per mancanza di iscritti, percentuale che scende al 7,3% nell'Italia meridionale. Da questi dati risulta una disaffezione rispetto alla professione infermieristica; i motivi possono essere ricercati nella sostituzione delle scuole regionali per infermieri professionali, gratuite, con gli onerosi corsi di laurea in scienze infermieristiche, nell'inadeguatezza dello stipendio e nel mancato riconoscimento del prestigio sociale; per quanto riguarda il percorso formativo richiesto, ricordiamo che dopo il

---

<sup>71</sup> FNOMCEO – Federazione nazionale Ordine dei medici chirurgici e Odontoiatri.

<sup>72</sup> Ipasvi – Federazione Nazionale dei Collegi di Infermieri Professionali, Assistenti Sanitari e Vigilatrici d'Infanzia – (2006).

<sup>73</sup> Manpower, *Talent Shortage Survey*, Milwaukee, 2006.

<sup>74</sup> Alma Laurea-Consortio delle Università Italiane, 2006.

diploma di istruzione secondaria occorre conseguire una laurea triennale, da completare con un periodo di tirocinio, durante il quale la retribuzione è di 486,58 euro mensili<sup>75</sup>.

Secondo le stime dell'Ipasvi e dell'Ocse<sup>76</sup> il fabbisogno di nuovi infermieri da inserire nelle strutture sanitarie (ad esclusione, quindi, degli operatori necessari per l'assistenza domiciliare) nel 2004 è oscillato tra le 62.000 e le 99.000 unità. Nell'ipotesi massima il fabbisogno è di 37 mila nel Nord (28 mila nel Nord Est, 9 mila nel Nord Ovest), quasi 15 mila al Centro, 31 mila nel Sud e 14 mila nelle Isole. A livello regionale le situazioni più critiche si registrano soprattutto in Lombardia con un fabbisogno pari a 12 mila nuovi infermieri e in Campania dove ne mancano circa 10.000. Altre Regioni estremamente bisognose di personale infermieristico specializzato sono la Sicilia e il Piemonte con un ammanco rispettivamente di 7.700 e 7.500 nuovi infermieri. Situazioni difficili si registrano anche in Calabria (-5 mila), Lazio (-4,6 mila), Puglia (-4,1 mila), Trentino Alto Adige (-3,5 mila) e Veneto (-3,2 mila).

La carenza di infermieri è affrontata, in primo luogo, attraverso il ricorso a operatori sanitari stranieri. Al riguardo, l'articolo 27, lett. *r-bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 svincola questa figura professionale dalle quote annuali dei flussi; ricordiamo, tuttavia, che, a differenza dei comunitari, gli infermieri extracomunitari devono ottenere il riconoscimento del titolo di studio. La cosiddetta equipollenza del titolo è concessa da una Commissione nazionale del Ministero della Salute; segue l'iscrizione al Collegio Ipasvi del luogo di lavoro o di domicilio, ma a condizione di aver superato un esame di lingua italiana e uno di deontologia e leggi professionali.

### **1.1. La tutela degli operatori sanitari stranieri.**

È in un contesto così deficitario che gli infermieri stranieri stanno conoscendo un aumento rilevante e sono passati negli ospedali da 2.612 nel 2002 a 6.730 nel 2005. Se si vuole una stima della presenza complessiva, bisogna tenere conto che l'Ipasvi parla di 20.000 infermieri professionali stranieri operanti in Italia, non solo nelle corsie di ospedali, ma anche negli ospizi e nelle case di cura.

Dai dati forniti risulta chiaro che l'apporto dato dagli stranieri al settore infermieristico è un utile strumento di risposta ai bisogni della società italiana. Al loro impegno e alla loro importanza deve corrispondere un pari livello di protezione e sicurezza da parte del "datore di lavoro". È, infatti, necessario fare particolare attenzione alla loro formazione e informazione in merito ai rischi presenti sul luogo di lavoro. Il problema maggiore da affrontare è sicuramente la comprensione linguistica e la differenza nella percezione dei rischi. In questo contesto, sembra necessario valutare i rischi specifici e adottare delle misure di intervento *ad hoc*. Ricordiamo che, secondo l'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, la valutazione dei rischi deve riguardare tutti i rischi ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli connessi alla provenienza da altri Paesi.

Le misure da adottare si focalizzano sull'informazione, nonché sulla formazione. Per quanto attiene la prima, risulta utile approntare modelli che consentano di superare le difficoltà linguistiche e culturali; con riferimento alla formazione è irrinunciabile la messa a punto di strumenti comunicativi sufficientemente dettagliati e comprensibili.

È, inoltre, necessario percorrere la strada della crescita della consapevolezza del rischio e della cultura della sicurezza. A tale fine, risulta utile organizzare campagne di informazione e formazione

---

<sup>75</sup> Rapporto Isfol 2005.

<sup>76</sup> *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes 2004*. Elaborazioni su dati Ministero della Salute, Collegio Ipasvi, OCSE.

nei diversi gruppi di lavoratori stranieri, nonché iniziative mirate per superare le carenze culturali, linguistiche e conoscitive.

## **2. Dati sugli infortuni e sulle malattie professionali nel settore sanitario.**

Nel settore “sanità e servizi sociali”, secondo gli ultimi dati Inail, sono stati denunciati 35.302 infortuni nel 2006, pari al 3,8% del totale complessivo<sup>77</sup>). Questo settore si caratterizza per un aumento dello 0,6% rispetto all’anno precedente, registrando una controtendenza rispetto all’andamento generale (-1,3% considerando i lavoratori di tutti i settori). Rispetto al 1999 gli infortuni nel settore sanitario sono addirittura aumentati del 50,7%. In aumento anche gli infortuni mortali, che sono stati 27 nel 2006, quasi il doppio rispetto quelli avvenuti negli ultimi due anni (erano 17 nel 2004 e 14 nel 2005). La frequenza relativa d’infortunio nel settore sanitario è superiore alla media dei Servizi, con 25,7 casi ogni mille addetti contro 22,12. Rispetto la media totale, invece, il settore registra livelli più bassi, poiché nell’industria si concentrano i settori più rischiosi per i lavoratori<sup>78</sup>). Il maggior numero di casi di infortunio è dichiarato dagli infermieri (il 35,2% del totale degli infortuni), seguiti dagli operatori (24,0%), dagli ausiliari sanitari e i portantini (10,8%), gli assistenti sanitari (22,1%)<sup>79</sup>. Per le lavoratrici il settore sanitario si presenta come ad altissimo rischio: su 35.302 infortuni in totale, ben 25.713 sono denunciati da donne (il 73%), anche in conseguenza della loro elevata presenza tra gli occupati<sup>80</sup>. Il 9,1% degli infortuni coinvolge lavoratori extra comunitari.

Nel settore sanità il numero di malattie professionali denunciate dai lavoratori ha subito un forte aumento tra il 2002 e il 2005, mentre nel 2006 si registra un’inversione di tendenza, con il 18,9% dei casi in meno rispetto l’anno precedente<sup>81</sup>.

## **3. Valutazione dei rischi nel settore sanitario.**

Nelle strutture ospedaliere e di cura della persona, il problema della sicurezza assume una dimensione di estrema complessità in quanto gli operatori risultano esposti a pericoli per la salute che comprendono non solo agenti chimici, fisici e biologici, ma anche lo stress che sorge dalla tensione legata alla natura del lavoro e all’organizzazione dell’orario di lavoro. Proprio a fronte di quest’ultima considerazione, risultano, spesso in contrapposizione la tutela della salute e della sicurezza dell’operatore e la garanzia di assistenza al paziente. Ecco che il tema in questione è particolarmente delicato; qui, si tratta di salute, ma vista secondo due prospettive diverse: la salute del lavoratore e i rischi a cui è sottoposto, e la salute del paziente<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> Per un approfondimento si veda lo studio Ires-Inail, *I rischi da agenti chimici nella percezione dei lavoratori; il caso del comparto del settore sanitario della regione Lazio*, aprile 2008. Si veda anche C. Resconi, *Sanità, un settore da risanare*, in *Dati Inail*, 2007, n. 1.

<sup>78</sup> A. Baldacconi, *Infortuni sul lavoro nell’UE e nel settore sanitario*, in *ISL*, 2007, n. 5.

<sup>79</sup> O. Ortolani, *Indaco, il colore della sicurezza in ospedale*, in *Dati Inail*, 2003, n. 1.

<sup>80</sup> Nel complesso Istruzione, sanità e altri servizi il 67% degli occupati sono donne (Istat 2006).

<sup>81</sup> *Dati Inail* 2007.

<sup>82</sup> S. Del Grosso, K. Ripamonti, V. Valentini, F. Tomei, *Tutela della salute in ambiente sanitario*, Giornate Romane di Medici del Lavoro “Antonello Spinazzola”, Sezione Regionale Laziale-Abruzzese della S.I.M.L.I.I., Scuola di specializzazione in Medicina del Lavoro, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

Le patologie correlate ai rischi presenti in ambiente sanitario possono essere riassunte nel modo seguente:

- 1) patologia da fatica nervosa legata all'organizzazione del lavoro (stress lavorativo) e alla tipologia di lavoro (*burn-out*);
- 2) patologie da agenti chimici, fisici, biologici;
- 3) rischio da allergie;
- 4) patologie da fatica fisica.

### **3.1. Valutazione dello stress lavorativo legato all'orario di lavoro.**

L'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, prevede che la valutazione dei rischi coinvolga tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, compresi quelli collegati allo stress lavoro-correlato. Risulta, quindi, necessario analizzare il clima interno in relazione alla qualità, alla sicurezza, alla gestione e allo sviluppo delle risorse umane per la prevenzione di disfunzioni organizzative fonte di stress<sup>83</sup>. Nel settore sanitario, occorre, inoltre, prestare particolare attenzione all'organizzazione dell'orario di lavoro. A tale proposito si segnala, un recente provvedimento, di dubbia legittimità, a fronte del quale il diritto a undici ore di riposo giornaliero consecutivo ogni ventiquattro ore non spetta al personale sanitario del servizio nazionale (articolo 3, comma 85, della legge n. 244 del 2007, c.d. Legge Finanziaria 2008). Tale disposizione nasce, senza dubbio, dalle gravi carenze degli organici del Servizio Sanitario Nazionale, come sopra esposte.

L'organizzazione di turni estenuanti, di riposi insufficienti, di straordinari continui sembrano trovare giustificazione nel diritto all'assistenza del paziente. Ma dove finiscono le misure di tutela del lavoratore? Non dimentichiamo che un numero elevato di ore lavorate si traduce in una peggiore condizione di salute, sia fisica che psicologica e in una minore attenzione; il tutto si ripercuote sul paziente.

In particolare, per quanto riguarda i lavoratori turnisti e notturni, i rischi per la salute si manifestano attraverso i seguenti effetti:

- problemi cardiovascolari e gastro-intestinali;
- disturbi alimentari;
- disturbi del sonno;
- sindrome del jet-lag;
- abuso di fumo di tabacco;
- stress e ansia;
- patologie sulla funzione riproduttiva femminile<sup>84</sup>.

Durante le ore notturne, le funzioni del cervello e del corpo sono più lente e hanno un rendimento inferiore; la combinazione di perdita di sonno e lavoro effettuato quando il corpo ha un basso livello di energie, può causare eccessivo affaticamento e sonnolenza. Il lavoro a turni desincronizza i lavoratori rispetto ai ritmi generali della loro vita. Vengono coinvolti i ritmi biologici del corpo che sono diversi di giorno e di notte e i ritmi sociali della famiglia e della società. In merito a questo ultimo punto, sembra potersi affermare che una vita domestica e sociale felice è una buona base per una buona salute mentale; ecco che il lavoratore turnista cerca di mantenere rapporti sociali e

---

<sup>83</sup> Per un approfondimento si veda M. Depolo, R. Tartaglia, E. Maier, V. Majer, G.A. Mancini, G. Giorgi, R. Gherzi, L. Amovilli, L.F. Ruini, *Clima organizzativo e performance dell'ambiente di lavoro*, in *ISL*, 2005, n. 7.

<sup>84</sup> P. Boisard, D. Cartron, A. Valeyre, M. Gollac, *Time and work: duration of work*, European Foundation for the Improvement of Living and working Condition, Dublino, 2002.

familiari soddisfacenti organizzando la propria vita quotidiana con modalità stressanti e non sane, quali il non dormire abbastanza o interrompere il sonno per mangiare con la famiglia. Il tutto diventa emotivamente e psicologicamente stressante; possono, inoltre, sorgere problemi in famiglia, con i figli e il partner. A questo si aggiunge la fatica cronica e l'organismo può reagire negativamente producendo malattie psicosomatiche.

Punto strategico è giocato dal datore di lavoro che deve valutare tutti i rischi, compresi quelli legati all'orario di lavoro e allo stress lavorativo correlato; ecco che la valutazione dei rischi va aggiornata ogni volta che si introducono o modificano i turni di lavoro o le persone che lo svolgono. Una volta individuati i rischi, occorre adottare misure di prevenzione e protezione adeguate, tra le quali un miglioramento dei criteri di turnazione, una formazione adeguata, informazione e sorveglianza sanitaria.

Per quanto riguarda la scelta del sistema di turnazione, è dimostrato che una schema di turnazione breve (il numero di notti consecutive è minimo) o uno schema di rotazione che segue la rotazione del sole (mattina, pomeriggio, notte) producono rischi minori per la salute e hanno effetti positivi sulla vita non lavorativa. Dove il lavoro richiede alti livelli di concentrazione è consigliabile, durante il turno, ruotare su diverse attività all'interno di un gruppo di lavoratori. Essenziale è comunicare i turni con largo anticipo; in questo modo il lavoratore può pianificare la propria vita familiare. Per facilitare il mantenimento delle relazioni sociali, occorre prevedere il maggior numero possibile di giorni festivi o fine-settimana liberi. Altro accorgimento è quello di assegnare il giorno di riposo, subito dopo il turno notturno, in modo da consentire un immediato recupero della fatica e del deficit di sonno. Buona pratica potrebbe essere quella di permettere ai lavoratori di scambiarsi il turno in modo da far fronte a possibili impegni improvvisi e per meglio gestire gli impegni familiari. Naturalmente è importante evitare gli straordinari quando i turni sono prolungati, garantire pause nel corso del turno<sup>85</sup>.

Alle misure sull'organizzazione della turistica e dell'orario di lavoro, si aggiungono quelle destinate ad adeguare i posti di lavoro e gli ambienti lavorativi al lavoro notturno e a turni. A tale proposito è utile: allestire mense con pasti sani o macchine automatiche con una varietà di cibi salubri e un forno a microonde in un locale adeguato; assicurare una buona ventilazione; installare luci adeguate nelle aree di lavoro.

Seguono le misure individuali, destinate cioè al singolo lavoratore. Si tratta di accorgimenti che, se adottati, aiutano ad affrontare meglio il lavoro notturno e a turni. Tra questi ricordiamo: esercizio fisico, riposo, pasti regolari e equilibrati, cercare l'aiuto e il sostegno della famiglia, ridurre lo stress<sup>86</sup>.

### **3.2. Burn-out.**

La sindrome del *burn-out*<sup>87</sup> ha elementi in comune con numerosi disturbi a carattere depressivo, legati allo stress occupazionale. Tuttavia, essa si configura come un fenomeno dotato di caratteristiche peculiari, la più importante delle quali è il suo manifestarsi con maggiore frequenza

---

<sup>85</sup> G. Costa, *Lavoro a turni e notturno. Organizzazione degli orari di lavoro e riflessi sulla salute*, Editore SEE, Firenze, 2003. Dello stesso autore si veda anche *Lavoro a turni e salute*, in *Medicina del Lavoro*, 1999, 90, 6.

<sup>86</sup> Gruppo donne – salute – lavoro di Cigl, Cisl, Uil di Milano (a cura di), *Lavoro a turni e notturno: strategie e consigli per la salute e la sicurezza. Una guida per i datori di lavoro, le lavoratrici e i lavoratori*, promosso dalla Camera di Commercio di Milano, 2006.

<sup>87</sup> Sia consentito rinviare a S. Ferrua, *Il burn-out: malattia professionale moderna*, in *ISL*, 2006, n. 8.

all'interno di particolari realtà operative, proprie di ambienti lavorativi specifici (*helping profession*); queste ultime si definiscono come professioni d'aiuto, che contengono implicitamente nel loro mandato una finalità di aiuto, basata sul contatto interumano, e che fanno leva sulle capacità personali in misura spesso più consistente rispetto alle abilità tecnico-professionali.

Il concetto di *burn-out* fu introdotto per la prima volta da Herbert J. Freudenberger, uno psichiatra, nel 1975 per indicare una sindrome caratterizzata da un particolare tipo di reazione allo stress, sperimentata da operatori sanitari, che si trovavano a contatto con pazienti affetti da patologie di marcata gravità.

Il *burn-out* è stato variamente descritto; tutte le definizioni, comunque, evidenziano, in forma differente, l'esaurimento psicofisico dell'operatore che perde la capacità di adattamento nel quotidiano confronto con la propria attività lavorativa.

La definizione ancora oggi più diffusamente adottata è quella elaborata da Christina Maslach, una sociologa, secondo cui il *burn-out* è «una sindrome di esaurimento emotivo, di depersonalizzazione e di riduzione delle capacità personali che può presentarsi in soggetti che svolgono professioni d'aiuto»<sup>88</sup>.

Secondo una lettura psicologica, la sindrome del *burn-out* è il risultato di un processo nel quale lo stato di tensione emozionale cronico si trasforma in un meccanismo di difesa e in una strategia di risposta a questa stessa tensione, con conseguenti comportamenti di distacco emozionale e di evitamento, accompagnati da alcuni sintomi quali l'apatia, la perdita di entusiasmo e il senso di frustrazione<sup>89</sup>.

Il cambiamento di atteggiamento verso le persone, spesso inconsapevole, che segue a una fase di squilibrio tra le risorse personali disponibili e le richieste percepite, con vissuti di ansia, tensione e irritabilità, può portare l'operatore ad adottare un modello lavorativo stereotipato, caratterizzato da procedure rigide e standardizzate. La scelta di questo modello, che aiuta a ridurre o annulla completamente il rischio di coinvolgimento e di identificazione, non sembra però essere la soluzione allo stato di disagio in quanto non agisce sulle cause che lo determinano.

Un intervento che può invece avere un valore preventivo è quello formativo<sup>90</sup>, che può facilitare nell'operatore il riconoscimento di alcune variabili esterne e interne di rischio insite nelle professioni di aiuto: problemi emotivi personali irrisolti, correlati con le esperienze del paziente; l'eccessiva identificazione; la personale sensibilità alla sofferenza altrui; la continua esposizione all'esperienza dolorosa dell'altro. La formazione può anche rappresentare un importante sostegno al processo di separazione dall'angoscia del paziente e alla soddisfazione per il lavoro.

Al di là della formazione, è necessario che vi sia una buona organizzazione capace di impedire la nascita di quei fattori ambientali<sup>91</sup> che facilitano la comparsa del *burn-out*.

---

<sup>88</sup> G. Tomei, E. Tomao, *Burn-out*, Giornate Romane di Medici del Lavoro "Antonello Spinazzola", Sezione Regionale Laziale-Abruzzese della S.I.M.L.I.I., Scuola di specializzazione in Medicina del Lavoro, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

<sup>89</sup> M. Malagutti, *L'operatore sociale cortocircuitato: la burning-out sindrome in Italia*, 4 novembre 2002, in [www.psichiatria.it](http://www.psichiatria.it).

<sup>90</sup> In tema di interventi formativi, è utile richiamare il lavoro di Leiter che mise in relazione di proporzionalità diretta l'incidenza del *burn-out* e il lasso di tempo intercorso dall'ultimo corso di aggiornamento professionale.

<sup>91</sup> Caratteristiche del lavoro (carico di lavoro esageratamente elevato; scadenze pressanti; conflitti di ruolo ed ambiguità di ruolo; mancanza di supporto da parte dello staff e dei supervisori; mancanza d'informazione; poca partecipazione alle decisioni); caratteristiche organizzative (violazione delle aspettative riguardo la distribuzione degli spazi, la presenza di gerarchie, regolamenti operativi, risorse; violazione del contratto psicologico ovvero di quei meccanismi che inducono insicurezza sulle opportunità di carriera, sugli impieghi a tempo determinato e sulle conseguenti incertezze economiche).

Maslach ritiene che la gestione del fenomeno sia possibile a livello individuale e a livello socio-istituzionale: individualmente è essenziale stabilire obiettivi realistici, modificare la metodologia di lavoro senza modificare l'attività professionale, creare dei momenti di pausa, privilegiando l'autoanalisi allo scopo d'individuare capacità e debolezze personali prima di incorrere nel *burn-out*. Dal lato istituzionale è importante basare la solidarietà tra colleghi sulla fiducia, partecipare alle decisioni e alle attività del gruppo, pur mantenendo la propria identità; non va dimenticata l'importanza di ridistribuire il lavoro in maniera da evitare sovraccarichi e situazioni stressogene, nonché modificare il rapporto con gli utenti, utilizzando la loro valutazione come critica costruttiva e non fine a se stessa<sup>92</sup>.

### **3.3. Valutazione del rischio chimico.**

Il rischio chimico è definito come la probabilità che una sostanza o un preparato allo stato solido, liquido o gassoso, presente durante l'attività lavorativa, possa interagire con l'organismo, generando effetti o danni per la salute. In ambito sanitario tale rischio può essere ricondotto ai rischi irritativi e allergici da sostanze chimiche, nonché ai rischi da esposizione a cancerogeni, chemioterapici, gas anestetici. Gli agenti chimici si trovano, inoltre, nei disinfettanti utilizzati per l'antisepsi della cute, di strumenti, di attrezzature e ambienti; tali sostanze possono contaminare l'ambiente di lavoro sotto forma di gas e vapori.

Il datore di lavoro deve informare i lavoratori ed i loro rappresentanti dando i dati relativi della valutazione dei rischi, le informazioni sugli agenti pericolosi presenti sul luogo di lavoro, la formazione ed informazione su precauzioni ed azioni adeguate da intraprendere per proteggere loro stessi e gli altri lavoratori sul luogo di lavoro. La prevenzione si attua mediante il rispetto delle norme di sicurezza e l'adozione di comportamenti adeguati riguardanti l'ambiente, le sostanze impiegate, gli strumenti e i macchinari.

### **3.4. Valutazione del rischio fisico.**

Nell'ambito dei rischi fisici presenti in ambito sanitario, particolarmente importante è l'esposizione a radiazioni ionizzanti (assistenza a pazienti: in terapia con radioisotopi, durante l'esecuzione di radiografie, per uso di radionuclide diagnostico, sottoposti a radioterapia), e non ionizzanti (luce laser, microonde, radiazioni infrarosse e ultraviolette, radio frequenze, radiazioni ottiche del visibile, ultrasuoni).

Anche nel caso della protezione dalle radiazioni, la base culturale e la formazione di responsabili, di personale qualificato e di lavoratori del settore occupa uno spazio fondamentale. Al di là dell'inserimento della materia di radioprotezione nei piani didattici, è opportuno adeguare la formazione di quanti si trovano ad operare nel settore senza avere un adeguato bagaglio culturale in materia di radioprotezione medica. Naturalmente, le attrezzature radiologiche in uso devono essere tenute sotto stretta sorveglianza<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> M.M. Milano, *Aspetti medico legali della sindrome del burn-out*, in *Minerva medico legale*, 2004, vol. 124, n. 3-4, 73.

<sup>93</sup> Per un approfondimento si veda S. Sandri, *La protezione dalle radiazioni ionizzanti nel settore sanitario*, in *ISL*, 2004, n. 6.

### **3.5. Valutazione del rischio biologico.**

Gli operatori sanitari corrono il rischio di acquisire infezioni da agenti biologici patogeni venendo a contatto con i pazienti o con i loro liquidi biologici. La conoscenza di questo rischio, degli agenti biologici che lo determinano, della loro modalità di trasmissione, delle precauzioni da adottare è fondamentale per prevenirlo. In ambiente ospedaliero i microrganismi patogeni pericolosi con i quali gli operatori sanitari entrano più frequentemente in contatto sono: virus dell'epatite B e C, virus dell'AIDS, tubercolosi. Tali agenti biologici, possono causare malattie gravi e costituiscono un serio rischio per i lavoratori.

Gli operatori della sanità, in misura diversa in relazione alla mansione svolta, sono soggetti al rischio di contatto accidentale con liquidi biologici potenzialmente contaminati. La contaminazione può avvenire per contatto accidentale di cute o mucose o attraverso punture, tagli o ferite e per via aerea attraverso le minute goccioline generate da colpi di tosse, starnuti, ecc. I banchi da lavoro, la strumentazione, il vestiario e le superfici in genere possono rimanere contaminati per diversi giorni. I momenti e le situazioni a maggiore rischio sono le seguenti: attività che comportano l'utilizzo di oggetti appuntiti; smaltimento di aghi, taglienti, biancheria e rifiuti; detersione e disinfestazione di materiale tagliente; manipolazione e trasporto di materiale biologico; attività chirurgiche e medicazioni; attività di laboratorio; manovre invasive compiute sul paziente.

La prevenzione del rischio biologico si attua in particolar modo attraverso l'applicazione delle seguenti misure:

- precauzioni universali (contenute nel decreto ministeriale 28 settembre 1990): misure da adottare per prevenire l'esposizione parentale, cutanea e mucosa nei casi in cui si preveda un contatto accidentale con liquidi biologici;
- uso di abbigliamento di protezione, dei dispositivi di protezione individuale per la protezione delle mani e degli arti superiori, degli occhiali di protezione, dei sistemi per la protezione dell'apparato respiratorio e del viso<sup>94</sup>;
- vaccinazione del personale sanitario.

### **3.6. Valutazione del rischio da allergie.**

I principali fattori di rischio allergologico in ambito sanitario sono di origine chimica e vegetale. Fra le sostanze di sintesi chimica i detersivi e, in particolare, i disinfettanti rappresentano uno dei fattori di rischio più rilevanti in questo settore a causa della loro ampia utilizzazione e della numerosità del personale esposto; essi causano dermatite da contatto alle mani, ai polsi e agli avambracci e asma professionale.

Fra le sostanze di origine vegetale vi è il lattice; questo è presente nei guanti chirurgici e ha un elevato potere allergogeno. È potenzialmente esposto al rischio tutto il personale sanitario che indossa regolarmente i guanti di lattice o che svolge la sua attività in ambienti confinati in cui tali guanti vengono estesamente utilizzati anche in assenza di un contatto diretto con essi. Infatti, poiché le particelle di lattice possono aderire alle particelle di polvere lubrificante contenuta all'interno dei guanti stessi, esse possono liberarsi nell'aria al momento dell'apertura della confezione sigillata in cui i guanti sono contenuti e scatenare reazioni da inalazione.

Le misure di prevenzione si basano sull'adozione di pratiche di comportamento che minimizzano i fattori favorevoli la sensibilizzazione e sull'utilizzo di guanti il più possibile ipoallergenici fin dall'inizio dell'attività lavorativa<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Sull'uso dei guanti si veda paragrafo successivo.

### 3.7. Movimentazione manuale dei carichi.

Le patologie muscolo-scheletriche occupazionali hanno raggiunto il primo posto per diffusione tra le malattie da lavoro. Esse, sotto il profilo della molteplicità delle sofferenze e dei costi economici e sociali indotti<sup>96</sup>, rappresentano uno dei principali problemi sanitari nel mondo del lavoro, tanto da essere state collocate dal National Institute of Occupational Safety and Health al secondo posto nella lista dei dieci problemi di salute più rilevanti nei luoghi di lavoro.

Per movimentazione manuale di carichi si intende una delle seguenti azioni svolte da uno o più lavoratori: sollevare, tenere, deporre, spingere, tirare, portare o spostare un carico pesante<sup>97</sup>.

La movimentazione manuale dei carichi può essere causa di:

- disturbi cumulativi dovuti alla graduale usura cumulativa dell'apparato muscolo-scheletrico riconducibile a operazioni continue di sollevamento o movimentazione;
- traumi acuti quali ferite o fratture in seguito a infortuni.

Il mal di schiena è uno dei principali disturbi professionali riferiti nell'Unione europea (23,8%)<sup>98</sup>.

Le patologie in oggetto sono molto diffuse tra gli operatori sanitari, così come confermato da numerosi studi in letteratura. A tale proposito, è stato osservato che nel personale sanitario il mal di schiena compare spesso in età giovanile (prima dei 30 anni nel 46% dei casi), e a breve distanza dall'inizio del lavoro (entro 3 anni nel 50% dei soggetti studiati); la comparsa della sintomatologia è improvvisa e viene fatta risalire ad un episodio traumatico nel 45% dei casi, mentre nei restanti l'insorgenza è subdola. Dai risultati di studi condotti su larghe casistiche di infermieri è poi possibile rilevare che la localizzazione più frequente dei disturbi al rachide è, di solito, quella a carico del tratto lombare (46,8%), seguita da quella al segmento cervicale e al dorsale con frequenze più o meno simili. Secondo altri studi, la patologia muscolo-scheletrica sarebbe la causa del 30% circa di tutti i giorni lavorativi persi per malattia dalle infermiere. Sulla base dei dati epidemiologici, i reparti ospedalieri nei quali la prevalenza di patologie muscolo-scheletriche (mal di schiena, dolore al rachide) è più elevata risultano essere la rianimazione e la terapia d'urgenza, la riabilitazione e recupero funzionale, la terapia intensiva, l'ortopedia e la geriatria, ma anche la chirurgia<sup>99</sup>.

All'interno degli ospedali, oltre alla movimentazione di carichi inanimati (apparecchiature, materiale di consumo, ecc.) svolta dal personale ausiliario di reparto e dal personale delle aree tecniche, tutto il personale impegnato nelle attività assistenziali (infermieri, operatori tecnici dell'assistenza e operatori socio-sanitari) effettua la movimentazione di carichi del tutto particolari: movimentazione di pazienti che possono essere collaboranti, poco collaboranti o non collaboranti. Proprio in ragione di tale realtà, occorre cercare di individuare la soglia di compatibilità tra la tutela delle condizioni fisiche della persona non autosufficiente e le condizioni di sicurezza sul lavoro dell'operatore che deve garantire l'assistenza.

Il datore di lavoro, nella valutazione di tali rischi, deve, inoltre, tener conto anche dei fattori soggettivi che potrebbero influire sul rischio di lesione dorso-lombare, ossia: mancanza di

---

<sup>95</sup> Per un approfondimento si veda G. Feltrin, G. Maggio, *Guanti come dispositivi medici o come DPI: normativa vigente e corretto impiego in ambito sanitario*, in *Medicina del Lavoro*, 2008, 99, 2.

<sup>96</sup> Assenze per malattia, cure, cambiamenti di lavoro, invalidità.

<sup>97</sup> Direttiva n. 90/269/CEE del Consiglio relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale dei carichi.

<sup>98</sup> Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro*, Dublino, 2005.

<sup>99</sup> F.M. Gobbi, D. Sali, *Rischi professionali in ambito ospedaliero*, MC Graw Hille, Milano, 1995.

esperienza, formazione e familiarità con l'attività svolta; età; corporatura fisica; precedente storia di disturbi dorso-lombari.

Una volta effettuata la valutazione soggettiva, è necessario valutare se sia possibile eliminare ogni rischio utilizzando, per esempio, apparecchiature di movimentazione automatiche o meccaniche sostitutive; qualora la meccanizzazione non sia tecnicamente possibile, il datore di lavoro dovrà adottare le misure organizzative, tra le quali la rotazione degli incarichi e l'introduzione di intervalli di durata sufficiente.

Indispensabili sono l'attività di informazione e formazione sui rischi e gli effetti negativi per la salute e sull'uso di tecniche di movimentazione corrette<sup>100</sup>.

Riassumendo, le misure di prevenzione maggiormente necessarie risultano essere:

- disponibilità di letti regolabili in altezza, in modo da evitare la flessione del rachide;
- servizi igienici con spazio adeguato per muovere pazienti non collaboranti;
- disponibilità di sollevatori meccanici per i trasferimenti letto-carrozzina, letto barella, letto-servizi igienici, con addestramento del personale all'uso corretto;
- cinture con maniglie sui fianchi da allacciare a pazienti scarsamente collaboranti, per afferrarli meglio e con minor sforzo;
- rotazione delle mansioni che presentano rischi per il tratto dorso-lombare e sollevamento dei pazienti a cura di due operatori, e non uno;
- informazioni e formazione adeguate e sufficienti dei lavoratori, in particolare per quanto attiene la movimentazione corretta dei carichi;
- sensibilizzazione ad un'appropriata attività motoria che sviluppi i muscoli più sollecitati e protegga le articolazioni più a rischio<sup>101</sup>.

Ricordiamo che il Titolo VI del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha sostituito il Titolo V del decreto legislativo n. 626 del 1994. Il rischio di patologie da sovraccarico biomeccanico, viene codificato mantenendo sempre il riferimento specifico ai rischi dorso-lombari, ma ampliando lo spettro a tutti i rischi derivanti dai movimenti ripetitivi che coinvolgono soprattutto gli arti superiori. Per quanto riguarda la formazione e l'informazione, viene inclusa ora la previsione espressa dell'addestramento alle manovre e procedure di movimentazione manuale dei carichi. Viene, inoltre, eliminato il riferimento ai 30 chilogrammi, quale peso massimo movimentabile manualmente da un solo uomo. Residua, pertanto, quale unico parametro, il riferimento generico ad un rischio derivante da "carico troppo pesante".

### **3.8. Dispositivi medici.**

La direttiva n. 93/42/CEE definisce i dispositivi medici come «qualsiasi strumento, apparecchio, impianto, sostanza o altro prodotto, utilizzato da solo o in combinazione, compreso il software informatico impiegato per il corretto funzionamento, e destinato dal fabbricante ad essere impiegato nell'uomo a scopo di diagnosi prevenzione, controllo, terapia o attenuazione di una malattia». La direttiva riporta i criteri generali da utilizzare nella progettazione e realizzazione di alcune categorie di dispositivi medici; essa è stata recepita dal governo italiano tramite il decreto legislativo n. 46 del

---

<sup>100</sup> Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Pericoli e rischi associati alla movimentazione manuale di carichi sul posto di lavoro*, in *Factsheet*, 2007 n. 73.

<sup>101</sup> R. Dubini, *Aspetti di prevenzione dei rischi nel lavoro ospedaliero*, in *ISL*, 1998, n. 8.

1997<sup>102</sup>, ai sensi del quale ogni dispositivo medico deve essere accompagnato dalla documentazione tecnica, dal foglio illustrativo di accompagnamento, dalla dichiarazione di conformità CE. L'allegato I indica i requisiti essenziali di tali dispositivi, ai sensi del quale:

1) i dispositivi devono essere progettati e fabbricati in modo che la loro utilizzazione non comprometta lo stato clinico e la sicurezza dei pazienti, né la sicurezza e la salute degli utilizzatori ed eventualmente di terzi quando siano utilizzati alle condizioni e per i fini previsti, fermo restando che gli eventuali rischi debbono essere di livello accettabile, tenuto conto del beneficio apportato al paziente, e compatibili con un elevato livello di protezione della salute e della sicurezza;

2) le soluzioni adottate dal fabbricante per la progettazione e la costruzione dei dispositivi devono attenersi a principi di rispetto della sicurezza, tenendo conto dello stato di progresso tecnologico generalmente riconosciuto; tali principi sono (in ordine gerarchicamente ordinato):

a) eliminare o ridurre i rischi nella misura del possibile (integrazione della sicurezza nella progettazione e nella costruzione del dispositivo);

b) se del caso adottare le opportune misure di protezione nei confronti dei rischi che non possono essere eliminati eventualmente mediante segnali di allarme;

c) informare gli utilizzatori dei rischi residui dovuti a un qualsiasi difetto delle misure di protezione adottate.

#### **4. L'assistenza domiciliare.**

Quasi tutti i rischi sopra esposti riguardano tutti gli operatori sociali<sup>103</sup>, ma occorre chiedersi se il sistema legislativo posto a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori è rivolto a qualsiasi operatore, indipendentemente dal luogo di lavoro. Secondo l'articolo 2, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 81 del 2008, si intende per lavoratore la «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari». Gli operatori sanitari, che operano presso il domicilio dell'assistito, sembrano rientrare nella definizione di addetti ai servizi domestici; in particolar modo la cosiddetta categoria delle badanti è una forma di lavoro domestico, che si specifica per essere destinata a garantire assistenza di persone che non sono in condizioni di piena autosufficienza, o che comunque hanno bisogno di assistenza in ragione di condizioni di salute o di età<sup>104</sup>. L'esclusione di cui sopra sembra riguardare esclusivamente gli addetti ai servizi di cura del rispettivo datore di lavoro, e non gli addetti messi dal loro datore di lavoro a disposizione di terzi. Sofferamoci, quindi, sul primo caso, tralasciando di analizzare i dipendenti di cooperative sociali, di agenzie di somministrazione, di strutture sanitarie pubbliche chiamati a prestare la propria attività presso il domicilio privato dell'assistito<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Si vedano le *Linee guida per la gestione dei dispositivi medici in applicazione della direttiva 93/42/CEE e della relativa legislazione nazionale di recepimento (Decreto legislativo n. 46 del 1997, in Guide pratiche, Centro studi Assobiomedica, marzo 1999, n. 3.*

<sup>103</sup> Per operatori sociali si intendono i lavoratori che forniscono servizi socio-sanitari assistenziali.

<sup>104</sup> La l. n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005) ne parla in termini di «addetti alla propria assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana» ai fini di individuare dei dipendenti del contribuente che consentono delle deduzioni fiscali.

<sup>105</sup> Per un approfondimento si veda R. Guariniello, *La sicurezza degli operatori dei servizi socio-sanitari e assistenziali*, in *ISL*, 2004, n. 10.

Un essenziale riferimento della disciplina applicabile alle badanti è il Contratto collettivo nazionale di lavoro<sup>106</sup>, il quale contiene gli obblighi in capo al datore di lavoro e al lavoratore in merito a numerosi aspetti quali la costituzione e la cessazione del rapporto di lavoro, l'orario di lavoro, la tutela delle lavoratrici madri, il trattamento di malattia, gli infortuni, il trattamento economico.

Per quanto riguarda la tutela della salute e della sicurezza di colf e badanti contenute nell'ultimo Ccnl, particolarmente importanti sono le disposizioni in merito all'orario di lavoro: il riposo settimanale è di 36 ore e deve essere goduto per 24 ore preferibilmente di domenica e per 12 ore in qualsiasi altro giorno della settimana; la media totale delle ore lavorative settimanali è stabilita in 40 ore per i lavoratori non conviventi e in 48 ore per i conviventi; questi ultimi hanno diritto a un riposo giornaliero di 8 ore consecutive e a un riposo intermedio retribuito, nelle ore pomeridiane, normalmente non inferiore a 2 ore; il periodo di ferie annuali è pari a 26 giorni. Alla lavoratrice madre si applicano tutte le norme previste per la generalità delle lavoratrici. Particolarmente interessanti sono le disposizioni in merito al vitto e all'alloggio; infatti, l'ambiente di lavoro non deve recare pregiudizio all'integrità fisica e morale del lavoratore e il vitto dovuto deve assicurargli una nutrizione adeguata per qualità e quantità.

Nonostante tali disposizioni, risultano non essere garantite delle sufficienti informazioni sui rischi legati all'assistenza di una persona non autosufficiente o malata; si pensi alla movimentazione dei carichi, al rischio biologico, al rischio da allergie e ai rischi collegati allo stress lavorativo o al *burn-out*. Sarebbe, quindi, opportuno, a livello territoriale, organizzare dei corsi formativi per tali lavoratori che spesso assistono persone senza un titolo di studio specialistico e senza conoscere i rischi a cui sono quotidianamente sottoposti. E questo anche in considerazione del fatto che la maggior parte delle badanti proviene dall'estero<sup>107</sup>; alle difficoltà sopra esposte, si aggiungono quelle di comprensione linguistica e di differente percezione dei rischi.

---

<sup>106</sup> Si veda il Ccnl Colf e badanti sottoscritto il 20 marzo 2007.

<sup>107</sup> S. Mochi, *Colf e badanti: lavoro da stranieri*, in *Dati Inail*, 2007, n. 7.

**Sezione B**  
**IL TELELAVORO**



## IL TELELAVORO ED IL LAVORO A DOMICILIO: INQUADRAMENTO GIURIDICO

Sommario: 1. Definizione. – 1.1. Qualificazione giuridica ed elementi essenziali della fattispecie. – 1.2. Tipologie di telelavoro. – 1.3. Diffusione del telelavoro in Italia e in Europa.

### 1. Definizione.

Il termine *telelavoro* fu coniato nel 1973 negli USA da Jack Nilles, ed identifica genericamente quel tipo di attività caratterizzata dall'impiego di tecnologie informatiche-telematiche e dalla lontananza dalla sede principale dell'azienda.

In mancanza di una definizione legale, una definizione particolarmente dettagliata di telelavoro è stata quella elaborata dalla European Foundation di Dublino, che lo definisce come «ogni forma di lavoro svolta per conto di un imprenditore o un cliente da un lavoratore dipendente, un lavoratore autonomo o un lavoratore a domicilio, che è effettuata regolarmente o per una quota consistente del tempo di lavoro da una o più località diverse dal posto di lavoro tradizionale, utilizzando tecnologie informatiche e/o delle telecomunicazioni».

Tuttavia, nel panorama legislativo e contrattuale di riferimento sono comunque rinvenibili due definizioni di telelavoro, differenti a seconda della natura pubblica o privata del datore di lavoro.

In particolare, nel settore delle pubbliche amministrazioni, l'articolo 2, comma 1, lett. *a*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999 definisce telelavoro la prestazione di lavoro eseguita dal dipendente di una delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, «in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie della informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce»<sup>1</sup>.

Nel settore privato, invece, l'articolo 1, comma 1, dell'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004 definisce il telelavoro come «una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa»<sup>2</sup>.

Pertanto, in sostanza, il telelavoro può essere definito come lavoro informatico a distanza e consiste in una tipologia di prestazione effettuata fuori dall'ufficio (nel proprio domicilio, in telecentri, in uffici virtuali, ecc) mediante un personal computer connesso o meno via modem con l'azienda, estrinsecandosi nel trattamento informatico o telematico di informazioni<sup>3 4</sup>.

<sup>1</sup> L. Gaeta, *Il regolamento sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 1999, 311 ss.

<sup>2</sup> M. Frediani, *Telelavoro ed accordo interconfederale*, in *LG*, 2004, 824 ss.

<sup>3</sup> A. Messineo, T. Jacovone, G. Di Loreto, *Salute e prevenzione nei lavori atipici*, Atti del 63° Congresso Nazionale della società italiana di Medicina del lavoro ed igiene industriale, *La sicurezza e la tutela della salute dei lavoratori atipici*, Sorrento, 8-11 novembre 2000. In tal senso anche Cass. 22 novembre 1998, n. 6277.

<sup>4</sup> Per altre definizioni di telelavoro si veda ampiamente, D. De Masi, *Aspetti psico-sociali del telelavoro*, in AA.VV., *Il telelavoro nelle Banche e nelle Assicurazioni*, Assicredito Roma, 1995; G. Giugni, *E' necessario, subito, un altro (tele)statuto*, *Telema*, 1995, n. 2, 46; P. Di Nicola, *Contrattare il telelavoro*, in *LD*, 1997; P. Di Nicola, *Il manuale del telelavoro*, Seam, Roma, 1997, 12; G. Bracchi, S. Campo Dall'Orto, *Progettare il telelavoro*, F. Angeli, Milano, 1997; P. Di Nicola, P. Russo, A. Curti, *Telelavoro*

## 1.1. Qualificazione giuridica ed elementi essenziali della fattispecie.

Il telelavoro è, dunque, un fenomeno complesso ed articolato contrassegnato dall'impiego di tecnologie informatiche e telematiche, dall'indipendenza dall'ufficio e dalla possibilità di rimanere in comunicazione, grazie alle reti, con il datore di lavoro, i superiori ed i colleghi.

Come ben evidenziato dalla suddetta definizione, gli elementi essenziali della fattispecie del telelavoro sono i seguenti:

- l'esecuzione della prestazione lavorativa avviene in luogo diverso da quello in cui si trova il datore di lavoro, per cui vi è una situazione di decentramento produttivo caratterizzato dalla collocazione logistica del prestatore di lavoro all'esterno dell'impresa;
- l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nello svolgimento dell'attività lavorativa e nel collegamento tra lavoratore e datore di lavoro;
- l'organizzazione aziendale si basa sull'interdipendenza tra soggetti e sulla flessibilità nelle forme di impiego e nei tempi di lavoro.

Quanto alla qualificazione giuridica, rileva che il telelavoro non è un autonomo contratto di lavoro, ma è semplicemente una particolare modalità di organizzazione ed esecuzione della prestazione lavorativa, deducibile in uno dei vari contratti di lavoro tipizzati dall'ordinamento, a seconda della ricorrenza o meno degli elementi tipici della subordinazione.

Pertanto il telelavoro può essere reso sia in forma subordinata, sia in forma autonoma, sia in forma parasubordinata<sup>5</sup>.

Si avrà *telelavoro subordinato* laddove risulti evidente, dalle concrete modalità organizzative e lavorative, l'esistenza di un potere direttivo e di controllo esercitato dal datore di lavoro, sia pure per il tramite di un collegamento informatico o telematico.

In pratica le attrezzature per telelavorare devono essere rigorosamente di proprietà dell'impresa, non è possibile che il telelavoratore si avvalga della collaborazione di terzi ed il datore di lavoro ha la possibilità di eseguire un controllo diretto e continuo sul telelavoratore.

Sono riconducibili, inoltre, nell'alveo del telelavoro subordinato anche il telelavoratore subordinato domiciliare ed il telelavoratore subordinato *ex* articolo 2094 c.c.<sup>6</sup>.

In particolare la disciplina del telelavoro subordinato a domicilio, *ex* legge 18 dicembre 1973, n. 877, si differenzia da quella prevista per il lavoratore subordinato ordinario in quanto, da un lato, il lavoratore a domicilio è legittimato a disporre di mezzi e attrezzature proprie inibite per il lavoratore subordinato, dall'altro può servirsi dell'opera accessoria dei propri familiari di cui il lavoratore subordinato non può assolutamente.

Questa figura professionale si differenzia anche dal lavoratore autonomo per l'assenza di una loro esposizione di mercato (derivante dal fatto di dipendere da un unico datore di lavoro) e per il divieto legislativo imposto loro di utilizzare manodopera di terzi che non siano familiari stretti<sup>7</sup>.

Si avrà, invece, *telelavoro autonomo* laddove il telelavoratore ha il potere di «auto-organizzarsi» e non è legato da un vincolo di subordinazione al committente.

---

*tra legge e contratto*, Ediesse, Roma, 1998, 16; M. Viceconte, *Le forme di decentramento dell'attività lavorativa*, in *GLav*, 2000, n. 30, 34; V. La Manica, *Telelavoro, prospettive e problematiche*, in *DPL*, 2000, n. 26, 1824; S. Trifirò, G. Favalli, F. Rotondi, *Il telelavoro: qualificazione giuridica e normativa di riferimento*, in *DPL*, 2000, n. 47; D. Gottardi, *Il telelavoro*, in *C&CC*, giugno 2001, n. 6-7, 58; E. Pau, *Progettare il telelavoro negli Enti locali*, in *DPL*, 2001, n. 9, 603. Una definizione legislativa di telelavoro si rinviene solo nel settore pubblico, precisamente nel d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70. Interessante è, poi, la definizione di telelavoro data dalla Fondazione Europea, contenuta anche nel d.d.l. n. 2470 AC dell'11 ottobre 1996. Da ultimo, va segnalata anche la definizione di telelavoro che è stata data dall'Ufficio Internazionale del lavoro (BIT-Ginevra). E' possibile consultare queste ultime definizioni di telelavoro sul sito internet: [www.mclink.it/telelavoro/index.htm](http://www.mclink.it/telelavoro/index.htm).

<sup>5</sup> Cfr. L. Nogler, *Qualificazione e disciplina del rapporto di telelavoro*, in *QDLRI*, 1998, 21, 101.

<sup>6</sup> Cfr. L. Nogler, *Il telelavoro a domicilio*, in *Id.*, *Il lavoro a domicilio*, Giuffrè, Milano, 2000, 511-620.

<sup>7</sup> Cfr. S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, in *DPL*, 2006, n. 44.

Sono riconducibili nell'alveo del telelavoro autonomo, il telelavoratore-imprenditore (*teleimprenditore*) ex articolo 2082 c.c., quando la teleprestazione può essere considerata una vera e propria attività imprenditoriale, ed il telelavoratore autonomo ex articolo 2222 c.c. quando il lavoro è svolto in esecuzione di un contratto d'opera.

Si avrà *telelavoro parasubordinato*, infine, laddove il telelavoratore presti la sua opera continuativamente e in modo coordinato, per un committente, pur potendo organizzare liberamente la sua attività.

Sono riconducibili nell'alveo del telelavoro parasubordinato, il telelavoratore con contratto di lavoro a progetto ed il telelavoratore con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

## 1.2. Tipologie di telelavoro.

Oltre alle diverse qualificazioni giuridiche, già esaminate, si possono individuare tre diverse tipologie di telelavoro anche in relazione al tipo di collegamento che intercorre tra il computer terminale e il computer madre:

– il *telelavoro off line*: il telelavoratore svolge la sua prestazione senza alcun collegamento elettronico con l'azienda, seguendo istruzioni ricevute preventivamente da parte dei suoi superiori, con controllo successivo rispetto al momento in cui vi è la prestazione d'opera. Il telelavoratore può utilizzare software di supporto alla sua prestazione più o meno sofisticati, ma il trasferimento dei dati alla casa madre avviene per posta, attraverso la consegna di *floppy disk* o inviando *files* via modem;

– il *telelavoro one way*: i dati affluiscono direttamente dal videoterminale esterno al computer madre senza che però sia possibile un controllo diretto e un intervento immediato sul terminale esterno; si tratta di un collegamento a senso unico che non prevede la trasmissione dei dati in senso inverso, ossia dall'azienda madre verso il telelavoratore;

– il *telelavoro on line*: il lavoratore opera su un videoterminale inserito in una rete di comunicazione elettronica che consente un dialogo interattivo fra i vari videotermini esterni e fra questi e il computer madre. Il telelavoratore, pur svolgendo la prestazione a distanza dalla sede centrale, può interagire in tempo reale con il resto dell'organizzazione aziendale<sup>8</sup>.

Si possono distinguere, inoltre, diverse tipologie di telelavoro anche dal punto di vista organizzativo:

– *telelavoro a domicilio*: è la forma di telelavoro maggiormente diffusa e riconosciuta. Implica la delocalizzazione della postazione di lavoro dall'impresa alla casa del lavoratore. Quest'ultimo è collegato all'azienda o in modo continuo attraverso una rete aziendale (LAN aziendale) o in modo saltuario tramite internet. Può rientrare nell'alveo del lavoro subordinato (*home based*) o nell'alveo del lavoro autonomo (*soho*);

– *Working out o telelavoro mobile*: il lavoratore non ha una sede fissa di lavoro, ma svolge la sua attività spostandosi da un luogo all'altro e comunicando con la sede per mezzo di apparecchiature portatili (ricetrasmittenti, cellulari, PC portatili collegati via Internet in appositi centri di trasmissione). La separazione con la sede aziendale non è totale e sono previsti sia le visite in sede, sia i contatti periodici con i superiori. Ad esempio, il telelavoratore può recarsi dai clienti e, da lì, collegarsi con l'ufficio per inviare ordini, aggiornare quotazioni, fare teleconferenze con esperti e tecnici in sede;

– *Telecentri o telecottage*: la prestazione di lavoro viene svolta presso strutture dotate di tutti gli strumenti necessari per il lavoro e la comunicazione a distanza. Offrono delle postazioni ai lavoratori di una o più organizzazioni oppure offrono servizi telematici per liberi professionisti. I vantaggi consistono principalmente nella ripartizione dei costi tra le imprese e nell'opportunità di sviluppo di zone periferiche o rurali;

– *Aziende virtuali*: l'azienda è costituita da lavoratori che svolgono la propria attività da tutto il mondo unicamente per via telematica. Esiste un centro direttivo in una località, ma l'intera

---

<sup>8</sup> Cfr. S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, cit.

attività è svolta e coordinata *on line*. Si tratta di un'azienda che esiste soltanto in rete, che non occupa uno spazio fisico delimitato. I vantaggi di questo tipo di struttura, completamente basata sull'utilizzo delle ICT sono: azzeramento dei costi fissi, accesso a un mercato illimitato, massima flessibilità organizzativa;

–*Gruppi virtuali*: è un gruppo di cooperazione tra persone reso possibile dall'apporto dell'interazione creativa e dell'informatica. Questa modalità permette di sfruttare sinergie e collaborazioni, di sviluppare nuove figure professionali, di ridurre i tempi e migliorare la qualità del lavoro. Si tratta, in pratica, di una modalità di telelavoro di tipo collettivo, in cui i lavoratori condividono uno spazio virtuale<sup>9</sup>.

### 1.3. Diffusione del telelavoro in Italia e in Europa.

E' tutt'altro che semplice calcolare con attendibilità il numero delle persone che lavorano a distanza.

Tale difficoltà è dovuta principalmente al fatto che le varie statistiche, più o meno ufficiali, utilizzano metodologie di calcolo diverse e, spesso, prendono a riferimento solo alcune tipologie di telelavoro.

Pertanto, per avere un'idea del numero dei telelavoratori presenti in Italia ed in Europa, pare opportuno affidarsi a ricerche svolte da istituti primari.

Gli ultimi dati ufficiali disponibili dell'Etd, European Telework Development, supportata dalla Commissione Europea, risalgono al 2000 ed hanno rilevato che, nel 1999, i telelavoratori in Europa erano 9.009.000 ed in particolare in Italia erano 720.000, pari al 3,59% della forza lavoro, di cui:

- 315.000 telelavoratori a domicilio (1,57% della forza lavoro);
- 90.000 telelavoratori autonomi (0,45% della forza lavoro);
- 270.000 telelavoratori mobili (1,35 % della forza lavoro);
- 135.000 telelavoratori occasionali, ossia occupati che telelavorano saltuariamente, mediamente per meno di un giorno a settimana (0,67% della forza lavoro).

Sempre nel 1999 il Paese europeo con più telelavoratori era la Germania con circa 2.130 milioni di telelavoratori, seguita dalla Gran Bretagna con circa 2.030 milioni e l'Olanda con circa 1.040 milioni. L'Italia occupava il quarto posto.

In termini percentuali (telelavoratori/forza lavoro) i telelavoratori in Europa corrispondevano a circa il 6% della forza lavoro.

La Finlandia si collocava al primo posto con circa il 17%, seguita dalla Svezia e dall'Olanda(15%).

L'Italia occupava il nono posto prima della Francia e della Spagna (3%).

Tra tutti i tipi di telelavoro praticato dalle imprese, quello mobile era il più diffuso con circa il 20% delle imprese europee.

Mentre il telelavoro a domicilio era praticato da circa il 14% delle imprese europee e il telelavoro autonomo da solo il 9% delle imprese.

Inoltre, altri tipi di telelavoro erano praticati da circa il 30% delle imprese.

Il settore in cui il telelavoro era più diffuso era quello dei servizi finanziari ed economici con circa il 43% delle imprese operanti in questo settore. Segue il settore primario (escluse le imprese agricole) e secondario con circa il 39% e il settore della Pubblica amministrazione, sanità e servizi sociali con circa il 35%. In coda trovavamo il settore della distribuzione, alberghi, trasporti, comunicazione con circa il 27%<sup>10</sup>.

Secondo, invece, altre statistiche più recenti ma meno ufficiali, l'anno scorso il nostro Paese contava soltanto 800 mila telelavoratori – comunque in aumento rispetto alle 700 mila del 2007

---

<sup>9</sup> Cfr. C. Ciaccia, P. Di Nicola, *Manuale sulle best practice del telelavoro*, cit.

<sup>10</sup> Cfr. S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, cit.

(pari al 3,2% del numero totale di occupati) – cioè persone che svolgono, in tutto o in parte, la loro attività lavorativa a casa o “da remoto”, in un luogo diverso dalla sede aziendale. Sempre secondo tali statistiche in Finlandia, Olanda e Svezia, più di un lavoratore su quattro era in *remote working* (27,6%), nel Regno Unito, in Germania e in Danimarca quasi una persona su cinque (17,8%), mentre nei Paesi mediterranei (Francia, Spagna e Italia) il tasso di penetrazione medio nel 2007 era del 4,5%<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup>Cfr. [http://www.key4biz.it/News/2008/03/19/Tecnologie/telelavoro\\_ICT\\_thinktel.html](http://www.key4biz.it/News/2008/03/19/Tecnologie/telelavoro_ICT_thinktel.html).



## MAPPATURA DEL FENOMENO INFORTUNISTICO E DI RISCHIO NEL TELELAVORO

Sommario: 1. L'esposizione al rischio infortunistico dei lavoratori atipici e "non standard". – 2. I Principali rischi a cui sono esposti i telelavoratori.

### 1. L'esposizione al rischio infortunistico dei lavoratori atipici e "non standard".

In una recente pubblicazione dell'Agencia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro si legge che i telelavoratori, come gran parte degli altri lavoratori impiegati con contratti atipici *are more vulnerable than permanent workers, as they usually carry out the most hazardous jobs, work in poorer conditions, and are the subject of less OSH training, which increases the risk of occupational accidents*<sup>12</sup>.

Lo studio denuncia, dunque, una maggiore esposizione al rischio infortunistico dei lavoratori atipici e, di conseguenza, una maggiore probabilità che si infortuni un lavoratore *non standard* rispetto ad un lavoratore subordinato *stricto sensu*, cioè un lavoratore subordinato, a tempo indeterminato, che lavora nella media/grande impresa e nei locali di pertinenza del datore di lavoro<sup>13</sup>.

Le ragioni, come evidenziato dall'Agencia Europea, sono molteplici.

In primo luogo, perché, nel panorama internazionale, vi è la tendenza a far svolgere ai lavoratori atipici quei compiti rischiosi e quelle mansioni pericolose che il personale dipendente dell'impresa ha la forza contrattuale di rifiutare.

Si tratta di attività lavorative che la letteratura, con specifico riferimento alla realtà americana e giapponese, ha definito "faticose" (*difficult-kitsui*), "pericolose" (*dangerous-Kiken*), "sporche" (*dirty-kitanaï*); ossia i "lavori dalle tre D" (in America) e i "lavori dalle tre K" (in Giappone)<sup>14</sup>.

Anche in Italia si registra «la tendenza ad incaricare i lavoratori precari dello svolgimento di attività nocive», anche se bisogna fare alcune precisazioni, – o meglio alcune "differenziazioni"<sup>15</sup> –, in merito all'esposizione al rischio infortunistico delle diverse tipologie di impiego atipiche.

---

<sup>12</sup> Cfr. European Agency For Safety and Health at Work su *Expert forecast on Emerging Psychosocial Risks related to occupational Safety and Health*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, 92; in tal senso, cfr. anche European Agency For Safety and Health at Work su *Changing world of work*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

<sup>13</sup> Cfr. ampiamente sul punto: A. Antonucci, *Rischio infortunistico ed atipicità dei contratti di lavoro. Forme di impiego flessibile e rischi supplementari*, in Dossier Adapt, 2009, n. 4, 23 ss.; A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, consultabile *on line* sul sito web: [www.adapt.it/acm-on-line/Home/docCatDossierAdapt.1458.1.15.2.1.html](http://www.adapt.it/acm-on-line/Home/docCatDossierAdapt.1458.1.15.2.1.html).

<sup>14</sup> Cfr., M. Tiraboschi, *Campo di applicazioni e tipologie contrattuali*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 69.

<sup>15</sup> Cfr. la Relazione finale approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche", spec. 75, dove invita le parti sociali e il legislatore a «prendere in considerazione ed affrontare con onestà e rigore» questo specifico problema. Con riferimento alla "temporaneità" della prestazione di lavoro, secondo la comunicazione della Commissione Europea del 5 febbraio 2004 «i lavoratori temporanei vengono utilizzati per lo svolgimento di lavori meno qualificati e fisicamente più gravosi», 20.

Purtroppo, l'Inail fornisce statistiche infortunistiche esclusivamente con riferimento alle forme di lavoro *non standard* più diffuse, ossia la somministrazione di lavoro ed il lavoro parasubordinato, mentre nessun dato viene fornito e nulla viene detto riguardo al telelavoro o alle altre forme di impiego atipico regolamento nel nostro Paese (lavoro accessorio, lavoro a chiamata, ecc.).

Al riguardo, merita peraltro rilievo che, – stando ai suddetti dati Inail –, somministrazione di lavoro e lavoro parasubordinato «divergono in modo consistente, dal punto di vista del rischio infortunistico intrinseco»<sup>16</sup>.

Per i lavoratori in somministrazione, il tasso di frequenza infortunistica, infatti, «risulta nettamente più elevato di quello medio che si registra per gli addetti dell'Industria e Servizi»; le ragioni vanno ricercate sia nella peculiare caratteristica di questa tipologia di impiego, ossia nello svolgimento di missioni che hanno una durata generalmente inferiore all'anno, sia nel fatto che sono impiegati con contratti di somministrazione prevalentemente operai comuni, adibiti a lavori manuali in settori ad alto rischio di infortunio, come quello manifatturiero, dei trasporti, delle costruzioni, del commercio e della gomma/plastica<sup>17</sup>.

Rileva, poi, che più del 20% dei lavoratori impiegati con contratti di somministrazione sono extra-comunitari<sup>18</sup>, i quali sono esposti ad un rischio infortunistico maggiore, non solo per via delle differenze linguistiche e culturali, ma anche perché i lavoratori stranieri, secondo le più recenti indagini condotte sul territorio nazionale, svolgono mansioni particolarmente pesanti e faticose e sono impiegati prevalentemente in settori ad alto rischio di infortunio, quali l'edilizia e l'industria pesante per gli uomini ed il settore dei servizi per le donne, soprattutto come colf e badanti<sup>19</sup>.

Al contrario, i lavoratori parasubordinati «presentano un indice infortunistico sensibilmente più basso di quello medio generale, in linea con le caratteristiche lavorative prevalentemente impiegate di questi lavoratori»<sup>20</sup>.

Si precisa, comunque, che tali rilievi circa il tasso di frequenza infortunistica dei lavoratori in somministrazione e dei lavoratori parasubordinati non sono suffragati da dati statistici.

L'Istituto, infatti, con specifico riferimento alle forme di impiego atipico, non elabora istituzionalmente, come per la generalità dei lavoratori, il cosiddetto *indice di frequenza*, che esprime la frequenza infortunistica rispetto all'effettiva esposizione al rischio.

Pertanto, sussiste, al momento, una lacuna dagli importanti risvolti pratici: l'Inail non fornisce indicatori che permettano di valutare scientificamente l'esposizione al rischio di infortuni sul lavoro dei lavoratori atipici e flessibili<sup>21</sup>.

Anche se mancano dati statistici ufficiali, la letteratura internazionale ed i molteplici studi condotti in materia hanno posto l'accento sul fatto che i «lavoratori con rapporti di lavoro di

---

<sup>16</sup> Cfr. Rapporto Annuale Inail 2007, *Il fenomeno infortunistico nel 2007*, 17; Rapporto Annuale Inail, 2006, *Il fenomeno infortunistico nel 2006*, 17.

<sup>17</sup> Cfr. Rapporto Annuale Inail 2007, *Il fenomeno infortunistico nel 2007*, 17; cfr., in tal senso, anche DATI Inail, *Lavoro a somministrazione, lavoro a rischio*, aprile 2006, 14, in cui addirittura l'Inail evidenzia che «il tasso di frequenza di infortunio per i lavoratori in somministrazione risulta pari circa al doppio di quello che si registra per il complesso degli addetti dell'Industria e Servizi».

<sup>18</sup> Cfr. Osservatorio Centro Studi di Ebitemp, *Il lavoro interinale negli archivi Inail, un aggiornamento del quadro statistico al 2006*, ottobre 2007, consultabile sul sito: [www.ebitemp.it](http://www.ebitemp.it).

<sup>19</sup> Cfr. DATI Inail, *Lavoratori stranieri: una risorsa, ma tanti infortuni*, ottobre 2008, consultabile sul sito: [www.inail.it](http://www.inail.it). Cfr. anche i risultati della ricerca promossa, da novembre 2007 a aprile 2008, dall'Azienda USL di Bologna, gestita, dalla provincia e realizzata grazie al contributo di Ucodep-Elfo, INPS, Inail, Iiple, Assindustria e associazione Extrafondente, dal titolo *Vivere sotto due torri*. Per un'analisi dei settori in cui sono impiegati i lavoratori stranieri, cfr. Caritas/Migrantes, *Dossier statistico 2008*, XVIII Rapporto sull'immigrazione, consultabile sul sito: [www.dossierimmigrazione.it](http://www.dossierimmigrazione.it).

<sup>20</sup> Cfr. Rapporto Annuale Inail 2007, *Il fenomeno infortunistico nel 2007*, 17.

<sup>21</sup> Con specifico riferimento alla fattispecie del lavoro in somministrazione, cfr., in tal senso, Osservatorio Centro Studi di Ebitemp, *Gli infortuni sul lavoro nel rapporto Inail 2008. L'andamento generale e quello del lavoro interinale*, luglio 2008, consultabile sul sito: [www.ebitemp.it](http://www.ebitemp.it).

natura atipica e precaria rappresentano un gruppo sensibile» sotto il profilo antinfortunistico, poiché «il tipo di contratto e l'anzianità nell'impresa presentano una correlazione negativa con la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro»<sup>22</sup>.

Sussiste, infatti, una stretta relazione tra “organizzazione del lavoro” e “rischi per la salute e la sicurezza presenti sul luogo di lavoro”; nello specifico, i mutamenti organizzativi e le trasformazioni del mercato del lavoro avvenuti negli ultimi anni hanno portato all'emersione o alla maggiore diffusione dei cosiddetti rischi “emergenti”, tra cui rivestono una importanza fondamentale i rischi psico-sociali, quali mobbing, stress lavoro-correlato e *burn-out*.

In particolare, merita evidenza il fatto che i lavoratori atipici o *non standard* sono fortemente esposti al rischio di *stress* lavoro-correlato, soprattutto a causa del disorientamento e dei *deficit* di sicurezza occupazionale, che li spingono verso l'ansia, la paura di perdere il posto di lavoro, il timore di non essere all'altezza di trovarne uno nuovo e, comunque, di non poter mantenere i diritti faticosamente acquisiti<sup>23</sup>.

## 2. I Principali rischi a cui sono esposti i telelavoratori.

Come sopra rilevato, per tutte le tipologie di telelavoro, la delocalizzazione del posto di lavoro tramite l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) porta numerosi benefici e vantaggi sia alle imprese sia agli stessi lavoratori.

Riassumendo, dal punto di vista delle imprese, il telelavoro permette di aumentare la produttività e l'efficienza, ridurre le spese di gestione (soprattutto quelle relative all'acquisto o all'affitto dei locali aziendali), conseguire una maggiore flessibilità operativa e ridurre il *turn over* del personale, trattenendo i dipendenti che, per motivi oggettivi (trasferimento dell'azienda) o soggettivi, non possono più rimanere in azienda. I costi che le imprese devono sostenere sono soprattutto legati alla delocalizzazione degli uffici, quali le spese degli investimenti in sistemi *hardware* e *software*.

Dal punto di vista dei lavoratori, il telelavoro offre la possibilità di gestire in modo più flessibile i tempi di lavoro – scegliendo con maggiore libertà i ritmi e i luoghi di lavoro –, e permette di disporre di maggiore tempo libero, grazie all'eliminazione o riduzione dei tempi impiegati per raggiungere il posto di lavoro. Lavorare presso la propria abitazione consente, inoltre, una maggiore presenza nell'ambito familiare.

Dunque, come si legge nella premessa dell'accordo sindacale del 26 luglio 2007 sottoscritto da Telecom Italia e dalle organizzazioni sindacali, «il telelavoro è uno strumento che consente di migliorare e razionalizzare l'organizzazione del lavoro e al tempo stesso consente al lavoratore di perseguire una migliore conciliazione fra l'attività lavorativa e la vita sociale»<sup>24</sup>.

Tuttavia, ai fini della complessiva «valutazione sociale» del telelavoro costituisce una questione «pregiudiziale» la questione inerente la sicurezza e la tutela della salute dei telelavoratori, «ben potendo l'incidenza del solo fattore “sicurezza sul lavoro” determinare il giudizio di opportunità o di inopportunità sociale della fattispecie, a prescindere dalle forme giuridiche – lavoro autonomo o lavoro subordinato – che assumerà in concreto»<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee, *Adattarsi alle trasformazioni del lavoro e della società: una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006*, Bruxelles, 11 marzo 2002, COM (2002) 118 definitivo, 7 e 9.

<sup>23</sup> Cfr. Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Le previsioni degli esperti sui rischi psicosociali emergenti relativi alla sicurezza e alla salute sul lavoro*, in *Facts* n. 74, consultabile sul sito: <http://osha.europa.eu>; in tal senso, cfr. anche Eurispes, *Rapporto Italia 2006*, Sintesi, Capitolo 2, Lavoro e Welfare; AA.VV., *Somministrazione di lavoro e relazioni sindacali nell'impresa utilizzatrice*, Enfap (a cura di), F. Angeli, Milano, 2009.

<sup>24</sup> Cfr. A. Cocozza, *Alcune riflessioni sulla sperimentazione del telelavoro in Telecom Italia: l'accordo sindacale del 26 luglio 2007*, in *Working Paper Adapt*, 2008, n. 51, 4.

<sup>25</sup> Cfr. P. de Vita, *La tutela della sicurezza nel telelavoro*, in *Bollettino Adapt*, 7 ottobre 2005, n. 35.

A fronte, infatti, dei vantaggi sopraccitati, numerosi – e specifici –, sono i rischi per la sicurezza e tutela della salute a cui sono esposti i telelavoratori.

Poiché la peculiarità della prestazione del telelavoratore è, senza dubbio, l'impiego di tecnologie informatiche e telematiche, ne deriva che i principali rischi a cui sono esposti tali lavoratori sono collegati all'«utilizzo intensivo e scorretto» di videotermini.<sup>26</sup>

Infatti, nel telelavoro i rischi legati all'«ergonomia», all'«organizzazione del lavoro» e all'«impostazione dell'orario di lavoro», sono maggiori rispetto a quelli a cui sono esposti i lavoratori che svolgono la prestazione nell'ambito dell'impresa.

Ciò, in primo luogo, in considerazione del fatto che i principali elementi di sfavore per i telelavoratori sono la «carezza di consapevolezza ergonomica», la «disattenzione nei confronti degli aspetti della sicurezza e della salute sul lavoro» – soprattutto con riferimento alla «postazione di lavoro» (condizioni microclimatiche e pulizia), e la «tendenza a prolungare «illimitatamente» l'orario di lavoro, con conseguente intensificazione dei compiti»<sup>27</sup>.

Nelle ipotesi di telelavoro, si riducono, infatti, le possibilità per il datore di lavoro di influire sull'organizzazione del lavoro (posto di lavoro, ambiente e orario), tramite raccomandazioni e disposizioni aziendali specifiche; la responsabilità di configurare in maniera ergonomica gli strumenti di lavoro, lo spazio, l'ambiente e l'organizzazione del lavoro spetta, di fatto, al lavoratore.

La mancanza di un posto di lavoro configurato in base ai requisiti ergonomici e un lavoro male organizzato possono causare problemi alla salute del telelavoratore e compromettere il suo «benessere fisico», – con disturbi visivi e di udito, di affaticamento vocale, dolori alla mani e alle dita e disturbi muscoloscheletrici, soprattutto al collo e alla colonna lombare (c.d. «low-back pain») –, e il suo «benessere psico-fisico», soprattutto con disturbi, quali la difficoltà di concentrazione ed il nervosismo<sup>28</sup>.

Gli altri elementi di sfavore per la tutela dei telelavoratori, sotto un profilo prevenzionistico, sono: l'«isolamento sociale»<sup>29</sup> e «la perdita delle possibilità di comunicazione e di una rappresentanza comune di interessi».

Infatti, prestare l'attività lavorativa al di fuori dei locali aziendali e mediante strumenti che possono concorrere ad «aumentare il senso di alienazione, può voler dire la perdita dei contatti sia professionali che umani».

La mancanza di un vero e proprio ambiente di lavoro può «riflettersi negativamente sulla crescita professionale del lavoratore, sullo scambio di esperienze, sulla costruzione delle relazioni professionali»<sup>30</sup>.

Ma può riflettersi negativamente anche sulla «vita familiare», «a causa della mancanza di una netta distinzione tra vita privata e lavoro», che spesso fa sorgere disturbi di natura psico-sociale. Descritte sommariamente le implicazioni positive e negative riguardanti il complesso organizzazione del lavoro, lavoratore, collettività analizziamo i rischi specifici che possono incidere sulla salute degli addetti al telelavoro<sup>31</sup>.

Intanto, va precisato che il telelavoro e il lavoro domiciliare sono regolati da norme quali la legge n. 877 del 1973, la legge 19 gennaio 1998, il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, il decreto legislativo n. 626 del 1994 e, più recentemente, il decreto legislativo n. 81 del 2008, il quale ha dettato le misure di protezione da applicare per gli addetti al telelavoro,

---

<sup>26</sup> Cfr. A. Messineo, A. Bruschi, G. Di Martino, A. Imperatore, O. Rossi, N. Serretti, *I lavori atipici: rilievi di attualità, sorveglianza sanitaria, vigilanza*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, 2006, XXVIII, n. 3, 307.

<sup>27</sup> Cfr. G. Doepke, *Un telelavoro compatibile con le esigenze della salute*, in *Ambiente & Sicurezza sul lavoro*, 1997, n. 9, 76.

<sup>28</sup> Cfr. G. Doepke, *Un telelavoro compatibile con le esigenze della salute*, cit., 78.

<sup>29</sup> Cfr. A. Coccozza, *Alcune riflessioni sulla sperimentazione del telelavoro in Telecom Italia: l'accordo sindacale del 26 luglio 2007*, cit., 7.

<sup>30</sup> Cfr. P. de Vita, *La tutela della sicurezza nel lavoro*, cit.

<sup>31</sup> Cfr. D. Lombardi, *I principali rischi e gli elementi di sfavore per la salute e la sicurezza dei telelavoratori e dei lavori a domicilio*, in *Dossier Adapt*, 2009, n. 15, 4-12.

sia per quanto attiene l'uso di attrezzature munite di videoterminali, che per l'uso di attrezzature da lavoro e dei DPI (Titolo VII, allegato XXXIV, Titolo III).

In linea di principio, le evidenze principali di queste norme consentono di estendere le misure di protezione oltre che sul telelavoratore anche sugli ambienti di lavoro.

Infatti, appare superfluo ricordare che il lavoratore ha diritto ad essere formato ed informato sui rischi cui è esposto, deve consentire, previo avviso e consenso, agli ispettori di visitare i luoghi di lavoro anche se a domicilio, e può egli stesso chiedere ispezioni.

Ciò detto i rischi specifici dei telelavoratori e dei lavoratori a domicilio sono: 1) Rischi da uso di VDT, 2) Movimenti ripetitivi e postura, 3) Rischi da ambienti confinati (chimico, fisico, biologico) e 4) Rischi da VDT.

Il VDT è costituito da un tubo a raggi catodici che genera un fascio di elettroni che attivano i corpuscoli fosforescenti dello schermo.

Esso è collegato con un computer ed è dotato di tastiera o di altro sistema di immissione dei dati. Il posto di lavoro al VDT comprende l'unità video, il software che consente l'interfaccia uomo-macchina, gli accessori, l'unità dischi, il telefono, il modem, la stampante, il portadocumenti, la sedia, il piano di lavoro, nonché l'ambiente circostante.

Da ciò consegue che il posto di lavoro al videoterminale deve essere progettato e predisposto in maniera che l'operatore non derivi disagio dallo schermo, dai caratteri della scrittura, dal tavolo, dalla sedia, dal colore delle pareti circostanti, dall'illuminazione etc.

Naturalmente le misure tecniche da adottare in tal senso sono descritte nell'allegato XXXIV del decreto legislativo n. 81 del 2008 cui si rimanda.

L'uso continuo del videoterminale può dar luogo ad una manifestazione clinica denominata *astenopia* occupazionale che si presenta con una serie di sintomi visivi, oculari e generali così riassumibili: a) *Disturbi oculari* (prurito, bruciore, lacrimazione, dolore periorbitario, o retro bulbare, alterazione dell'ammiccamento, iperemia congiuntivale), b) *Disturbi visivi* (fastidio alla luce, visione sfuocata, visione sdoppiata, aloni colorati, riduzione acuità visiva, allontanamento del punto prossimo, riduzione ampiezza fusiva), e *Disturbi generali* (cefalea, astenia nausea vertigini e tensione generale).

I criteri di valutazione dell'astenopia occupazionale sono demandati al medico competente, il quale già in forza delle norme dettate dalla legge n. 422 del 2000 dispone della possibilità di istituire un piano di sorveglianza sanitaria per gli addetti che hanno un certo grado di esposizione al rischio, nondimeno può valutare il grado di patologia a seconda del numero di episodi settimanali verificatisi.

Inoltre, il mantenimento per un lungo periodo di una postura fissa può interferire con i processi metabolici dei dischi intervertebrali lombari determinando l'inizio di processi degenerativi. alla propria attività.

Numerose sono le attività che espongono a detto rischio e nel caso dei telelavoratori le principali sindromi che ne possono derivare sono le seguenti: a) Sindrome del Tunnel carpale, b) Sindrome di De Quervain c) Sindrome tensiva cervicale, d) Tendiniti e tenosinoviti, e) Cisti tendinee e f) Sindrome del dito a scatto

In sintesi, la prevenzione primaria deve prevedere una bonifica ambientale con progettazione corretta del posto di lavoro ed una buona attività di formazione ed informazione degli addetti.

La prevenzione secondaria va effettuata rispettando gli obblighi di sorveglianza sanitaria secondo le regole vigenti.

Una particolare attenzione, per tutti i risvolti che ne derivano va prestata ai pregiudizi per la salute dei lavoratori e nel caso in specie per i lavoratori a domicilio ed i telelavoratori, causati da sorgenti di inquinamento indoor. Tant'è che si parla sempre più frequentemente di malattie correlate con gli edifici.

Gli inquinanti *indoor* sono molti e possono avere diverse sorgenti che ne determinano anche le concentrazioni in funzione della ventilazione e delle abitudini degli occupanti.

Gli inquinanti indoor possono essere, chimici, fisici, biologici.

Gli inquinanti chimici prevalentemente presenti negli ambienti confinati non industriali sono i seguenti: *Ossidi di Azoto* (radiatoria a cherosene, le stufe a gas prive di scarico ed il fumo di

tabacco), *Ossidi di zolfo* (stufe a cherosene), *Monossido di carbonio* (processi di combustione e fumo di tabacco), *Ozono* (strumenti elettrici di alto voltaggio, da stampanti laser e fax), *Particolato aerodisperso* (fumo di sigaretta e altre fonti di combustione), Composti organici volatili (cosmetici, i deodoranti, e gli abiti recentemente trattati in lavanderia), *Benzene* (materiali di costruzione, vernici ecc.), *Formaldeide* (case prefabbricate ed in locali con posa recente di moquette e mobili in truciolato), *Idrocarburi aromatici policiclici* (stufe a cherosene ed il fumo di tabacco), *Antiparassitari* (prodotti usati per eliminare mosche, zanzare ed altri insetti), *Amianto* e *Fibre minerali sintetiche*.

L'inquinante fisico maggiormente diffuso è il *Radon* – un gas radiattivo, classificato IARC come cancerogeno – considerato la seconda causa di cancro polmonare dopo il fumo di sigaretta.

Le fonti principali di inquinamento biologico indoor sono, invece, gli occupanti, gli animali domestici, la polvere, le strutture ed i servizi degli edifici, i condizionatori dell'aria.

Le principali patologie causate da agenti biologici indoor sono infettive e di natura allergica e sono dovute ad acari, allergeni degli animali domestici, parassiti, funghi e batteri.

Tra le patologie derivate dalla esposizioni agli agenti descritti negli ambienti confinati e gli effetti sulla salute meritano particolare attenzione le malattie associate agli edifici o *Building-related illness* (Legionellosi, febbre da umidificatori, alveolite allergica ecc.) e la sindrome dell'edificio malato o *Sick-Building*<sup>32</sup>.

Anche per i rischi derivanti da ambienti confinati è utile adottare misure di prevenzione primaria progettando e realizzando i vari ambienti con materiali a bassa emissione di inquinanti, prevedendo misure utili a migliorare i parametri microclimatici, assicurando altresì una buona ventilazione degli ambienti e continui ricambi di aria.

---

<sup>32</sup> Cfr. D. Lombardi, *I principali rischi e gli elementi di sfavore per la salute e la sicurezza dei telelavoratori e dei lavori a domicilio*, cit.

## **RICOGNIZIONE DEL QUADRO ITALIANO IN MATERIA DI TELELAVORO (LEGGI, ACCORDI LOCALI E CONTRATTI COLLETTIVI)**

SOMMARIO: 1. La regolamentazione legislativa del telelavoro. – 2. La regolamentazione contrattuale del telelavoro. – 2.1. Contrattazione aziendale ed Accordi interconfederali. – 2.2. Contrattazione nazionale di categoria

### **1. La regolamentazione legislativa del telelavoro**

Nel nostro ordinamento la legge 16 giugno 1998, n. 191, nota come *Bassanini-ter*, ha introdotto per la prima volta in Italia la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di far ricorso al telelavoro.

In particolare l'articolo 4 della citata legge prescrive che quest'ultime, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, possano autorizzare i propri dipendenti ad effettuare, a parità di salario, la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa.

Scopo dell'introduzione del telelavoro nel pubblico impiego, enunciato nella legge, è «la razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro e la razionalizzazione di economie di gestione» attraverso l'impiego flessibile di risorse umane (comma 1).

Il comma 2 prevede, invece, la possibilità per i dipendenti di essere reintegrati, a richiesta, nella sede di lavoro originaria, affermando di fatto la “reversibilità” di tale scelta.

Successivamente alla legge del 1998, il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, regolamento recante disciplina del telelavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, è intervenuto a definire le norme necessarie per la concreta operatività dell'istituto.

In pratica, il decreto ha precisato che il ricorso alle forme di telelavoro dalle P.A., avviene sulla base di un progetto generale, in cui sono definite le modalità per razionalizzare e semplificare attività, procedimenti amministrativi e procedure informatiche, al fine di migliorare l'organizzazione del lavoro, l'economicità e la qualità del servizio.

L'amministrazione assegna il dipendente al telelavoro, sulla base dei criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva. ed il dipendente può richiedere per iscritto, all'amministrazione di appartenenza, di essere reintegrato nella sede di lavoro originaria non prima che sia trascorso un congruo periodo di tempo fissato dal progetto generale.

L'amministrazione interessata provvede, a sue spese, all'installazione e collaudo della postazione di telelavoro, definita come “il sistema tecnologico costituito da un insieme di apparecchiature e di programmi informatici, che consente lo svolgimento dell'attività di telelavoro”, nonché all'attivazione dei collegamenti telematici necessari, garantendo, altresì, adeguati livelli di sicurezza delle comunicazioni tra la postazione di telelavoro ed il proprio sistema informativo.

In base al disposto dell'articolo 4, comma 2, inoltre, la prestazione di telelavoro può effettuarsi anche presso il domicilio del dipendente a condizione che ivi sia disponibile un ambiente di lavoro di cui l'amministrazione abbia preventivamente verificato la conformità alle norme generali di prevenzione e sicurezza delle utenze domestiche.

La verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa compete al dirigente alla stregua dei parametri qualitativi e quantitativi delle prestazioni da svolgere mediante ricorso al telelavoro.

Alla contrattazione collettiva vengono, infine, demandati diversi compiti: la determinazione della disciplina economica e normativa del rapporto di lavoro (dovendo in ogni caso garantire un trattamento equivalente a quello dei dipendenti impiegati nella sede di lavoro e un'adeguata tutela della salute e della sicurezza); le modalità per l'eventuale accesso al domicilio del

dipendente addetto al telelavoro dei soggetti aventi competenza in materia di salute, sicurezza e manutenzione<sup>33</sup>.

## **2. La regolamentazione contrattuale del telelavoro.**

### **2.1. Contrattazione aziendale ed Accordi interconfederali.**

La contrattazione aziendale si è interessata di telelavoro sin dal 1994, anno in cui nacque il primo accordo in materia, stipulato tra la direzione della SARITEL e le organizzazioni sindacali dell'informazione e dello spettacolo.

L'accordo permetteva al personale addetto alle vendite in forza in alcune grandi città del Nord, le cui sedi erano destinate alla chiusura, di chiedere, in alternativa al trasferimento a Pomezia, di rimanere nella città di origine e lavorare da casa in collegamento con la sede centrale tramite attrezzatura fornita dall'azienda.

Successivamente furono stipulati ulteriori accordi aziendali, per lo più nel settore delle telecomunicazioni.

Il 17 gennaio 1995 l'ITALTEL stipula un proprio contratto di telelavoro che prevede espressamente la firma di una lettera di accordo individuale tra azienda e lavoratore, nonché l'accettazione di una specifica clausola che garantisce la riservatezza circa le informazioni trattate a casa del dipendente.

Il 31 marzo 1995 la SEAT firma un accordo con il quale si stabilisce che il rapporto di telelavoro deve considerarsi Rapporto di lavoro subordinato, a cui va applicato il CCNL Grafico-Editoriale.

Nello stesso si prevede, inoltre, una formazione/addestramento per il mantenimento/sviluppo della professionalità e la costituzione di un Osservatorio congiunto sul telelavoro.

L'8 giugno 1995 la DUN & BRADSTREET KOSMOS stipula un accordo con i propri lavoratori che prevedeva, oltre a diritti di informazione e diritti sindacali (2.7.1), anche un punto dedicato alla sicurezza che già anticipa alcuni contenuti del "contratto del Commercio" del 20 giugno 1997 (articolo 15).

Il 1° agosto 1995 è la volta della TELECOM ITALIA s.p.a. la quale con l'accordo prevede – tra le condizioni necessarie all'accoglimento della domanda di telelavoro – la «conformità dei locali di lavoro rispetto alle norme legali e contrattuali volte alla tutela della sicurezza e salute dei lavoratori» effettuato dal Comitato Paritetico Ambiente a livello regionale.

Si dispone, inoltre, anche la parità di interventi formativi e una specifica attenzione a tutti gli «interventi necessari a salvaguardare un adeguato livello di socializzazione» del telelavoratore.

Sull'esempio di detti primi accordi si sono mosse anche altre aziende che hanno raggiunto modelli con importanti novità come ad esempio: 1) la CARIDATA che, per la prima volta, ha regolato il telelavoro svolto da un "Telecentro", 2) l'ENPAEL che per prima ha previsto un'alternanza tra lavoro a casa e lavoro in ufficio ed infine 3) la ZANUSSI che ha introdotto una regolamentazione apposita per le lavoratrici-madri.

Successivamente sono stati stipulati anche diversi accordi interconfederali.

Il primo è quello tra la Confcommercio e le sigle Filcams, Fisascat, Uiltucs del 20 giugno 1997, poi seguito da quello tra la Confesercenti e Filcams, Fisascat, Uiltucs del 24 luglio 2001.

Tali accordi, oltre a definire il telelavoro (articolo 1) ed a riconoscere i diritti sindacali (articolo 8), prevedono la possibilità da parte del responsabile aziendale di prevenzione e protezione e da parte del delegato alla sicurezza di effettuare, previa richiesta, visite volte a verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza, relativamente alla postazione di lavoro ed alle attrezzature tecniche ad essa collegate (articolo 15).

Inoltre viene previsto per ciascun lavoratore l'obbligo di prendersi cura della propria sicurezza, della propria salute e di quella delle altre persone in prossimità del suo spazio lavorativo,

---

<sup>33</sup> Cfr. S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, in *DPL*, 2006, n. 44.

conformemente alla sua formazione e alle istruzioni relative ai mezzi ed agli strumenti di lavoro utilizzati. Di conseguenza viene esonerato il datore di lavoro da ogni responsabilità qualora il lavoratore non si fosse attenuto alle suddette disposizioni.

Il 17 luglio 2001 viene stipulato l'accordo interconfederale tra Confapi e Cgil, Cisl e Uil, con il quale viene definito il telelavoro, venivano confermati i diritti sindacali, e viene prevista una formazione necessaria in materia di salute, sicurezza e prevenzione infortuni.

Inoltre viene introdotto un apposito paragrafo in materia di salute e sicurezza (articolo 7), prevedendo che: a) i locali dove si svolge l'attività del telelavoro devono essere idonei allo scopo, b) che l'idoneità dei locali sarà verificata nell'ambito delle procedure previste e con la preventiva comunicazione e presenza del lavoratore, c) che il telelavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e salute e di quella delle altre persone in prossimità del suo spazio lavorativo, d) che al telelavoratore deve essere garantita la copertura assicurativa antinfortunistica ed, infine, che e) il telelavoratore è responsabile per eventuali danni da lui causati, derivanti da uso improprio dei mezzi e degli strumenti di lavoro, nonché per danni causati a /o da terzi.

Il 9 giugno 2004 le Confederazioni nazionali dei datori di lavoro (Confindustria, Confartigianato, Confesercenti, Cna, Confapi, Confservizi, Abi, Agci, Ania, Apla, Casartigiani, Cia, Clai, Coldiretti, Confagricoltura, Concooperative, Confcommercio, Confinterim, Legacoop, Uci), e Cgil, Cisl e Uil hanno sottoscritto l'Accordo interconfederale per la disciplina del telelavoro con il quale è stato recepito l'accordo quadro europeo sottoscritto a Bruxelles il 16 luglio 2002, alla presenza del Commissionario per gli affari sociali e l'occupazione, dalle Confederazioni europee Unice (rappresentativa delle imprese industriali), Ueapme (rappresentativa delle piccole imprese e dell'artigianato) Ceep (rappresentative delle imprese pubbliche) e Ces (Confederazione europea dei sindacati dei lavoratori);

Tale accordo definisce il telelavoro, ribadendo che il telelavoratore fruisce dei medesimi diritti, garantiti dalla legislazione e dal contratto collettivo applicato, previsti per un lavoratore comparabile che svolge attività nei locali dell'impresa (articolo 3).

Prevede, inoltre, che il telelavoratore fruisca delle medesime opportunità di accesso alla formazione e allo sviluppo della carriera dei lavoratori comparabili che svolgono attività nei locali dell'impresa, nonché una formazione specifica, mirata sugli strumenti tecnici di lavoro di cui dispongono e sulle caratteristiche di tale forma di organizzazione del lavoro (articolo 9) ed inoltre il diritto agli stessi diritti collettivi dei lavoratori che operano all'interno dell'azienda (articolo 10).

Anche questo Accordo prevede un apposito articolo in materia di sicurezza (articolo 7) il quale ribadisce che il datore di lavoro è responsabile della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore.

Prevede, inoltre, in capo al medesimo l'obbligo di informare il telelavoratore circa le politiche aziendali in tema di salute e sicurezza.

Statuisce, da ultimo, che al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina applicabile in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e/o le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il telelavoro, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi. Ove il telelavoratore svolgeva la propria attività nel proprio domicilio, tale accesso è subordinato al preavviso ed al suo consenso, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi.

## **2.2. Contrattazione nazionale di categoria.**

A partire dal 1996, la contrattazione collettiva nazionale di categoria inizia ad interessarsi del telelavoro e la regolamentazione si estende così ad interi gruppi industriali.

Nel 1996, ad esempio, viene stipulato tra Federelettrica e Cgil, Cisl e Uil "un protocollo sulla introduzione sperimentale del telelavoro domestico".

Sempre nel 1996, nel settore Telecomunicazioni si registra il primo Ccnl nel quale viene disciplinato il telelavoro in Italia.

Nello stesso viene prevista anche l'istituzione di una Commissione paritetica a livello nazionale ma non vengono introdotte norme *ad hoc* in materia di sicurezza.

Il 20 giugno 1997 viene, poi, siglato il Contratto del Commercio, riferito alle associazioni Confcommercio e Confesercenti, nel quale il telelavoro è considerato «una variazione della modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, le cui tradizionali dimensioni di spazio e tempo, in virtù dell'adozione di strumenti di lavoro informatici e/o telematici, risultano modificate».

Altre categorie successivamente hanno previsto una disciplina più o meno specifica per il telelavoro quali: Trasporto aereo, Metalmeccanici, Credito e Chimici.

In particolare questi ultimi con il Ccnl del 4 giugno 1998 istituiscono una specifica sezione dell'Osservatorio nazionale che ha anche tra i suoi obiettivi quello di «approfondire, alla luce di esperienze realizzate anche in altri settori, le problematiche e le eventuali opportunità e possibilità di sviluppo del telelavoro in ambito settoriale».

Solo dopo la stipula dell'Accordo interconfederale del 9 luglio 2004, però, in sede di rinnovo, la quasi totalità dei contratti nazionali hanno cominciato a disciplinare in maniera più specifica e dettagliata le modalità del telelavoro.

Per quanto riguarda la definizione di telelavoro, il principio di volontarietà, la previsione della reversibilità, la formazione, di norma la contrattazione collettiva si è limitata a recepire i contenuti del citato Accordo<sup>34</sup>.

Di contro, in tema di organizzazione e orario di lavoro, esercizio del potere direttivo e di controllo, strumenti di lavoro, tutela della salute e sicurezza e diritti sindacali, i contratti collettivi hanno provveduto ad integrare i contenuti dell'Accordo dettando in alcuni casi prescrizioni specifiche.

Per quanto riguarda l'organizzazione e l'orario di lavoro, l'Accordo interconfederale riconosce al telelavoratore il diritto di gestire autonomamente l'organizzazione del proprio tempo di lavoro, richiamando l'esigenza che esso rispetti la legislazione, i contratti collettivi e le direttive aziendali eventualmente applicabili.

In proposito va ricordato che il decreto legislativo n. 66 del 2003 sull'orario di lavoro (articolo 17, comma 5) sancisce espressamente che ai telelavoratori non si applicano le norme relative alla durata normale e massima dell'orario di lavoro (articoli 3 e 4) al lavoro straordinario (articolo 7), alle pause (articolo 8), alle modalità di organizzazione e alla durata del lavoro notturno (articoli 12 e 13).

Tale scelta è dovuta al fatto che si tratta di «lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi».

Ciò premesso, va rilevato che la contrattazione collettiva non sempre esclude i telelavoratori dall'applicazione della normativa sull'orario.

Ad esempio, i Ccnl Industria tessile (28 maggio 2004), Industria calzaturiera (18 maggio 2004), Pelli e cuoio (21 maggio 2004), Abbigliamento industria (28 maggio 2004), che hanno adottato per il telelavoro discipline pressoché identiche, distinguono tra telelavoratori la cui prestazione è misurata o predeterminata e telelavoratori la cui prestazione non è misurata o predeterminata. Solo per questi ultimi non si applica la disciplina contrattuale relativa a straordinario, Rol, lavoro festivo e notturno. In caso contrario, si applicano le disposizioni contrattuali riferite a tali istituti.

Un altro contratto collettivo che ha dedicato particolare attenzione alla disciplina dell'orario è quello dei Consorzi di bonifica del 2 luglio 2004.

Tale rinnovo contrattuale dispone che l'orario di lavoro viene distribuito nell'arco della giornata discrezionalmente da parte del telelavoratore in relazione alle attività da svolgere; ad ogni modo in ogni giornata di lavoro il telelavoratore deve essere a disposizione per comunicazioni di

---

<sup>34</sup> G. Spolverato, *Il telelavoro nei contratti collettivi*, in *DPL*, 2006, n. 34, 1889-1894.

servizio in due periodi di un'ora ciascuno, concordati con il Consorzio nell'ambito dell'orario di servizio, qualora il rapporto sia a tempo pieno; diversamente, per il personale con il rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo orizzontale, il periodo è unico con durata di un'ora. Si specifica inoltre, che, per effetto dell'autonoma distribuzione del tempo di lavoro, non sono configurabili prestazioni supplementari, straordinarie, notturne o festive, né permessi brevi ed altri istituti che comportano riduzioni d'orario.

Quanto al Ccnl Studi professionale del 3 maggio 2006 (articolo 68, comma 2, punto 4) e al Ccnl Settore commercio 2 luglio 2004 (articolo 3, comma 2, punto 4), entrambi i contratti rimettono alla contrattazione aziendale o al contratto individuale la determinazione dell'orario di lavoro nei singoli casi concreti<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina prevista dai contratti collettivi in merito all'esercizio direttivo e di controllo i Ccnl Commercio e Studi professionali danno atto che il telelavoro rappresenta una mera modifica del luogo di adempimento della prestazione lavorativa, non incidendo sull'inserimento del lavoratore nell'organizzazione aziendale e sul conseguente assoggettamento al potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro.

A quest'ultimo viene data la possibilità di controllare il corretto adempimento della prestazione lavorativa e valutare l'operato del prestatore anche a mezzo di sistemi informatici e/o telematici, sempre che tali sistemi, non costituiscono violazione dell'articolo 4, legge n. 300 del 1970 e delle norme contrattuali in vigore.

Sul punto i Ccnl Industria tessile, Industria calzaturiera, Pelli e cuoio, Abbigliamento industria, si limitano a statuire che l'eventuale installazione di qualsiasi strumento di controllo deve risultare proporzionata all'obiettivo perseguito e deve essere effettuata nel rispetto del decreto legislativo n. 626 del 1994 di recepimento della direttiva n. 90/270/Ce sui videoterminali.

È previsto, infine, anche che eventuali visite di controllo del datore di lavoro, o di suoi delegati, devono essere concordate con il telelavoratore, con congruo anticipo rispetto all'effettuazione.

Passando all'analisi della disciplina prevista dalla contrattazione collettiva in materia di strumentazione di lavoro, va segnalato che i Ccnl Commercio e Studi professionali, Industria tessile, Industria calzaturiera, Pelli e cuoio, Abbigliamento industria, ad integrazione di quanto disposto dall'Accordo interconfederale prevedono che eventuali interruzioni nel circuito telematico o fermi macchina, dovuti a guasti o cause accidentali e comunque non imputabili ai lavoratori, vanno considerati a carico del datore di lavoro, che provvede ad intervenire affinché il guasto sia riparato.

Qualora il guasto non sia riparabile in tempi ragionevoli, è facoltà del datore di lavoro definire il rientro del lavoratore nella struttura lavorativa, limitatamente al tempo necessario per ripristinare il sistema.

Sul punto è intervenuto in modo ancor più specifico il Ccnl Centri elaborazione dati del 14 maggio 2005 che ha distinto l'ipotesi di rottura o danneggiamento delle dotazioni strumentali dall'ipotesi di furto delle dotazioni.

Nella prima ipotesi il lavoratore deve darne immediata comunicazione all'azienda che potrà inviare presso il domicilio del prestatore, durante l'orario di lavoro, un proprio tecnico o un tecnico di una ditta specializzata per verificare il guasto ed operare le necessarie riparazioni/sostituzioni.

Nel caso, invece, di furto delle dotazioni strumentali fornite dall'azienda per lo svolgimento del telelavoro, il lavoratore deve darne immediata comunicazione all'azienda fornendo, entro il termine di un giorno lavorativo copia della denuncia presentata presso l'autorità di Polizia giudiziaria.

Da ultimo, in materia di diritti sindacali, al fine di favorire l'integrazione dei telelavoratori e limitarne l'isolamento dagli altri lavoratori dell'azienda i Ccnl Industria tessile, Industria calzaturiera, Pelli e cuoio, Abbigliamento industria, attribuiscono al datore la possibilità di adottare specifiche misure nonché di disporre rientri periodici del prestatore nell'impresa per motivi di programmazione del lavoro, per riunioni di lavoro con i colleghi, per colloqui con il

---

<sup>35</sup> G. Spolverato, *Il telelavoro nei contratti collettivi*, cit.

proprio responsabile, per partecipare a corsi di formazione o aggiornamento, per svolgimento di specifiche attività considerate non telelavorabili e per l'esercizio dei diritti sindacali, o per altre motivazioni definite a livello aziendale.

Per quanto riguarda i diritti collettivi, i Ccnl Commercio e Studi professionali prevedono le strutture aziendali devono assicurare al telelavoratore il diritto d'accesso all'attività sindacale che si svolge in azienda, tramite l'istituzione di una bacheca elettronica o altro sistema di comunicazione<sup>36</sup>.

Discorso a parte merita la contrattazione nazionale nelle Pubbliche Amministrazioni.

In data 23 marzo 2000 è stato stipulato l'Accordo quadro nazionale da Aran e Cgil, Cisl, Uil, Confsal, Cisl, Cosmed e Cida, che ha stabilito la pari opportunità al telelavoratore per quanto riguarda formazione e socializzazione, lo svolgimento del telelavoro in luogo comunque idoneo, la garanzia da parte dell'Amministrazione che la prestazione di telelavoro si svolga in piena conformità con le normative vigenti in materia di ambiente, il dovere del telelavoratore di consentire l'accesso alle attrezzature di cui ha l'uso da parte degli addetti alla manutenzione, nonché del responsabile di prevenzione e protezione e da parte del delegato alla sicurezza, il dovere del telelavoratore di attenersi strettamente alle norme di sicurezza vigenti e alle istruzioni impartite e la garanzia dell'esercizio dei diritti sindacali.

Successivamente, in sede di rinnovo dei singoli contratti nazionali nei vari settori come Università, Scuola, Enti ed Amministrazioni statali viene richiamato detto Accordo quadro ed integrato man mano con l'evolversi delle disposizioni di legge in materia.

---

<sup>36</sup> G. Spolverato, *Il telelavoro nei contratti collettivi*, cit.

## **LA TUTELA PREVENZIONISTICA DEI TELELAVORATORI EX LEGE ED EX CONTRATTO**

Sommario: 1. La tutela prevenzionistica dei telelavoratori nel decreto legislativo n. 81 del 2008, così come modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 106 del 2009. – 1.1. I telelavoratori subordinati. – 1.2. Il campo di applicazione dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008. – 1.3. Le tutele sostanziali garantite *ex lege* ai telelavoratori subordinati. – 1.4. *Focus*: il telelavoro subordinato domiciliare. – 1.5. I telelavoratori autonomi. – 1.6. I telelavoratori parasubordinati. – 2. Valutazione dei rischi e telelavoro, alla luce delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 106 del 2009 e delle indicazioni dell'OSHA. – 3. La tutela prevenzionistica dei telelavoratori negli accordi aziendali e nei contratti collettivi. – 4. Confronto tra disciplina legislativa e disposizioni contrattuali: alcuni rilievi critici.

### **1. La tutela prevenzionistica dei telelavoratori nel decreto legislativo n. 81 del 2008, così come modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 106 del 2009.**

#### **1.1. I telelavoratori subordinati.**

Ai fini dell'applicazione delle norme previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008, è pregiudiziale stabilire se la prestazione di telelavoro rientri nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato o se, al contrario, si concretizzi in una prestazione di lavoro autonomo ai sensi degli articoli 2222 ss. del Codice Civile o in un rapporto di lavoro parasubordinato ai sensi degli articoli 61 ss. del decreto legislativo n. 276 del 2003 (lavoro a progetto) e dell'articolo 409, comma 3, del Codice di Procedura Civile (collaboratori coordinati e continuativi).

Rileva, infatti, che il decreto legislativo n. 81 del 2008, all'articolo 3, comma 10, – ricalcando quanto già previsto, in sede comunitaria, dall'Accordo-quadro del 16 luglio 2002 (articolo 8)<sup>37</sup> e, in sede nazionale, dall'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004<sup>38</sup> –, detta una normativa prevenzionistica specifica soltanto per i «lavoratori “subordinati” che effettuano una “prestazione continuativa” di “lavoro a distanza”, mediante collegamento informatico e telematico, compresi quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, e di cui all'accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002 [...]»<sup>39</sup>.

Sempre con riferimento al quadro legale vigente, va, poi, evidenziato che lo scorso 20 agosto, è entrato in vigore il decreto legislativo n. 106 del 2009, – cosiddetto decreto correttivo del Testo Unico di Sicurezza –, che ha apportato delle modifiche ed integrazioni al testo originario del decreto legislativo n. 81 del 2008, che era entrato in vigore, per gran parte delle disposizioni in

<sup>37</sup> Cfr. M. Frediani, *Telelavoro ed accordo quadro europeo. Commento all'accordo quadro sul telelavoro del 16 luglio 2002, siglato da sindacati e datori di lavoro europei ex art. 139 Tr. Ce.*, in *LG*, 2002, n. 11, 1037; E. Massi, *Telelavoro: ratificato l'accordo europeo*, in *DPL*, 2002, n. 34, 2252.

<sup>38</sup> Cfr. R. Giovani, *Le novità dell'accordo interconfederale sul telelavoro*, in *DPL*, 2004, n. 27, 1830; M. Frediani, *Telelavoro ed accordo interconfederale*, in *LG*, 2004, n. 9, 824.

<sup>39</sup> Cfr. A. Antonucci, *Il campo di applicazione “oggettivo” e “soggettivo” della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori*, in *DRI*, 2008, 441; P. Pascucci, *Il campo di applicazione soggettivo delle nuove regole sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *DLM*, 2008, 297; F. Stolfi, *L'ambito di applicazione soggettivo*, in G. Natullo, M. Rusciano, *Ambiente e sicurezza nel lavoro*, F. in Carinci (diretto da) *Commentario al decreto legislativo 81 del 2008*, 107, Ipsoa, Milano, 2008; M. Tiraboschi *Campo di applicazione e tipologie contrattuali*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 65; A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 285.

esso contenute, il 15 maggio 2008.

Il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha introdotto delle modifiche che, sebbene non tocchino direttamente il citato articolo 3, comma 10, vanno, comunque, ad incidere indirettamente su altri aspetti della tutela dei telelavoratori (cfr. in particolare, la valutazione dei rischi), come analizzeremo, nel dettaglio, nei prossimi paragrafi.

## **1.2. Il campo di applicazione dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008.**

Il dettato letterale della disposizione legislativa di cui all'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008<sup>40</sup> ha creato non pochi problemi interpretativi, relativamente all'utilizzo, da parte del legislatore, delle locuzioni "lavoro a distanza" e "prestazione continuativa"<sup>41</sup>.

In particolare, l'uso dell'espressione "lavoratori a distanza", in luogo del termine "telelavoratori", ha, infatti, indotto alcuni Autori a ritenere che la fattispecie di cui all'articolo 3, comma 10, fosse più ampia di quella convenzionalmente riconducibile al telelavoro, inteso in senso stretto.

Più precisamente, una parte della dottrina<sup>42</sup> sostiene che rientrino nel campo di applicazione dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008, non solo i telelavoratori *tout court*, ma anche tutti quei lavoratori la cui prestazione si avvalga prevalentemente di ICT e si svolga normalmente in un luogo non coincidente con la sede principale (di lavoro) del datore di lavoro, che sia tuttavia identificabile come autonoma unità produttiva (secondo l'accezione accolta dall'articolo 2, comma 1, lett. *t*, del decreto legislativo n. 81 del 2008).

Tali Autori si riferiscono, nello specifico, ai lavoratori subordinati che operano in uno dei tanti *call center* (remoti) di un'impresa che svolge come attività principale quella di *call center* per conto di altre imprese, ove quel dato *call center*, per la presenza dei requisiti di legge, sia identificabile come unità produttiva di quella impresa; o si pensi, ancora, ai lavoratori subordinati di un'impresa ad esempio alimentare (che quindi non svolge come attività principale quella di *call center*) che effettuano indagini di mercato sull'attività dell'impresa collocati in un *call center* (remoto) di tale impresa anch'esso identificabile come unità produttiva: lavoratori, in entrambi i casi, non qualificabili tecnicamente come telelavoratori in senso proprio.

Un altro orientamento dottrinale<sup>43</sup>, diversamente, non concorda con questa interpretazione estensiva del dettato legislativo della disposizione in oggetto, in quanto ritiene che il contenuto

---

<sup>40</sup> Con specifico riferimento al panorama normativo previgente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, così come modificato ed integrato dal d.lgs. n. 106/2009, si rimanda alle due ricostruzioni dottrinali sull'applicabilità del d.lgs. n. 626/1994 alla fattispecie telelavoro elaborate da P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, in Dossier Adapt, 2009, n. 15, 14-18.

<sup>41</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit; P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 2008, n. 73, 52 ss., nonché in *Quaderni dell'Osservatorio Olympus*, n. 1, Pesaro, Es@, 55 ss. (le considerazioni sul telelavoro esposte in questi scritti si trovano anche in P. Pascucci, *Il campo di applicazione soggettivo e il computo dei lavoratori*, in L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo, *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, 2008, 94 ss., ed in Id., *Il campo di applicazione soggettivo delle nuove regole sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in DLM, 2008, 297 ss.

<sup>42</sup> Cfr. P. Soprani, "TU sicurezza": novità, obblighi, responsabilità, sanzioni, in F. Bacchini, *Speciale Testo Unico sicurezza del lavoro*, in ISL, 2008, 237 ss.

<sup>43</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit; P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit.; P. Pascucci, *Il campo di applicazione soggettivo e il computo dei lavoratori*, cit.

della norma si riferisca esclusivamente al telelavoro *stricto sensu*, in considerazione di quelle che sono le peculiarità specifiche di tale tipologia di impiego *non standard*, mentre per i lavoratori a distanza “non telelavoratori” dovrebbero, invece, valere tutte le regole di tutela generali.

Tuttavia, tale parte della dottrina, pur escludendo l’applicabilità dell’articolo 3, comma 10 alle «altre forme di lavoro a distanza non costituenti telelavoro», ritiene che l’ampiezza della disposizione da qua potrà consentire, in futuro, che quanto da essa statuito possa trovare applicazione anche nei confronti di ulteriori tipologie di telelavoro, attualmente ancora non contemplate nel nostro ordinamento.

Come anticipato, l’altra locuzione utilizzata dal legislatore che ha destato alcuni dubbi interpretativi, sotto il profilo del dettato normativo letterale, è “prestazione continuativa”.

Nello specifico, il riferimento dell’articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 ad una “prestazione continuativa” di lavoro a distanza ha indotto alcuni Autori ad escludere dall’ambito della disciplina in oggetto le ipotesi di telelavoro svolte “in alternanza”.

Sembra tuttavia corretto, in ragione della *ratio* della disposizione – finalizzata a “portare” tutela là dove normalmente non c’è –, interpretare la previsione della continuità in senso elastico, facendo rientrare nell’articolo 3, comma 10, tutte le ipotesi di telelavoro non meramente occasionale, a prescindere dal fatto che esso sia svolto anche in forma alternata, come è del resto consentito espressamente.

Infatti l’articolo 5, comma 1, dell’accordo collettivo quadro del 23 marzo 2000 prevede, nel settore delle pubbliche amministrazioni, che la fattispecie e la disciplina del telelavoro si estenda ad “altre forme flessibili anche miste, ivi comprese quelle in alternanza”, contemplando quindi una modalità di telelavoro “parziale”.

Tale modalità è, fra l’altro, l’unica prevista per i dirigenti (articolo 3, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999; articolo 4, comma 4, dell’accordo collettivo quadro del 23 marzo 2000), poiché la natura delle loro funzioni richiede la presenza fisica in sede per determinati periodi di tempo<sup>44</sup>.

### **1.3. Le tutele sostanziali garantite *ex lege* ai telelavoratori subordinati.**

Passando dall’esame del dettato letterale della norma alla disamina delle tutele sostanziali garantite dalla stessa, rileva, in primo luogo, che l’articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede esplicitamente che ai telelavoratori subordinati si applicano le disposizioni di cui al Titolo VII (attrezzature munite di videoterminali: articoli 172-179), «indipendentemente dall’ambito in cui si svolge la prestazione stessa» (e, quindi, anche nel caso di telelavoro svolto in centri remoti ecc.)<sup>45</sup>.

Infatti, come già rilevato, rivestono un ruolo di primaria importanza per la tutela dell’integrità psico-fisica del telelavoratore le misure previste a protezione della salute dei lavoratori dai rischi derivanti dall’utilizzo di videoterminali (VDT).

Pertanto, qualora il telelavoratore subordinato, sia che svolga la propria prestazione nel proprio domicilio sia che svolga la propria prestazione di lavoro in luogo assimilato, utilizzi un’attrezzatura munita di videoterminale, «in modo sistematico o abituale» (e la cosa è, ovviamente, quasi certa nel telelavoro), «per venti ore settimanali, pur deducendo le interruzioni di cui all’art. 175» (articolo 173), ha diritto a fare «una pausa di quindici minuti ogni centoventi di applicazione continuativa al videoterminale» (articolo 175, comma 3) e ha diritto ad essere sottoposto a sorveglianza sanitaria da parte del medico competente, «con particolare

<sup>44</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell’ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit.

<sup>45</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell’ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit.; A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, cit.

riferimento: a) ai rischi per la vista e per gli occhi; b) ai rischi per l'apparato muscolo-scheletrico», secondo le periodicità e le modalità statuite dall'articolo 176.

Nell'ambito delle tutele approntate per il videoterminista, il datore di lavoro ha l'obbligo di valutare *ex ante* i rischi connessi allo svolgimento delle attività al videoterminale, «analizzando, all'atto della valutazione del rischio di cui all'art. 28, i posti di lavoro con particolare riguardo: a) rischi per la vista e per gli occhi; b) ai problemi legati alla postura e all'affaticamento fisico e mentale; c) alle condizioni ergonomiche e di igiene ambientale» (articolo 174, comma 1).

In linea con i principi generali contenuti nella direttiva comunitaria n. 90/270, – che mira a creare condizioni di «benessere generale sul luogo di lavoro» –, e in considerazione del fatto che l'utilizzo di videoterminali, come visto, oltre che causare problemi alla vista e all'udito, «può far sorgere problemi fisici legati alla postura assunta nello svolgimento della mansione, nonché connessi alle condizioni ambientali ed ergonomiche»<sup>46</sup>, il datore di lavoro ha l'obbligo di «organizzare e predisporre i posti di lavoro in conformità ai requisiti minimi di cui all'Allegato XXXIV (“Requisiti minimi di. 1. Attrezzature; 2. Ambiente; 3. Interfaccia elaboratore-uomo”))» (articolo 174, comma 3).

In caso di «telelavoro subordinato a domicilio», il datore di lavoro deve installare la postazione di telelavoro presso l'abitazione del lavoratore e garantirne la conformità alla normativa vigente. Tuttavia, è bene precisare che l'obbligo di sicurezza a carico del datore di lavoro non si estende a tutta l'abitazione del telelavoratore, ma solo alla «postazione di lavoro», come definita dal legislatore stesso.

Nello specifico, il legislatore, all'articolo 173, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008, definisce quale «posto di lavoro» di cui il datore di lavoro deve assicurare la sicurezza: «l'insieme che comprende le attrezzature munite di videoterminale, eventualmente con tastiera ovvero altro sistema di immissione dati, incluso il mouse, il software per l'interfaccia uomo-macchina, gli accessori opzionali, le apparecchiature connesse, comprendenti l'unità a dischi, il telefono, il modem, la stampante, il supporto per documenti, la sedia, il piano di lavoro, nonché l'ambiente di lavoro immediatamente circostante».

Nel caso di “telecentro”, invece, si deve ritenere che il datore di lavoro abbia l'obbligo di adempiere a tutti gli obblighi di sicurezza connessi ai “luoghi e locali di lavoro”, essendo il telecentro sottoposto alla sua piena e diretta “signoria”<sup>47</sup>.

Sempre con riferimento all'applicazione della normativa inerente le attrezzature munite di videoterminali, si evidenzia che il datore di lavoro deve fornire ai telelavoratori informazioni, in particolare «per quanto riguarda: 1) le misure applicabili al posto di lavoro, in base all'analisi dello stesso di cui all'art. 174 (valutazione dei rischi); 2) le modalità di svolgimento dell'attività (es. controllando la postura); 3) la protezione degli occhi e della vista (es. controllando la distanza dal monitor, l'illuminazione)» (articolo 177).

Il testo dell'articolo 3, comma 10, riguardo agli obblighi di informazione, statuisce, altresì, che «i lavoratori a distanza sono informati dal datore di lavoro circa le politiche aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine alle esigenze relative ai videoterminali ed applicano correttamente le direttive aziendali di sicurezza».

I datori di lavoro devono anche formare i lavoratori in relazione ai rischi specifici, con particolare riguardo ai contenuti minimi dell'informazione di cui sopra (articolo 177).

Come evidenziato da alcuni Autori<sup>48</sup>, infatti, si supplisce alla mancanza di un'esplicita previsione di un obbligo formativo in relazione alla fattispecie specifica del telelavoro, applicando le disposizioni generali di cui dell'articolo 15, comma 1, lett. n, dell'articolo 18, comma 1, lett. l, e dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

---

<sup>46</sup> Cfr. P. de Vita, *La tutela della sicurezza nel lavoro*, in *Bollettino Adapt*, 2005, n. 35.

<sup>47</sup> Cfr. M. Lai, *Telelavoro e disciplina prevenzionistica*, in *DPL*, 2003, n. 4, 263.

<sup>48</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit.; L. Angelini, *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro: una criticità da governare*, in P. Pascucci (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro, Atti del Convegno di Urbino* (4 maggio 2007), Roma 2007, 103-109.

Ne deriva che, stando alla lettura di tutte le sopra citate norme, il datore di lavoro, da un lato, deve fornire ai lavoratori informazioni, in particolare per quanto riguarda le misure applicabili al posto di lavoro (in base all'analisi dello stesso di cui all'articolo 174), le modalità di svolgimento dell'attività e la protezione degli occhi e della vista e, dall'altro lato, deve assicurare una formazione adeguata in particolare per quanto concerne le misure applicabili al posto di lavoro.

Ma l'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 non si limita a tutelare i telelavoratori subordinati dai rischi connessi all'utilizzo di videoterminali, ma prevede ulteriori disposizioni prevenzionistiche, al fine prevenire o ridurre gli altri rischi che abbiamo visto essere "tipici" di tale tipologia di lavoratori.

Infatti, il decreto legislativo n. 81 del 2008 statuisce che «nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fornisca attrezzature proprie, o per il tramite di terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni di cui al Titolo III ("Uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale")».

#### **1.4. Focus: il telelavoro subordinato domiciliare.**

Con specifico riferimento al «telelavoro subordinato domiciliare», vanno, preliminarmente, fatte alcune precisazioni, che tengono conto dell'inquadramento di tale peculiare tipologia di impiego in dottrina.

Secondo alcuni Autori<sup>49</sup>, infatti, quest'ultimo, infatti, non rientra nella fattispecie legale del lavoro a domicilio di cui alla legge n. 877 del 1973.

Questa parte della dottrina fonda tale interpretazione sul presupposto che, mentre il lavoro a domicilio si configura come un lavoro essenzialmente manifatturiero, il telelavoro domiciliare è un lavoro che, per definizione, utilizza beni immateriali, attraverso l'uso costante di tecnologie informatiche.

Pertanto, in vigore della normativa antinfortunistica previgente, tali Autori ritenevano che, sotto un profilo prevenzionistico, nei confronti dei telelavoratori subordinati domiciliari trovava applicazione l'intero corpo normativo del decreto legislativo n. 626 del 1994 e non esclusivamente gli articoli 21, comma 2 e 22, comma 2, dello stesso, come per i lavoratori a domicilio *tout court*.

In questo modo, però, si poneva, in vigore del decreto legislativo n. 626 del 1994, il problema dell'«inviolabilità del domicilio privato».

Tale problematica è stata risolta con l'emanazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, in quanto il cosiddetto Testo Unico ha regolamentato espressamente le modalità e le forme legittime di accesso nel domicilio dei lavoratori da parte dei datori di lavoro, delle rappresentanze dei lavoratori e delle autorità competenti, al fine di verificare la corretta attuazione, da parte dei lavoratori, della normativa antinfortunistica (es. rispetto delle pause per i videoterminalisti) e delle disposizioni aziendali<sup>50</sup>.

Nello specifico, il decreto legislativo n. 81 del 2008 ha statuito che «al fine di verificare la corretta attuazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza da parte del lavoratore a distanza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il lavoro nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi, dovendo tale accesso essere subordinato al preavviso ed al consenso del lavoratore qualora la prestazione sia svolta presso il suo domicilio». Il telelavoratore, a sua volta, ha il diritto di chiedere ispezioni.

---

<sup>49</sup> Cfr. M. Lepore, *La sicurezza e la salute dei telelavoratori. L'accordo europeo del 16 luglio 2002*, in *ADL*, 2002, 816.

<sup>50</sup> Cfr. F. Toffoletto, *Nuove tecnologie informatiche e tutela del lavoratore. Il potere di controllo del datore di lavoro-II telelavoro*, in *Diritto delle nuove tecnologie*, collana diretta da V. Franceschelli, E. Tosi, Milano, 2006.

Secondo un'altra parte della dottrina<sup>51</sup>, i «telelavoratori subordinati domiciliari» sono, invece, inquadrabili come lavoratori a domicilio *ex lege* n. 877 del 1973. Per cui sotto un profilo prevenzionistico, tali Autori ritengono che, ai sensi dell'articolo 3, comma 9, come modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, per i telelavoratori riconducibili nella fattispecie di cui alla legge n. 877 del 1973 trovino applicazione gli obblighi di informazione e formazione di cui agli articoli 36 e 37 del decreto legislativo n. 81 del 2008 e che agli stessi debbano, inoltre, essere forniti i necessari dispositivi di protezione individuali in relazione alle effettive mansioni assegnate.

Resta fermo che, ove il datore di lavoro fornisca attrezzature proprie, o per il tramite di terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni di cui al Titolo III.

### **1.5. I telelavoratori autonomi.**

Diverse da quelle previste per i telelavoratori subordinati sono, invece, le tutele prevenzionistiche statuite per i telelavoratori autonomi.

Nel panorama normativo previgente, nei confronti di questi ultimi trovava applicazione soltanto l'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994, nei casi in cui i lavoratori svolgevano la prestazione di lavoro, o parte di essa, in ambienti di pertinenza del datore di lavoro committente<sup>52</sup>.

Il decreto legislativo n. 81 del 2008 ha ridisciplinato la normativa antinfortunistica riguardante i lavoratori autonomi, e ha posto in capo agli stessi degli «obblighi di auto-protezione», con riferimento alle attrezzature di lavoro e ai dispositivi di prevenzione e protezione (articolo 21)<sup>53</sup>. Pertanto, il telelavoratore autonomo, attualmente, oltre ai doveri generali riguardante l'utilizzo diligente della postazione lavorativa ed il prendersi cura della sicurezza e della salute propria e di quella delle altre persone presenti in prossimità della postazione lavorativa *ex* articolo 20, ha anche l'obbligo specifico di munirsi e di utilizzare attrezzature di lavoro e dispositivi di protezione individuale, in conformità alle prescrizioni di legge.

Le modifiche introdotte al dettato dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008 ad opera del decreto legislativo n. 106 del 2009 hanno, invece, definitivamente fugato qualsiasi dubbio circa la non applicabilità della norma in oggetto anche ai telelavoratori autonomi.

Tale disposizione legislativa, in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, pone una serie di obblighi in capo al datore di lavoro committente.

La possibilità di applicare questa disciplina sugli appalti anche ai telelavoratori autonomi poteva non essere esclusa a priori dal testo originario dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008, il quale, facendo riferimento soprattutto «all'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda», sembrava esaltare più «l'inserimento nell'organizzazione del datore di lavoro» (articolo 2, lett. *a*, del decreto legislativo n. 81 del 2008) che il dato meramente logistico.

Invece, il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha modificato tale dettato letterale e ha subordinato la vigenza degli obblighi del committente alla condizione che quest'ultimo abbia la «disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo».

---

<sup>51</sup> Cfr. L. Gaeta, *La qualificazione del rapporto*, in L. Gaeta, P. Pascucci (a cura di), *Telelavoro e diritto*, Giappichelli, Torino, 1998, 1 ss.; P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

<sup>52</sup> Cfr. L. Fantini, *I telelavoratori*, in G. Natullo, M. Rusciano, *Ambiente e sicurezza nel lavoro*, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro*, 2007, VIII, Torino, 381.

<sup>53</sup> Cfr. A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, cit.

Alla luce del novellato testo dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008, si ritiene che, applicando alla lettera la disposizione legislativa in oggetto, essa non possa trovare applicazione nei confronti dei telelavoratori autonomi che operino in luoghi di cui il committente non abbia la disponibilità giuridica, primo fra tutti il domicilio del lavoratore<sup>54</sup>.

### **1.6. I telelavoratori parasubordinati.**

Più problematica è, invece, la questione relativa alla tutela prevenzionistica dei telelavoratori parasubordinati.

Infatti, neanche il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha sciolto i dubbi sull'applicabilità o meno anche nei loro confronti dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 81 del 2008, che statuisce espressamente la piena applicabilità della normativa antinfortunistica solo nei casi in cui la prestazione di lavoro si svolga nei luoghi di lavoro del committente.

Sul punto si sono formati orientamenti dottrinali diversi.

Una parte della dottrina è ferma nel sostenere che la disposizione in oggetto non possa "ontologicamente" riguardare i telelavoratori<sup>55</sup>.

Secondo altri Autori<sup>56</sup> invece, il comma 7 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 troverebbe applicazione anche nei confronti dei telelavoratori parasubordinati, anche se nei soli casi in cui questi svolgano la prestazione di lavoro in locali che, in qualche modo, rientrano nella disponibilità del committente, come, ad esempio, i "telecentri", i "telecottage" o qualsiasi altro centro remoto e satellitare di pertinenza del committente.

Tale parte della dottrina fonda tale impostazione su una interpretazione più ampia ed elastica dell'espressione "luoghi di lavoro del committente"; più precisamente, secondo questi Autori, il legislatore, utilizzando la suddetta locuzione, ha inteso riferirsi non solo alla "sede di lavoro" in senso stretto, ma anche a qualsiasi luogo di cui il committente abbia la disponibilità giuridica.

Certo è, in ogni caso, che, specialmente per i telelavoratori parasubordinati che svolgono la loro prestazione di lavoro al di fuori dei luoghi di lavoro del committente, come per tutti i lavoratori parasubordinati in genere, permane un vuoto legislativo di tutele specifiche o *ad hoc*, che tengano conto delle peculiarità organizzative di tale tipologia di impiego.

Infatti, secondo una parte della dottrina<sup>57</sup>, nei confronti dei telelavoratori parasubordinati che svolgono la prestazione di lavoro al di fuori dei luoghi di lavoro del committente non trovano applicazione nemmeno le disposizioni di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 81 del 2008, le quali, come visto, prevedono degli obblighi di "autotutela" in materia di sicurezza sul lavoro.

Secondo tali Autori, infatti, l'articolo 21, così come è stato rubricato espressamente dal Testo Unico, si applica esclusivamente alla fattispecie dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 c.c.

Un'altra parte della dottrina<sup>58</sup>, diversamente, sostiene che l'articolo 21 trovi applicazione anche nei confronti dei telelavoratori autonomi. Ciò soprattutto al fine di garantire una tutela, che tali Autori definiscono "minimalista", a tali lavoratori.

---

<sup>54</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

<sup>55</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

<sup>56</sup> Cfr. A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106 /2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 415 ss.

<sup>57</sup> Cfr. A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106 /2009)*, cit.

<sup>58</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

In ogni caso, resta fermo che nei confronti di tutti i telelavoratori parasubordinati, – a prescindere dal fatto che svolgano o meno la prestazione nei luoghi di lavoro del committente –, trova applicazione quella che viene definita una “norma di carattere generale” o meglio ancora una “norma di chiusura di sistema” in materia di sicurezza sul lavoro, ossia l’articolo 2087 c.c.<sup>59</sup>

Secondo un’altra parte della dottrina<sup>60</sup>, inoltre, la mancata menzione dei telelavoratori parasubordinati nell’articolo 3, comma 10, può essere “compensata”, almeno per quanto riguarda gli standard di tutela “di base”, dalla loro possibile ricomprensione nel Titolo VII sui videoterminali, che, nonostante l’assenza di un esplicito raccordo, sembrerebbe, comunque, applicabile alla fattispecie in esame. grazie sia alle sue norme di vasta portata, sia all’ampia nozione di lavoratore accolta nell’articolo 2, lett. a, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Tale interpretazione si basa, innanzitutto, sulla constatazione che l’articolo 172 del decreto legislativo n. 81 del 2008 dispone genericamente l’applicazione del Titolo VII alle attività lavorative che comportano l’uso di attrezzature munite di videoterminali e che l’articolo 173, ai fini del Titolo VII, definisce il lavoratore come colui che utilizza un’attrezzatura munita di videoterminali, in modo sistematico o abituale, per venti ore settimanali, dedotte le interruzioni di cui all’articolo 175.

Pertanto, raccordando queste norme appunto con l’ampia definizione di “lavoratore” di cui all’articolo 2, comma 1, lett. a, del decreto legislativo n. 81 del 2008 si potrebbe sostenere che il telelavoratore parasubordinato – ancorché “escluso” dalla tutela generale del Titolo I (*ex* articolo 3, comma 7) e da quella più particolare dei telelavoratori subordinati (*ex* articolo 3, comma 10) – sia almeno destinatario (ricorrendo i presupposti di cui all’articolo 173) della tutela speciale dei videoterminalisti di cui al Titolo VII.

Infine, giova rammentare che, esclusivamente con riferimento ai telelavoratori parasubordinati che operano nel privato, anche dopo l’emanazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 e del decreto legislativo n. 106 del 2009 continua a trovare applicazione l’articolo 62, comma 1, lett. e, del decreto legislativo n. 276 del 2003<sup>61</sup>.

## **2. Valutazione dei rischi e telelavoro, alla luce delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 106 del 2009 e delle indicazioni dell’OSHA.**

Come anticipato, lo scorso 20 agosto è entrato in vigore il decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Tale decreto ha introdotto importanti novità riguardo la valutazione dei rischi al fine di risolvere alcune problematiche applicative e soprattutto garantire l’effettiva realizzazione di “misure di particolare tutela” per le tipologie di impiego flessibile ed atipiche.

In particolare il decreto integrativo ha introdotto il principio secondo il quale il datore di lavoro deve considerare, quale elemento da valutare assieme ad ogni altra variabile, anche i rischi derivanti dall’utilizzo di forme atipiche e flessibili<sup>62</sup>.

I rischi specifici più importanti, in tal senso, sono senza dubbio quelli legati allo svolgimento di prestazioni di lavoro caratterizzate dalla “temporaneità”; infatti, i lavoratori temporanei, – primi fra tutti i lavoratori in somministrazione, sono esposti ad un rischio infortunistico elevato, a

<sup>59</sup> Cfr. P. Di Nunzio, *Il telelavoro nel nuovo Testo Unico*, in *GD*, 2008, n. 23.

<sup>60</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell’ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.; L. Angelini, *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro: una criticità da governare*, in P. Pascucci (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del Convegno di Urbino (4 maggio 2007), Roma 2007, 103-109.

<sup>61</sup> Cfr. L. Angelini, *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro: una criticità da governare*, in P. Pascucci (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del Convegno di Urbino (4 maggio 2007), Roma 2007, 103-109.

<sup>62</sup> M. Lepore, *Lavoratori atipici e flessibili: le novità del correttivo al TU. Verso la “Statuto dei Lavori”*, in *Dossier Adapt*, 2009, n. 15, 1-3.

causa della minore esperienza ed anzianità di lavoro, nonché della scarsa conoscenza degli ambienti lavorativi e della minore dimestichezza circa l'utilizzo delle attrezzature di lavoro<sup>63</sup>.

Tuttavia, si concorda con quella parte della dottrina, la quale sostiene che, nonostante il dettato letterale dell'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008 non menzioni espressamente la fattispecie del telelavoro, quest'ultima tipologia di impiego debba comunque rientrare nel campo di applicazione della suddetta disposizione normativa.

Ne deriva che il datore di lavoro, nell'adempiere l'obbligo di valutazione dei rischi, deve, tenere conto anche dei particolari rischi connessi alle "specificità organizzative del telelavoro", di cui si è ampiamente parlato in precedenza.

Si concorda, infatti, con chi sostiene che per "flessibilità" non debba intendersi solo la "flessibilità" relativa alla tipologia contrattuale, ma anche la "flessibilità" relativa all'organizzazione del lavoro, che è, appunto, quella che caratterizza il telelavoro<sup>64</sup>.

Inoltre, secondo una parte della dottrina, nel fare la valutazione dei rischi connessi all'impiego di telelavoratori subordinati, il datore di lavoro dovrà tenere in particolare conto anche i rischi collegati allo stress lavoro-correlato, fra i quali potrebbero assumere una specifica rilevanza quelli connessi all'isolamento del telelavoratore.

Lo stress lavoro-correlato è quella «condizione, accompagnata da sofferenze o disfunzioni fisiche, psichiche, psicologiche o sociali, che scaturisce dalla sensazione individuale di non essere in grado di rispondere alle richieste o di non essere all'altezza delle aspettative [...]», «non è una malattia, ma una situazione prolungata di tensione che può ridurre l'efficienza sul lavoro e può determinare un cattivo stato di salute» (articolo 3 dell'Accordo interconfederale 9 giugno 2008).

Nel nostro ordinamento, lo stress lavoro-correlato trova tutela, oltre che nell'articolo 2087 c.c., anche nel dettato letterale dell'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008, che, ricalcando il dettato letterale di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 626 del 1994, – così come novellato a seguito della condanna da parte della Corte di Giustizia Europea, inflitta all'Italia con sentenza del 15 novembre 2001 –, impone al datore di lavoro la valutazione di "tutti" i rischi per la salute e la sicurezza presenti sul luogo di lavoro.

Ma non solo. La crescente attenzione dottrinale e culturale su quest'ultima peculiare tipologia di rischi ha spinto il legislatore del 2008 ad introdurre, sotto un profilo legislativo, un obbligo specifico di valutazione dei rischi da stress-lavoro correlato. Infatti, l'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008 statuisce espressamente che «la valutazione dei rischi [...] deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004 [...]».<sup>65</sup>

Secondo tale posizione dottrinale, la valutazione del rischio stress lavoro-correlato acquista un'importanza rilevante con riferimento alla fattispecie del telelavoro, soprattutto in virtù del fatto che, come già evidenziato, l'ultimo periodo dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 pone in capo al datore di lavoro l'obbligo di garantire l'adozione di misure dirette a prevenire l'isolamento del lavoratore a distanza rispetto agli altri lavoratori interni all'azienda, permettendogli di incontrarsi con i colleghi e di accedere alle informazioni dell'azienda, nel rispetto di regolamenti o accordi aziendali.

Tale interpretazione si pone, altresì, in linea con quanto recentemente indicato, in ambito comunitario, dall'OSHA (Agenzia europea per la salute e la sicurezza dei lavoratori), la quale,

---

<sup>63</sup> A. Antonucci, *Rischio infortunistico ed atipicità dei contratti di lavoro. Forme di impiego flessibile e rischi supplementari*, in A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, Dossier Adapt., 2009, n. 4, 23 ss., in [www.adapt.it/acm-on-line/Home/docCatDossierAdapt.1458.1.15.2.1.html](http://www.adapt.it/acm-on-line/Home/docCatDossierAdapt.1458.1.15.2.1.html).

<sup>64</sup> Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

<sup>65</sup> Cfr. A. Antonucci, *Il rischio da stress lavoro-correlato (Titolo I, Capo III, art. 28)*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 585 ss.

nella pubblicazione *E-Fact – 33 Risk assessment for Teleworkers*, ha evidenziato la necessità di effettuare «un’adeguata valutazione dei rischi», che prenda in considerazione i fattori tutt’altro che *standard* che caratterizzano la fattispecie del telelavoro e che individuino i potenziali rischi delle abitazioni rispetto allo svolgimento di un’attività svolta a videoterminale, nel caso specifico del telelavoro a domicilio.

Nello specifico, l’OSHA ha suggerito di elaborare una lista di controllo (*check-list*) dei rischi *ad hoc* per la valutazione dei rischi dei telelavoratori, fornendo alcune indicazioni in merito.

Si allega di seguito la *check-list*, disponibile soltanto in lingua inglese, elaborata dall’OSHA

Part A	Does the hazard exist at the workplace?		
1	Workplace environment and equipment		
	Questions	Yes	No
1.1	Is microclimate appropriate (temperature, humidity) according to national regulations?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.2	Does the room have natural lighting?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.3	Is lighting (and daylight) at the workplace sufficient to perform tasks efficiently and accurately?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.4	Does the teleworker have a separate room at his/her disposal so as to isolate himself/herself from others while teleworking?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.5	Can the teleworker shut the door of his/her office at the end of the working day and keep work information confidential when necessary?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.6	Does noise distract the teleworker’s attention? Could the teleworker suffer from an acoustic shock while using his/her headset during phone calls?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.7	Is there enough working space? Is storage space available?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.8	Is the working space properly cleaned and maintained?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.9	Is the furniture (seats, table) and other basic equipment regularly checked at teleworker’s home?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.10	Is the chair stable? Does it ensure free movement and a comfortable body posture?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.11	Does the height of teleworker’s desk ensure the mobility of the legs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.12	Is the space in front of the keyboard and the mouse sufficient for supporting teleworker’s wrists?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.13	Is the electrical wiring safe and in good working order?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.14	Is all equipment correctly installed and properly wired?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.15	Are there any damaged plugs or sockets?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.16	Have dangers of fire been minimised?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.17	Is there any danger of slips, trips or falls because of electric cables and obstructed walking spaces?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Visual Display Units (VDU)		
	Questions	Yes	No
2.1	Is the VDU correctly installed without any glare or reflection inducing visual fatigue?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.2	Are the images on VDUs free from vibration?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.3	Does general and local lighting ensure satisfactory light and contrast between the screen and the background of the VDUs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Software and hardware ergonomics		

	Questions	Yes	No
3.1	Are technical and software bugs a problem to the teleworker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2	Does the software meet the requirements of teleworker's task?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3	Is support provided to the teleworker in the case of problems with computer software and hardware?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Work organisation		
	Questions	Yes	No
4.1	Is the proper implementation of established working procedures checked?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.2	Are the tasks and responsibilities clearly defined between the teleworker and colleagues in the office?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.3	Is the agreement about telework transparent to the teleworker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.4	Is the work organised in such a way that the teleworker has regular breaks?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.5	Does teleworker's employee have enough information about any changes and difficulties in his/her work organisation?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.6	Have arrangements been made in case of illness, for holidays, etc.?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.7	Are there regular team meetings?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.8	How is the teleworker informed if there are changes or problems in the company?		
4.9	Are there certain periods of the day when the teleworker is on call? Yes, no, not applicable?		
5	Psychosocial issues		
	Questions	Yes	No
5.1	Does the teleworker manage to separate his/her professional and private life?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.2	Are the members of teleworker's family happy with his/her working at home?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.3	Does the teleworker have enough contacts with his/her colleagues?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.4	Does the teleworker feel isolated?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.5	Does the teleworker miss regular contact with other people at work?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.6	Does the teleworker miss the direct feedback on his/her work from his/her manager (or supervisor?) and his/her colleagues?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.7	Does the teleworker feel his/her colleagues accept his/her telework arrangements?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Health and safety management issues		
	Questions	Yes	No
6.1	Has OSH guidance been provided to the teleworker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.2	Do the employer, workers' representatives and/or relevant authorities have access to teleworker's workplace, within the limits of national legislation and collective agreements? * Does the teleworker know that such access is subject to prior notification and his/her agreement? * Does the teleworker know he/she is entitled to request inspection visits?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.3	Are there relevant procedures to monitor the health and safety of the teleworker's home workplace?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.4	Is it possible for the teleworker to regulate hours worked at home?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.5	Is there a balance between time spent in the office and working time available at home?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.6	Has the teleworker noticed symptoms of 'workaholism'; is he/she working too much?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7	Information and training		
	Questions	Yes	No
7.1	Is the teleworker informed about the risks regarding health and safety?		
7.2	Has the teleworker been trained to meet job demands?		

Part B	Examples of preventive measures
Questions	1. Workplace environment and equipment
1.1 – 1.17	Regularly checking all equipment.
1.1 – 1.12	Taking ergonomic rules into account when designing workplace.
1.6	Providing acoustic isolation. Taking acoustic measurements.
1.13 – 1.15	Carrying out regular checks for defects in equipment and electrical wiring.
1.13 – 1.15	Ensuring that defects are repaired by an electrical expert.
	2. Visual Display Units (VDU)
2.1 – 2.3	Ensuring that appropriate equipment is provided and properly used.
2.1 – 2.3	Taking regular breaks while working on VDUs according to the legislation.
2.1 – 2.3	Organising a rotation of tasks between those requiring VDU use and those which don't.
	3. Software and hardware ergonomics
3.1 – 3.3	Providing online help.
3.1 – 3.3	Providing regular software and hardware upgrading.
	4. Work organisation
4.1 – 4.9	Providing employees with suitable instructions.
4.1 – 4.9	Regularly reviewing work organisation.
4.1 – 4.9	Consulting employees on decisions regarding work organisation.
4.1 – 4.9	Organising regular group meetings at the office.
	5. Psychosocial issues
5.1 – 5.2	Ensuring working time legislation is implemented.
5.1 – 5.2	Ensuring private and working life are isolated one from another.
5.3 – 5.8	Organising regular face to face meetings at the office or at home with bosses and/or colleagues.
	6. Health and safety management issues
6.1 – 6.5	Systematic medical monitoring of employees' health (especially for eyesight, hearing problems and musculoskeletal problems).
6.1 – 6.5	Continuous evaluation of the effectiveness of preventive measures.
	7. Information and training
7.1 – 7.2	Providing OSH guidance.
7.1 – 7.2	Providing regular training.

### 3. La tutela prevenzionistica dei telelavoratori negli accordi aziendali e nei contratti collettivi.

Come già accennato in precedenza, in assenza di una regolamentazione legislativa, sono stati gli accordi aziendali e gli accordi interconfederali a creare per primi una disciplina relativa alla tutela della salute e della sicurezza dei telelavoratori.

I primi accordi che si occupano di telelavoro hanno per lo più carattere sperimentale ed in merito alla sicurezza, oltre a prevedere l'introduzione di corsi di formazione-addestramento, cominciano a far riferimento ad una postazione di lavoro idonea ed ergonomica senza, però, prevedere espliciti riferimenti all'uso dei VDT.

Ad esempio l'accordo SEAT del 31 marzo 1995, nel paragrafo "Gestione del rapporto con il telelavoratore/trice", stabilisce che: «L'Azienda fornirà ed installerà presso il locale messo a disposizione dal lavoratore un posto di lavoro completo adeguato alle esigenze dell'attività da svolgere ed in linea con i principi ergonomici. Su richiesta del lavoratore l'Azienda verificherà prima dell'installazione la situazione logistica/ergonomica ottimale. [...] L'Azienda garantirà la copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro, in relazione al fatto che l'attività richiede l'utilizzo di apparecchiature elettriche».

L'accordo prevede, tra le condizioni necessarie all'accoglimento della domanda di telelavoro, al punto 2, che la «conformità dei locali di lavoro rispetto alle norme legali e contrattuali volte alla tutela della sicurezza e salute dei lavoratori». Tale conformità «verrà accertata attraverso specifico sopralluogo effettuato dal Comitato Paritetico Ambiente a livello regionale».

L'accordo TELECOM ITALIA del 1 agosto 1995 prevede, tra le condizioni necessarie all'accoglimento della domanda telelavoro, al punto 2) la "conformità dei locali di lavoro rispetto alle norme legali e contrattuali volte alla tutela della sicurezza e salute dei lavoratori" precisando che tale conformità «verrà accertata attraverso specifico sopralluogo effettuato dal Comitato Paritetico Ambiente a livello regionale».

L'accordo DUN & BRADSTREET KOSMOS del 8 giugno 1995, oltre a *Diritti di informazione*, anche per mezzo di supporti telematici/informatici (2.7) e *Diritti sindacali* (2.7.1), dedica un punto specifico (2.8. *Misure di protezione e prevenzione*) alla sicurezza che recita «Applicandosi al telelavoro il decreto legislativo 19/9/94 n. 626, saranno inoltre consentite, previa richiesta, visite da parte del responsabile aziendale di prevenzione e protezione, da parte del delegato della sicurezza, per verificare la corretta applicazione delle norme a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro, relativamente alla postazione di lavoro e alle attrezzature tecniche ad essa collegate. Ciascun addetto al telelavoro è tenuto ad utilizzare la postazione di lavoro nel rispetto delle norme di sicurezza vigenti, a non manomettere gli impianti e a non consentire ad altri l'utilizzo degli stessi. In ogni caso ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 626 del 19/9/1994, ciascun lavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella di altre persone in prossimità del suo spazio lavorativo, sollevando la società da ogni responsabilità al riguardo conformemente alla sua formazione e alle istruzioni relative ai mezzi e agli strumenti di lavoro utilizzati»<sup>66</sup>.

Successivamente sono stati gli Accordi interconfederali a disciplinare in maniera più dettagliata la disciplina relativa alla salute e alla sicurezza nel telelavoro.

In particolare l'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004, che recepisce l'Accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002, prevede un apposito articolo (articolo 7) in materia di sicurezza che recita: «1. Il datore di lavoro è responsabile della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore, conformemente alla direttiva 89/391/CEE, oltre che alle direttive particolari come recepite, alla legislazione nazionale e ai contratti collettivi, in quanto applicabili; 2. Il datore di lavoro informa il telelavoratore delle politiche aziendali in materia di salute e di sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine all'esposizione al video. Il telelavoratore applica correttamente le direttive aziendali di sicurezza; 3. Al fine di verificare la

---

<sup>66</sup> S. Costanzi, *La tutela della salute e della sicurezza dei telelavoratori nella contrattazione collettiva*, in Dossier Adapt, 2009, n. 15, 34-46.

corretta applicazione della disciplina applicabile in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e/o le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il telelavoro, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi; Ove il telelavoratore svolga la propria attività nel proprio domicilio, tale accesso è subordinato a preavviso ed al suo consenso, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi; 4. Il telelavoratore può chiedere ispezioni».

A seguito della stipula di tale Accordo anche la quasi totalità dei contratti nazionali ha cominciato a regolare in maniera più specifica e dettagliata la tutela della salute e la sicurezza dei telelavoratori.

Alcuni, in sede di rinnovo, si sono limitati esclusivamente a recepire *in toto* la disciplina prevista dall'Accordo sopracitato, come ad esempio quello dei Poligrafici, dell'Immobiliare, dei Lapidei, della Formazione Professionale e dell'Artigianato.

Altri, invece, oltre a recepire l'Accordo interconfederale, lo hanno integrato con prescrizioni specifiche in materia di sicurezza.

Tra questi il Tessile, i Consorzi, il settore Farmaceutico, gli Elettrici, Poste Italiane, l'Anas, Vetro, Lampade ed altri.

In particolare la contrattazione nel settore tessile prevede, al punto 7 del Ccnl, inerente la sicurezza dei telelavoratori, che: «ai lavoratori che prestano la loro attività in regime di telelavoro si applicano le norme vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute previste per i lavoratori che svolgono analoga attività lavorativa in azienda. Pertanto, l'impresa, con la cooperazione del dipendente, provvederà a garantire per quanto di sua competenza, nel rispetto del diritto alla riservatezza e alla inviolabilità del domicilio del dipendente, l'idoneità del posto di lavoro e la sua conformità alla legislazione in materia. Il datore di lavoro informa il lavoratore delle politiche e direttive aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento ai rischi derivanti dall'utilizzo dei videoterminali, alle quali il lavoratore è tenuto ad attenersi. Al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, il responsabile aziendale di prevenzione e protezione ovvero il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza hanno accesso ai luoghi in cui viene svolto il telelavoro. Qualora il lavoratore svolga la propria attività presso il suo domicilio, tale accesso avverrà con un adeguato preavviso e con il suo consenso. Il lavoratore, qualora lo ritenga necessario, può chiedere alla Direzione aziendale, per iscritto, che siano eseguite ispezioni presso la propria postazione di lavoro, specificandone i motivi. In ogni caso il dipendente, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 626/1994 [articolo 20 decreto legislativo 81 del 2008], deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria».

Per i Consorzi di Bonifica, nel Ccnl 01.06.2005, si prevede che: «I Consorzi sono responsabili della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore sulla postazione di lavoro, conformemente alla normativa vigente e alle disposizioni del presente contratto collettivo di lavoro. Al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina in materia di salute e sicurezza, i responsabili competenti dei Consorzi e dei lavoratori dipendenti possono accedere al luogo in cui è svolto il telelavoro, concordando preventivamente con l'interessato i tempi e le modalità di accesso presso il domicilio. Copia del documento di valutazione del rischio, ai sensi dell'art. 4, comma 2, decreto legislativo 626/1994, è inviata ad ogni dipendente per la parte che lo riguarda, nonché al rappresentante della sicurezza».

Infine il settore Farmaceutico, con i Ccnl del 12 febbraio 2002 e del 10 maggio 2006, prevede un articolo (articolo 31), peraltro simile all'articolo 39-ter Ccnl Vetro del 29 novembre 2002 e all'articolo 10, Ccnl Lampade del 23 gennaio 2003, in cui si conferma che:

- sono a carico dell'impresa la realizzazione e il mantenimento dei sistemi di sicurezza della postazione di lavoro;
- ai telelavoratori «si applicano le norme vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute previste per i dipendenti che svolgono analoga attività lavorativa in azienda ferma restando l'esistenza delle condizioni di sicurezza previste dalla legge per le abitazioni civili»;
- l'impresa, in cooperazione con il dipendente, «provvederà a garantire per quanto di sua competenza l'idoneità del posto di lavoro nonché le condizioni di esercizio del controllo da

parte del responsabile aziendale di prevenzione e protezione e da parte del delegato alla sicurezza»;

– «il dipendente è tenuto ad utilizzare con diligenza la postazione di lavoro nel rispetto delle norme di sicurezza vigenti, a non manomettere gli impianti e a non consentire ad altri l'utilizzo degli stessi. In ogni caso il dipendente, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 626/94, deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone in prossimità del suo spazio lavorativo, conformemente alla sua formazione e alle istruzioni ricevute»;

– l'accesso alle attività sindacali che si svolgono in azienda;

– la costituzione di una apposita commissione congiunta nell'ambito della Sezione Mercato del Lavoro dell'Osservatorio nazionale (Ccnl Farmaceutici 2002). Tali previsioni sono poi state riprese ed indicate anche nei Ccnl Ceramica e Industria del 19 dicembre 2002 e 28 marzo 2007<sup>67</sup>.

#### **4. Confronto tra disciplina legislativa e disposizioni contrattuali: alcuni rilievi critici.**

Confrontando in particolare la disciplina di cui all'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 con quella già vigente per i telelavoratori dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, si evidenzia come quest'ultima preveda espressamente che le amministrazioni pubbliche provvedano alle spese relative al mantenimento dei livelli di sicurezza ed alla copertura assicurativa delle attrezzature in dotazione (articolo 5, comma 2, dell'accordo quadro del 23 marzo 2000).

Esse debbono, inoltre, fornire la formazione necessaria perché la prestazione di lavoro sia effettuata in condizioni di sicurezza per il lavoratore e per chi vive in ambienti prossimi al suo spazio lavorativo (articolo 5, comma 5, dell'accordo quadro).

Questo esplicito richiamo all'obbligo di formazione è stranamente assente nell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008, trattandosi peraltro di una lacuna, come già evidenziato, superabile già sulla scorta di altre previsioni dello stesso decreto, nonché della norma dell'accordo quadro.

Nella disciplina speciale del telelavoro pubblico si rinviene un'ulteriore previsione non contemplata in quella generale di cui all'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

L'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999 prevede, infatti, che il telelavoro possa essere effettuato nel domicilio del dipendente solo ove sia disponibile un ambiente di cui l'amministrazione abbia preventivamente verificato la conformità alle norme generali di prevenzione e sicurezza nelle utenze domestiche.

Sempre nel caso di telelavoro domiciliare, oltre a stabilire che il telelavoratore deve attenersi strettamente alle norme di sicurezza vigenti, la disciplina speciale pubblicistica contiene previsioni solo in parte analoghe a quelle del decreto legislativo n. 81 del 2008 sull'accesso ai locali: infatti, l'articolo 8, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999 e l'articolo 6, comma 2, dell'accordo quadro prevedono l'obbligo del telelavoratore di consentire, con modalità concordate, l'accesso alle attrezzature in uso da parte dei manutentori nonché del responsabile della prevenzione e della protezione e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza per la verifica della corretta applicazione delle norme di sicurezza; come si è visto, l'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008, pur sempre al fine di verificare la corretta attuazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza da parte del telelavoratore, stabilisce invece che siano il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e le autorità competenti ad aver accesso al domicilio del telelavoratore, previo preavviso e con il consenso del medesimo, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi.

---

<sup>67</sup> S. Costanzi, *La tutela della salute e della sicurezza dei telelavoratori nella contrattazione collettiva*, cit.

Non sembra, tuttavia, che tra l'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 e le precedenti disposizioni sui telelavoratori pubblici esistano contrasti, ben potendosi sostenere l'esigenza di una loro lettura integrata.

In ogni caso, la disciplina regolamentare di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999 deve essere interpretata coerentemente con quanto previsto dal decreto legislativo n. 81 del 2008, stante il disposto del suo articolo 304, comma 1, lett. *d*, che prevede l'abrogazione delle altre disposizioni legislative e regolamentari nella materia disciplinata dal decreto legislativo n. 81 del 2008 incompatibili con lo stesso.

**Sezione C**  
**IL LAVORO A PROGETTO**  
**E LE NUOVE FORME**  
**DI LAVORO AUTONOMO**  
**E PARASUBORDINATO**



## **LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEL LAVORO AUTONOMO E PARASUBORDINATO**

Sommario: 1. Lavoro autonomo e sicurezza sul lavoro: da dove siamo partiti... – 2. ... e dove intendiamo arrivare: la tutela del lavoro prestato in contesti di integrazione organizzativa e di etero-organizzazione. – 3. I lavoratori autonomi nel decreto legislativo n. 81 del 2008. – 4. I lavoratori parasubordinati nel decreto legislativo n. 81 del 2008.

### **1. Lavoro autonomo e sicurezza sul lavoro: da dove siamo partiti...**

La cultura della sicurezza sul luogo di lavoro riguarda tradizionalmente la figura del lavoratore subordinato, e conseguentemente per lungo tempo anche il diritto ha lasciato il lavoratore autonomo al di fuori di ogni tutela.

L'idea che fosse necessario concentrarsi sul lavoratore subordinato nasce dall'impostazione dell'obbligo di sicurezza inteso come obbligo di protezione ai sensi dell'articolo 2087 del Codice Civile. Quindi, nella lettura più tradizionale, l'obbligo di protezione in capo al datore di lavoro, rispetto al bene individuale della salute e sicurezza del lavoratore sul luogo di lavoro, trova piena giustificazione proprio nelle caratteristiche del rapporto di etero-direzione che legano il datore di lavoro al lavoratore subordinato.

Infatti, il lavoratore subordinato non è in grado di provvedere autonomamente alla tutela della propria salute e sicurezza, in quanto egli si impegna a conferire il proprio lavoro intellettuale o manuale "alle dipendenze e sotto la direzione" del datore di lavoro, in un contesto da altri organizzato e seguendo direttive da altri impartite.

D'altra parte, da un punto di vista puramente sistematico, è bene ricordare che l'articolo 2087 del Codice Civile definisce come soggetto passivo dell'obbligo di tutela proprio il "prestatore di lavoro" la cui definizione è contenuta nell'articolo 2094. Entrambe queste norme, poi, sono inserite nel Titolo II del Libro V, rubricato "del lavoro nell'impresa". Al contrario, la definizione stessa di lavoratore autonomo è contenuta nel Titolo III del medesimo libro V, rubricato "del lavoro autonomo". Perciò, la stessa collocazione delle norme nell'ambito del Codice Civile descrive perfettamente l'idea che l'obbligo di protezione dell'altrui sicurezza sia da incentrare sulla figura del lavoratore subordinato.

Per lungo tempo, dunque, le norme sulla salute e sicurezza sul lavoro hanno avuto come riferimento pressoché esclusivo il lavoratore subordinato. Infatti, il decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, oggi superato dal testo unico, all'articolo 1 prevedeva che "le norme del presente decreto si applicano a tutte le attività alle quali siano addetti lavoratori subordinati o ad essi equiparati". La norma, cioè, introduceva la categoria dei lavoratori equiparati al lavoratore subordinato (articolo 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955). Tale categoria, peraltro assai ampliata, è tuttora prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera a, del decreto legislativo n. 81 del 2008, ed ha la funzione di estendere normativamente, ai soli fini della sicurezza, l'ambito delle tutele dovute al lavoratore subordinato.

Nel contesto normativo e culturale precedente, che dalla metà degli anni '50 del secolo scorso arriva sostanzialmente inalterato fino al testo unico, il lavoratore autonomo non compariva come soggetto tutelato. Tuttalpiù, la normativa prevenzionistica tradizionale prevedeva per il datore di lavoro, presso cui il lavoratore autonomo si recasse a prestare la propria opera, un obbligo di informazione relativo ai rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro di riferimento (articolo 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955). Il rapporto tra lavoratori subordinati, intesi come soggetti tutelati dalla normativa di sicurezza, e lavoratori autonomi, sostanzialmente esclusi in quanto titolati a curare da sé la propria sicurezza, è poi rimasto praticamente inalterato

anche a seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 626 del 1994. Infatti, da un lato il combinato disposto dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 2, comma 1, lettera a, decreto legislativo n. 626 del 1994, individuava come lavoratore tutelato la «persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari, con rapporto di lavoro subordinato anche speciale». Dall'altro lato, l'articolo 7, comma 1, della stessa norma, in merito al contratto d'opera *ex* articolo 2222 del Codice Civile, sostanzialmente confermava gli obblighi di informazione sui rischi specifici nell'ambiente di lavoro già precedentemente previsti dal citato articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955.

## **2. ... e dove intendiamo arrivare: la tutela del lavoro prestato in contesti di integrazione organizzativa e di etero-organizzazione.**

Questa impostazione tradizionale, che ha privilegiato la tutela del lavoro etero-diretto rispetto alle altre forme di rapporto, si è definitivamente conclusa con l'approvazione del decreto legislativo n. 81 del 2008. Eppure, già prima del Testo Unico, il progressivo ampliamento soggettivo delle tutele, avvenuto nel corso degli anni sotto la spinta della giurisprudenza e progressivamente recepito dalla legge, ha portato ad intendere in maniera più estesa il contenuto dell'obbligo di protezione in materia di sicurezza sul lavoro. Infatti, si è pian piano sostituita l'idea della necessità di protezione nei riguardi del solo lavoro etero-diretto, con quella più ampia di tutela del lavoro etero-organizzato. In questo ambito viene ricompresa anche la tutela dei lavoratori parasubordinati, e finanche dei lavoratori autonomi che operano in un contesto caratterizzato dall'interazione di diverse organizzazioni. Si affaccia insomma nel tempo la consapevolezza da parte del legislatore della necessità di affrontare l'obbligo di sicurezza in contesti lavorativi profondamente mutati, dove l'opera del lavoratore autonomo viene prestata anche nell'ambito dell'ambiente di lavoro del committente.

Si tratta in effetti di una necessaria presa di coscienza del mutato scenario produttivo delle imprese. Esse, infatti, sono ormai sempre più caratterizzate da contesti organizzativi di disintegrazione verticale che sostanzialmente si configurano per una spiccata tendenza alla esternalizzazione di parte del processo produttivo. Ciò avviene nella maggior parte dei casi attraverso lo strumento del contratto di appalto, anche endoaziendale, ma si realizza altresì mediante il contratto di prestazione d'opera *ex* articolo 2222 del Codice Civile. In altri casi, poi, la disintegrazione verticale avviene attraverso fenomeni di fuga dal lavoro subordinato, che prendono le forme del ricorso alla parasubordinazione.

I mutati contesti produttivi, infatti, assai spesso consentono modalità di utilizzo del fattore produttivo lavoro diverse dal tradizionale ricorso al lavoro subordinato. Di qui l'esigenza di tutela dei lavoratori autonomi e dei lavoratori parasubordinati che si trovano a prestare la propria opera nei locali o nell'ambito del processo produttivo del committente.

Sul piano storico-normativo, questa presa di coscienza avviene in primo luogo nei contesti organizzativi in cui vi è necessità di integrazione tra diverse organizzazioni d'impresa e di lavoro, come l'edilizia.

E' infatti col decreto legislativo n. 494 del 1996, oggi superato dal Testo Unico, che i lavoratori autonomi che operavano in edilizia si sono trovati ad assumere obblighi in materia di salute e sicurezza che comportavano uno stretto collegamento con l'organizzazione di cantiere, ed una certa limitazione alla propria autonomia organizzativa, pur circoscritta al contesto prevenzionistico. Infatti, l'articolo 7 di quella norma imponeva loro da un lato l'utilizzo di attrezzature di lavoro e dispositivi di protezione individuale conformi al Titolo III del decreto legislativo n. 626 del 1994, dall'altro di conformare la propria organizzazione del lavoro alle prescrizioni del coordinatore per l'esecuzione, impartite in esecuzione di quanto disposto sul piano organizzativo e produttivo dal piano di sicurezza e di coordinamento. A questi obblighi, naturalmente corrispondevano anche diritti connessi alla tutela di tutti i lavoratori, dipendenti o autonomi, che operavano all'interno del cantiere.

Già nel sistema normativo precedente al Testo Unico, si può dunque rilevare che, per quanto riguarda il settore dell'edilizia, caratterizzato in maniera strutturale dalla necessità dell'integrazione tra diverse organizzazioni produttive, il lavoratore autonomo, pur non essendo un soggetto direttamente tutelato dalla norma come i lavoratori dipendenti e quelli ad essi equiparati, assumeva comunque un diritto alla tutela della propria sicurezza che si sostanziava nel coordinamento delle interferenze e nella prevenzione e protezione dai relativi rischi tipici del contesto produttivo del cantiere edile.

Per quanto riguarda i rapporti di lavoro rientranti nella parasubordinazione, l'articolo 66, decreto legislativo n. 276 del 2003 ha quindi esteso alle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto, qualora prestate nei locali del committente, l'applicazione delle norme sulla sicurezza e l'igiene del lavoro di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994. Si noti anche che la stessa norma di riforma del mercato del lavoro contiene altresì disposizioni analoghe di tutela della sicurezza dei lavoratori con rapporti di lavoro "non standard" rientranti nell'ambito della subordinazione, come nel caso del contratto di somministrazione di lavoro e del contratto di lavoro intermittente.

Se questa interazione tra sicurezza del lavoratore parasubordinato o del lavoratore autonomo da un lato e sicurezza dei lavoratori dipendenti dall'altro, era già presente, anche se certamente in maniera non sistematica, anche nella legislazione precedente al Testo Unico, è tuttavia con la legge delega n. 123 del 2007 che viene definito come obiettivo generale la tutela del lavoratore inteso in un contesto più ampio rispetto alla tradizionale categoria della subordinazione, in larga misura prescindendo dalla configurabilità del rapporto come autonomo o subordinato, con l'idea di declinare le modalità concrete degli obblighi di tutela in relazione al contesto organizzativo e produttivo in cui il lavoratore è inserito.

Infatti, la legge delega per l'emanazione del Testo Unico conteneva precisamente la seguente indicazione «applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti essi equiparati» (articolo 1, comma 1, lettera c). E' bene però precisare che la delega non prevedeva una indiscriminata quanto inutile tutela per tutti, che non tenesse conto delle peculiarità che differenziano i rapporti di lavoro tra subordinati, autonomi o parasubordinati, ma piuttosto intendeva che fossero disposte «adeguate e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi, in relazione rischi propri delle attività svolte e secondo principi della raccomandazione 2003 del 134/ del Consiglio, del 18 febbraio 2003» (articolo 1, comma 1, lettera c, n. 2).

In effetti, dunque, l'idea che si affaccia col Testo Unico è quella della inclusione del lavoro parasubordinato e del lavoro autonomo nell'ambito delle tutele, secondo un approccio teso a privilegiare l'effettività del funzionamento del sistema di sicurezza negli ambienti di lavoro, pur nel rispetto delle diverse peculiarità organizzative.

### **3. I lavoratori autonomi nel decreto legislativo n. 81 del 2008.**

Le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 81 del 2008 che riguardano il lavoro autonomo sono in primo luogo quelle relative al campo di applicazione della norma.

Infatti, l'articolo 3, sulla scorta del principio formulato nella legge delega, da un lato prevede il principio per cui il Testo Unico si applica anche ai lavoratori autonomi (comma 4), dall'altro precisa quali siano le norme dell'articolo che trovano specifica applicazione, per cui «nei confronti dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 del Codice Civile si applicano le disposizioni di cui agli articoli 21 e 26» (comma 11).

La struttura del diritto-dovere di sicurezza da parte del lavoratore autonomo è distribuita su due livelli: quello relativo agli obblighi generali del lavoratore autonomo nell'esecuzione dell'opera (articolo 21), e quello della tutela del lavoratore autonomo che agisce in un contesto di etero-organizzazione o di integrazione organizzativa (articolo 26).

Sono dunque previsti per il lavoratore autonomo specifici obblighi tesi a limitarne l'autonomia organizzativa ai fini della sicurezza. L'articolo 21, comma 1, infatti, dispone che egli sia tenuto ad utilizzare nell'esercizio del proprio lavoro:

- attrezzature conformi alla legge, con specifico riferimento alle disposizioni di cui al titolo III;
- i dispositivi di protezione individuale (DPI) di cui al titolo III;
- una apposita tessera di riconoscimento, contenente la fotografia e le generalità, qualora si trovi ad operare presso un luogo di lavoro che si trova nella disponibilità di un datore di lavoro in senso prevenzionistico (articolo 2, comma 1, lettera b).

Si osserva che gli obblighi del lavoratore autonomo ai sensi dell'articolo 21, comma 1, sostanzialmente richiamano quelli già a suo tempo previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 494 del 1996 per il settore dell'edilizia. Bisogna sottolineare, però, che l'attuale norma prevede che questi obblighi, che ricadono direttamente in capo al lavoratore autonomo, abbiano una efficacia generale in ogni settore produttivo. Questi obblighi sono supportati anche da un adeguato apparato sanzionatorio (articolo 60), che vale a garantirne l'effettività ed il rispetto. La norma in esame si applica non solo ai lavoratori autonomi, ma anche alle piccole imprese – ed in particolare ai componenti dell'impresa familiare – ai coltivatori diretti del fondo, ai soci delle società semplici operanti in agricoltura, agli artigiani ed ai piccoli commercianti.

Su un piano diverso da quello precettivo, poi, si pongono le disposizioni di cui all'articolo 21, comma 2, che riguardano la facoltà dei lavoratori autonomi di beneficiare della sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41 e di partecipare alla formazione per i lavoratori di cui all'articolo 37. Si tratta infatti di una facoltà, e non di un obbligo, come appare dalla lettera della norma, e come peraltro risulta evidente anche dalla mancanza di una sanzione nel caso di inosservanza di queste disposizioni. Tuttavia, al riguardo, la norma generale specifica che anche in questa materia restano fermi “gli obblighi previsti da norme speciali” (si veda ad esempio, ai sensi dell'Allegato XVII, relativo alle previsioni dell'articolo 90, comma 9, lettera a, laddove in edilizia si richiede obbligatoriamente al lavoratore autonomo, tra i documenti da fornire al committente, di esibire gli attestati relativi alla sorveglianza sanitaria e alla formazione, nei casi espressamente previsti dalla legge).

Il Testo Unico prevede poi una serie di obblighi, connessi al contratto d'opera, che ricadono sul datore di lavoro (in senso prevenzionistico) il quale si serve del lavoratore autonomo nei locali della propria azienda, ovvero nell'ambito del proprio ciclo produttivo, purché l'opera si svolga in luoghi di cui il datore di lavoro stesso abbia la disponibilità giuridica. Si tratta delle disposizioni di cui all'articolo 26, comma 1, e precisamente dell'obbligo di verifica dell'idoneità tecnico-professionale dei lavoratori autonomi e dell'obbligo di informazione a vantaggio di questi sui «rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare». Inoltre, sempre nella medesima ipotesi di esecuzione dell'opera nel luogo di lavoro del committente, al contratto d'opera, così come al contratto di appalto, deve essere allegato il documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (DUVRI), elaborato ai sensi dell'articolo 26, comma 3. La norma in esame è particolarmente importante ai fini della tutela della sicurezza dei lavoratori autonomi, in quanto definisce il riparto di competenza in materia di valutazione dei rischi. Infatti, mediante l'articolo 26 avviene una tripartizione dell'obbligo di valutazione dei rischi, secondo il seguente schema:

1. resta in capo al lavoratore autonomo l'onere della valutazione dei rischi specifici della propria lavorazione, nonché l'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 21 sopra richiamato;
2. il committente ha l'obbligo di valutazione dei rischi specifici relativi al proprio processo produttivo (DVR), con correlativo obbligo di informazione sui medesimi al lavoratore autonomo;
3. il datore di lavoro committente elabora il DUVRI, con specifico riferimento ai rischi da interferenza tra il proprio ciclo produttivo e l'attività del lavoratore autonomo, e sulla base della cooperazione con lo stesso lavoratore autonomo.

Su un piano per il momento soltanto programmatico, si precisa inoltre che l'articolo 27, comma 1, prevede anche la predisposizione di un sistema di qualificazione dei lavoratori autonomi, con particolare riferimento a specifici settori produttivi, e con valorizzazione del rispetto delle

richiamate norme relative alla sorveglianza sanitaria e alla formazione del lavoratore autonomo (articolo 21, comma 2). Questa disposizione, se non altro in prospettiva evolutiva in quanto non ancora attuata, è particolarmente importante in termini prevenzionistici, poiché inquadra la sicurezza sul lavoro come un requisito professionale necessario affinché il lavoratore autonomo possa operare sul mercato.

Se quelle che precedono sono dunque le norme che riguardano il sistema di tutela generale per i lavoratori autonomi, in alcuni specifici ambiti produttivi, il coordinamento dell'attività del lavoratore autonomo rispetto a contesti di integrazione organizzativa e di etero-organizzazione risulta anche più pregnante. Ad esempio, in edilizia, oltre a quanto già richiamato con riferimento agli obblighi di cui all'Allegato XVII, l'articolo 94 prevede che i lavoratori autonomi «si adeguano alle indicazioni fornite dal coordinatore per l'esecuzione» nominato dal committente. Inoltre, sempre in edilizia, il lavoratore autonomo è tenuto, ai sensi dell'articolo 100, comma 3, a rispettare e ad attuare quanto previsto dal piano di sicurezza e coordinamento redatto dal coordinatore per la progettazione (articolo 91, comma 1, lettera *a*). Pertanto, dall'esame di queste norme appare piuttosto chiaro che il lavoratore autonomo che opera in un cantiere edile è sottoposto ad un regime di controllo eteronomo sull'organizzazione del proprio lavoro particolarmente pregnante, tanto da far pensare, limitatamente alla materia prevenzionistica, che anche sul lavoratore autonomo venga esercitato una sorta di potere direttivo, che si concretizza nell'indicazione di specifiche modalità operative ed organizzative nell'esecuzione dell'opera, che rispondono alla superiore esigenza di sicurezza in un settore produttivo particolarmente rischioso.

#### **4. I lavoratori parasubordinati nel decreto legislativo n. 81 del 2008.**

Una fondata critica alla formulazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, almeno fino all'approvazione del decreto legislativo n. 106 del 2009, è stata l'eccessiva laconicità delle norme per quel che concerne l'organizzazione della sicurezza e della salute dei lavoratori atipici. A fronte infatti di una definizione assai ampia del concetto di lavoratore tutelato ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *a*, che ricomprende nella sua formulazione ogni possibile forma di atipicità del rapporto di lavoro, non corrispondeva, almeno finora, un'altrettanto adeguata disciplina organizzativa che indirizzasse il datore di lavoro nella gestione dei rischi specifici connessi al fenomeno dell'atipicità, con particolare riferimento a quelle forme caratterizzate dall'assenza del vincolo di subordinazione.

In primo luogo, si deve tenere conto dell'estensione dell'applicazione delle norme del decreto legislativo n. 81 del 2008 ai lavoratori parasubordinati in generale, e con riferimento agli specifici rapporti di lavoro in particolare.

In relazione al contratto di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, l'articolo 3, comma 7, prevede che si applichino le disposizioni del testo unico in tutti i casi in cui il collaboratore operi nell'ambito dei luoghi di lavoro del committente. Si precisa che le norme del Testo Unico si applicano anche nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni occasionali di tipo accessorio ai sensi dell'articolo 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003 (articolo 3, comma 8).

Inoltre, l'associato in partecipazione (articolo 2549 ss., c.c.), contrariamente a quanto a suo tempo previsto dal decreto legislativo n. 626 del 1994, è specificamente ricompreso nell'ambito dell'equiparazione alla definizione di lavoratore in senso prevenzionistico (articolo 2, comma 1, lettera *a*).

Nella prima formulazione normativa del Testo Unico, queste estensioni soggettive dell'apparato di tutela erano di fatto soltanto norme di principio con valore esclusivamente nominale e formale, ciò in quanto l'articolato non prevedeva disposizioni di dettaglio contenenti adeguate indicazioni organizzative ad integrazione del tradizionale sistema di sicurezza aziendale.

Questa critica si basava sulla semplice constatazione che la sola presenza in azienda di lavoratori atipici costituisce di per sé fonte di rischi specifici, poiché i lavoratori atipici non sono sottoposti

al vincolo di subordinazione, e/o non sono normalmente inseriti nell'organizzazione aziendale, e/o non conoscono il contesto aziendale perché l'oggetto della propria prestazione è per sua natura temporanea, e/o non prestano normalmente la propria attività lavorativa in azienda.

Sul piano dell'effettività delle tutele promesse – a livello definitorio – ai lavoratori parasubordinati, si registra ora una importante novità, rappresentata dalla previsione organizzativa in merito alla valutazione dei rischi dei lavoratori parasubordinati, contenuta nell'articolo 18 del decreto legislativo n.106 del 2009, che ha modificato l'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Infatti, nella sua nuova formulazione, l'articolo 28, di centrale rilevanza nella gestione del sistema di sicurezza aziendale in quanto riguarda l'oggetto della valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro, dispone al comma 1 che siano oggetto di specifica valutazione i rischi «connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro».

Questa semplice previsione è di fondamentale importanza in quanto istituisce in maniera chiara ed univoca l'obbligo di valutazione dei rischi connessi alle peculiari modalità organizzative dei diversi rapporti di lavoro, ivi compresi quelli caratterizzati dalla parasubordinazione. Questa norma infatti obbliga il sistema di sicurezza aziendale a prendere specificamente in considerazione, nell'analisi dei rischi presenti in azienda, le particolari modalità di prestazione dei lavoratori parasubordinati che operano in azienda, che si caratterizzano come presenze atipiche, spesso saltuarie, e comunque relativamente destrutturate rispetto all'organizzazione del datore di lavoro. E' facile dunque prevedere che questo nuovo obbligo finirà col tempo per avere dirette conseguenze sulla elaborazione delle procedure della sicurezza interne alle aziende, nonché sulla modalità di adempimento degli obblighi di informazione (articolo 36) e di formazione (articolo 37) per i lavoratori atipici in generale, e per quelli parasubordinati in particolare.

Si tratta indubbiamente di un importante passo avanti per garantire anche a queste categorie di lavoratori una tutela adeguata ed effettiva, i cui benefici sono affidati non tanto e non solo alle verifiche ispettive degli organi di vigilanza, ma piuttosto alla reale ed efficace operatività dei sistemi di sicurezza aziendali, ed alla capacità di autoanalisi dei rischi da parte delle imprese.

## I COLLABORATORI COORDINATI E CONTINUATIVI, I LAVORATORI A PROGETTO, GLI OCCASIONALI

Sommario: 1. La tutela dei collaboratori coordinati e continuativi per effetto del decreto legislativo n. 626 del 1994. – 2. Le novità introdotte dalla Legge Biagi. – 3. La riforma operata dal decreto legislativo n. 81 del 2008.

### 1. La tutela dei collaboratori coordinati e continuativi per effetto del decreto legislativo n. 626 del 1994.

Sino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003 la tutela della salute e della sicurezza era rimasta ancorata alla sussistenza del rapporto di lavoro subordinato tradizionale, a seguito della stringente formulazione del decreto legislativo n. 626 del 1994, che tendeva ad accogliere una nozione di lavoratore non dissimile da quella di cui all'articolo 2094 del Codice Civile, confermata anche dalla giurisprudenza di legittimità<sup>1</sup>.

Invero, l'unica norma che si occupava in modo organico della tutela dei prestatori di lavoro autonomi operanti all'interno delle aziende era l'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994 che possedeva, comunque, un ambito di applicazione limitato, dato che gli obblighi di sostanziavano, essenzialmente, nella verifica dei requisiti tecnico-professionali del lavoratore autonomo, nella informazione sui rischi specifici esistenti nell'ambiente nel quale era destinato a lavorare, sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività; diversamente, per le attività di attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi e degli interventi il datore di lavoro (committente) ed il lavoratore autonomo erano tenuti a cooperare e coordinarsi.

Inoltre se, per molto tempo, la giurisprudenza è rimasta ancorata ad una interpretazione restrittiva dell'articolo del Codice Civile in materia di tutela delle condizioni di lavoro, statuendo l'inapplicabilità della disciplina nei confronti dei rapporti di lavoro autonomo<sup>2</sup>, non ha mancato di rilevare inizialmente in via sporadica e successivamente con maggiore frequenza la necessità di applicare tale normativa anche nei confronti del committente, «tenuto al dovere di provvedere alle misure di sicurezza dei lavoratori anche se non dipendenti da lui, ove egli stesso si sia reso garante della vigilanza relativa alle misure da adottare in concreto, riservandosi i poteri tecnico-organizzativi dell'opera da eseguire»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda, ad esempio, Cass. 3 novembre 1999, n. 14165, secondo la quale «il presupposto comune di applicazione delle norme antinfortunistiche e di igiene del lavoro è costituito dalla sussistenza di rapporti di lavoro subordinato “*stricto sensu*”».

<sup>2</sup> Cfr., ad esempio, Cass. 16 luglio 2001, n. 9614, secondo la quale «ai rapporti di lavoro autonomo, pur se riconducibili alla previsione di cui all'art. 409, n. 3, ultimo periodo, c.p.c., non è applicabile l'art. 2087 c.c., che riguarda esclusivamente i rapporti di lavoro subordinato».

<sup>3</sup> Cfr. Cass. 22 marzo 2002, n. 4129, che in motivazione precisa che «anche i terzi, quando si trovino esposti ai periicoli derivanti da un'attività lavorativa da altri svolta nell'ambiente di lavoro, devono ritenersi destinatari delle norme di prevenzione e che sussiste, pertanto, un cosiddetto rischio ambientale, che deve essere coperto da chi organizza il lavoro».

## 2. Le novità introdotte dalla Legge Biagi.

La Legge Biagi, con l'articolo 66, comma 4, scardinava l'impianto precedente, estendendo le tutele di cui al decreto n. 626 del 1994 anche ai lavoratori coordinati e continuativi, nella modalità a progetto, operanti all'interno dei luoghi di lavoro riconducibili al committente. In questo modo il legislatore delegato ovviava all'anomalia determinata dal fatto che il decreto legislativo n. 626 del 1994 fosse espressamente applicabile, per effetto dell'articolo 2, comma 1, lett. *a*, a studenti e stagisti esposti a rischi particolari, ma – come segnalato – non ai collaboratori coordinati e continuativi in quanto rientranti nell'ambito del lavoro autonomo. In sostanza, il legislatore delegato recepiva, con riferimento ai lavoratori coordinati e continuativi a progetto, quanto affermato anche da parte della giurisprudenza secondo la quale nel contratto d'opera è ipotizzabile un «dovere generale a carico del committente in tema di adozione di misure di sicurezza, o un dovere generale di sorveglianza e di controllo sull'idoneità dell'esecutore dell'opera, sull'adeguatezza dell'organizzazione e dei mezzi all'uopo predisposti e sull'effettivo impiego di questi [...] in relazione al precetto del *neminem laedere*, a tutela dei terzi solo nel caso e nei limiti in cui la prestazione dell'opera si svolga nell'ambito di locali e strutture di pertinenza del committente»<sup>4</sup>. Per gli altri collaboratori le parti potevano determinare «le eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza»<sup>5</sup>.

L'inclusione operata risultava però parziale e determinava alcune criticità e difetti di sistematicità che possono essere così riassumibili: anzitutto, si ponevano difficoltà applicative concrete dovute al fatto che la figura da tutelare (il lavoratore a progetto) era fortemente connotata dall'autonomia nello svolgimento della prestazione (in funzione del risultato, ancorché nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente) mentre il testo del decreto legislativo n. 626 del 1994 era principalmente orientato alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori subordinati<sup>6</sup>; inoltre, la tutela apprestata era limitata al solo lavoro coordinato e continuativo svolto secondo la modalità a progetto (non applicandosi, pertanto, alle vecchie co.co.co. che comunque continuavano ad applicarsi nel settore pubblico residuando peraltro anche in quello privato) e ricollegata allo svolgimento dell'attività lavorativa entro l'ambito aziendale, in tal modo escludendo le ipotesi di svolgimento dell'attività all'esterno dell'impresa del committente, pur con utilizzo di mezzi e strumenti produttivi di quest'ultimo.

Nel silenzio di legge, inoltre, rimaneva incerta la questione relativa al soggetto sul quale gravavano i costi inerenti alla tutela, quella sulla effettiva vincolatività delle disposizioni del committente (che succedeva se il lavoratore a progetto si rifiutava di adottare le misure predisposte dal committente? E nel caso in cui il collaboratore ritenesse tali misure inadeguate?) nonché quelle sulle (eventuali) sanzioni applicabili dal committente ai lavoratori a progetto in caso di inosservanza delle disposizioni in materia di sicurezza.

Più in generale, infine, sorgevano dubbi in ordine al coordinamento tra la nuova disciplina in materia di sicurezza e quella di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994.

---

<sup>4</sup> Cfr. in questo senso Cass. 26 gennaio 1995, n. 933, che stabiliva che, al di fuori dei suddetti locali, era configurabile un mero potere di controllo del committente a tutela del suo personale interesse alla buona esecuzione dell'*opus*.

<sup>5</sup> In questo senso l'art. 62, comma 1, lett. *e*.

<sup>6</sup> Si vedano, ad esempio, l'art. 4, comma 5, lett. *f*, che pone a carico del datore di lavoro l'obbligo di richiedere ai lavoratori oltre al rispetto di tutta la normativa antinfortunistica, anche «l'osservanza delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione»; l'art. 5, comma 2, lett. *a*, che pone in capo ai lavoratori obblighi inconciliabili con l'autonomia operativa dei collaboratori a progetto (ossia osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dai datori di lavoro, dirigenti e preposti). Sul punto, si veda la presa di coscienza del problema da parte del Ministero del lavoro, con la circ. n. 1/2004, nella quale si riconosce che per i lavoratori autonomi (figure, sotto questo profilo, assai prossime ai collaboratori) lo stesso d.lgs. n. 626 ha previsto uno specifico regime di tutela (art. 7), da un lato, e, dall'altro, che l'attuazione della delega in materia del lavoro avrebbe costituito l'occasione per un adattamento dei principi generali di tutela prevenzionistica alle oggettive peculiarità del lavoro a progetto.

Posta tale breve premessa, è possibile valutare compiutamente se il legislatore delegato, anche alla luce del decreto correttivo n. 106 del 2009, ha compiuto l'opera di armonizzazione della disciplina in materia di salute e sicurezza tenendo conto delle peculiarità dei contratti in oggetto nella redazione del provvedimento delegato.

### **3. La riforma operata dal decreto legislativo n. 81 del 2008.**

Il decreto legislativo n. 81 del 2008, all'articolo 3, comma 7, prevede che «nei confronti dei lavoratori a progetto di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente».

Premesso che ciò non toglie, ovviamente, che anche per gli altri collaboratori le parti possano stabilire o concordare l'applicazione di determinate misure di sicurezza e di informazione/formazione<sup>7</sup>, la formulazione utilizzata porta ad alcune prime considerazioni: anzitutto, viene esteso l'ambito soggettivo di applicazione dato che, coerentemente, la tutela concerne tutte le collaborazioni coordinate e continuative *ex* articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile. Inoltre, è da ritenere che l'inclusione di cui sopra valga anche per le c.d. «mini» co.co.co., ossia per quelle prestazioni, disciplinate dall'articolo 61, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003, escluse dalla necessaria riconduzione al progetto data la limitatezza del rapporto con lo stesso committente (durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente o compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare non superiore a 5 mila euro)<sup>8</sup>. Peraltro, per tali ultime ipotesi, l'obbligo incombente sul committente è da ritenere particolarmente intenso, data l'esiguità del lasso temporale di collaborazione al quale consegue un maggior rischio incombente su salute e sicurezza.

Il decreto legislativo n. 81 del 2008 conferma, invece, che l'applicazione del decreto è limitata ai collaboratori che svolgono l'attività lavorativa entro i luoghi di pertinenza del committente, non accogliendo, dunque, le istanze che vogliono tutelati anche quei collaboratori che, pur prestando l'attività "esternamente", comunque vengono a contatto e (soprattutto) utilizzano strumenti di parte committente.

Dato che l'articolo 3, comma 7, decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede l'applicazione generalizzata del decreto al collaboratore che svolge l'attività presso tali luoghi si deve dedurre che si applicheranno, tra le altre, non solo le norme in materia di tutela della salute e della sicurezza ma anche quelle relative ad informazione e formazione sui rischi presenti nell'impresa committente, in generale e, in particolare, per le attività che il collaboratore è tenuto a svolgere. In particolare, in mancanza di esplicite esclusioni, al collaboratore risulteranno applicabili, tra gli altri, l'articolo 20 e – per, quanto concerne il profilo sanzionatorio, l'articolo 59 – del decreto legislativo n. 81 del 2008. In base al citato articolo 20, in particolare, i collaboratori saranno tenuti ai seguenti doveri: «osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale», «non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo», «non compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza ovvero che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori», «partecipare ai programmi di formazione e di addestramento organizzati dal datore di lavoro», «sottoporsi ai

---

<sup>7</sup> Per chiudere il cerchio si ricorda che l'art. 62, comma 1, lett. e, del d.lgs. n. 276/2003 stabilisce che, con riferimento ai collaboratori a progetto, le eventuali misure della sicurezza (ulteriori rispetto a quelle di legge) debbono risultare per iscritto, ai fini della prova.

<sup>8</sup> Tralasciando il dibattito sulla compatibilità tra un rapporto così breve e gli elementi della coordinazione e, soprattutto, della continuità.

controlli sanitari previsti dal presente decreto legislativo o comunque disposti dal medico competente»<sup>9</sup>.

Da tale sequela di doveri pare di poter desumere che il legislatore delegato abbia optato per il riconoscimento, in capo al committente, di un vero e proprio potere direttivo in tema di tutela della salute e della sicurezza (inclusa l'attività di informazione/formazione) con conseguente dovere di conformazione incombente sul collaboratore. Se per un verso risulterebbe, in tal modo, chiara la presa in carico da parte del committente degli obblighi di sicurezza, circostanza che eleva i collaboratori "interni" al medesimo piano dei dipendenti (con le conseguenti ricadute positive in termini di maggiore sicurezza e trasparenza in tema di responsabilità), per altro verso, in concreto, potrebbero esservi delle conseguenze sulle modalità esecutive della prestazione e, in particolare, sull'autonomia del collaboratore, il quale, come sopra precisato, sarà tenuto – limitatamente ai profili concernenti la tutela della salute e sicurezza dettati dall'articolo 20 sopraccitato – ad attenersi alle direttive del committente.

In conseguenza del chiaro rapporto di diritti e doveri di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, ne consegue che il comportamento del collaboratore difforme dalle direttive in materia di salute e sicurezza del committente (circostanza che potrebbe risultare integrata non solamente dal mancato rispetto delle prescrizioni ma anche dal rifiuto di partecipare a corsi di formazione o di sottoporsi ai controlli del medico competente) si configura come inadempimento che, in quanto tale, potrebbe legittimare il recesso del committente per giusta causa.

Peraltro, nei casi di violazione dei doveri sopra indicati<sup>10</sup> ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, si applicheranno anche le contravvenzioni previste dall'articolo 59.

Siccome, di solito, niente è solo bianco o nero, che ne è del grigio, ossia di quei collaboratori che svolgono l'attività in parte nei luoghi riferibili alla committente ed in parte al di fuori? Per quanto concerne le misure di sicurezza non sembrano esservi dubbi: sarà a carico del datore di lavoro la predisposizione delle misure a tutela della salute e sicurezza del collaboratore per i momenti nei quali svolge l'attività all'interno dei luoghi di pertinenza del committente. Sembra poi di doversi concludere nel medesimo senso anche per quanto concerne le attività di informazione/formazione (pertanto il collaboratore avrà diritto ad essere informato/formato circa i rischi che potrebbero riguardarlo direttamente nelle fasi di lavoro nei luoghi di parte committente).

Inoltre, dato che, lo ricordiamo, l'articolo 3, comma 7, prevede l'applicazione generalizzata delle disposizioni di cui al decreto, appare non secondario il tema della nomina del rappresentante per la sicurezza.

A rigor di logica, se ai collaboratori che svolgono l'attività nei luoghi del committente si applica il decreto legislativo n. 81 del 2008 (con il relativo carico di diritti, obblighi e doveri) allora gli stessi (qualche dubbio sorgerebbe in merito ai c.d. mini-co.co.co.) dovrebbero partecipare all'elettorato, passivo e attivo, in tema di rappresentanti della sicurezza. Il decreto legislativo n. 81 del 2008 con riferimento alle organizzazioni sino alle 15 unità (articolo 47, comma 3) stabilisce che «il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno» con ciò non escludendo dall'elettorato attivo e passivo (secondo il ragionamento appena fatto), i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto.

Diversamente, oltre le 15 unità, sono eleggibili (articolo 47, comma 4) i soggetti «nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda», di fatto limitando il lato passivo all'area del lavoro subordinato. È pur vero, comunque, che nel caso di mancanza di tali rappresentanze il lavoratore viene eletto tra i lavoratori stessi. La questione non è di poco conto in generale e,

---

<sup>9</sup> In questo senso l'art. 20, comma 2, lett. *b, f, g, h, i*, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>10</sup> Oltre alle ulteriori ipotesi c) e d) dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, che concernono, rispettivamente, l'utilizzo corretto delle attrezzature di lavoro, delle sostanze e dei preparati pericolosi, dei mezzi di trasporto e dei dispositivi di sicurezza nonché l'utilizzo in modo appropriato dei dispositivi di protezione messi a loro disposizione.

soprattutto, per quei casi, particolari, ove la stragrande maggioranza (se non la totalità) dei collaboratori sono a progetto (si pensi alle attività svolte all'interno dei *call center*).

D'altra parte, risulterebbe poco coerente con le logiche sostanzialiste sottese all'intervento legislativo escludere dall'elettorato in tema di nomine dei rappresentanti tale categoria di soggetti che, a ben vedere, possono avere un rapporto contrattuale tutt'altro che marginale e/o occasionale.

Con ciò si intende rilevare che la collaborazione coordinata e continuativa, anche alla luce dell'intervento di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003, non ha una durata limite fissata dalla legge (necessitando invece di un termine, determinato o determinabile, ricollegato all'interesse delle parti) diversamente da quanto accade, invece, per un altro rapporto di lavoro subordinato, quello a tempo determinato, relativamente al quale la legge fissa inderogabilmente un termine massimo.

Ancora, il decreto legislativo n. 81 del 2008 prende in considerazione i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, ai fini del computo dei lavoratori necessari per l'applicazione di determinate specifiche discipline. In particolare, l'articolo 4, comma 1, lett. *l*, stabilisce che, ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il decreto legislativo n. 81 del 2008 fa discendere particolari obblighi, non sono computati «i collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile, nonché i lavoratori a progetto di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003, e successive modificazioni e integrazioni, ove la loro attività non sia svolta in forma esclusiva a favore del committente».

La norma ha un ambito soggettivo diverso da quello di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 81 del 2008, riguardando i collaboratori che svolgono l'attività in monocommittenza.

Anzitutto viene immediatamente un dubbio circa l'ambito applicativo: se è corretto il ragionamento precedente, che vuole inclusi tra i soggetti tutelati anche coloro che svolgono le c.d. mini co.co.co., è possibile che tali soggetti, in regime di monocommittenza (seppure temporanea), rientrino nel computo dei lavoratori? A rigor di logica la risposta dovrebbe essere negativa, nel qual caso, però, avremmo, di fronte a due disposizioni identiche, interpretazioni soggettive differenti.

A ben vedere, inoltre, a meno di non assistere ad un difetto di sistematicità all'interno del decreto legislativo n. 81 del 2008, pare che tale disposizione debba essere analizzata congiuntamente a quella dell'articolo 3, comma 7, che prevede che le norme del decreto legislativo n. 81 del 2008 «si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente». Da ciò se ne dovrebbe dedurre che, quanto al computo di lavoratori, sussista in realtà un doppio livello di delimitazione costituito dalla combinazione delle due disposizioni: conseguentemente, traendo le conclusioni, si dovrebbero computare solamente quei collaboratori che operano non solo in regime di monocommittenza, ma anche all'interno dei luoghi riferibili a parte committente.

Posto il principio, sorgono comunque problemi di tipo applicativo.

Da un lato si pone il problema di come valutare concretamente la monocommittenza: per evitare il computo dei collaboratori basta specificare in contratto che il collaboratore può svolgere anche altre attività. In altri termini: basterebbe il silenzio delle parti per evitare il computo, posto che la disciplina di cui all'articolo 64, comma 1, decreto legislativo n. 276 del 2003, prevede che «salvo diverso accordo tra le parti il collaboratore a progetto può svolgere la sua attività a favore di più committenti»?

Oppure è necessario verificare, in concreto, che il collaboratore, benché formalmente libero di concludere altri rapporti contrattuali, sia sostanzialmente in regime di monocommittenza non determinato da sua inerzia? In altri termini, la problematica concerne la valutazione formale o sostanziale della monocommittenza. La risposta che appare più idonea è quest'ultima, che comporta, però, sul piano applicativo maggiore incertezza rispetto alla via formalistica (un primo problema, già segnalato, concerne appunto l'inerzia del collaboratore). Una soluzione, comunque parziale, potrebbe consistere nel riconoscimento in capo al collaboratore, di un onere

di comunicazione al committente, all'inizio del rapporto, circa lo svolgimento di ulteriori attività. Comunicazione che andrebbe effettuata anche in corso di rapporto, per ogni variazione rilevante ai fini del computo. Ciò determinerebbe comunque incertezza laddove, invece, non ve ne dovrebbe essere (ossia in merito al computo dei lavoratori per valutare se si ricade o meno sotto una determinata disciplina).

Dall'altro lato, si pone l'ulteriore questione inerente al collaboratore (in regime di monocommittenza) che svolge solo in parte l'attività nei luoghi aziendali. Si computa? Da quando? Come si definisce il lasso temporale utile ai fini del computo? Si considera solamente in caso di prevalenza del lasso temporale di svolgimento della prestazione all'interno dei locali rispetto a quella svolta al di fuori?

Altro aspetto che merita di essere accennato è costituito dalla questione inerente i costi in materia di salute e sicurezza: l'articolo 15 del decreto legislativo n. 81 del 2008 afferma, infatti, che «le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori» (tra i quali rientrano anche i collaboratori a progetto ai quali si applica il decreto).

Infine, un accenno ad una modifica del decreto legislativo n. 81 del 2008 che appare tutt'altro che marginale e che potrebbe "costringere", nei fatti, le imprese a valutare compiutamente le problematiche eventualmente sussistenti in tema di tutela della salute e sicurezza dei collaboratori a progetto: intendo riferirmi all'aggiunta, apportata per mezzo del decreto correttivo n. 106 del 2009, all'articolo 28 ove si prevede che, in tema di valutazione dei rischi, il "datore di lavoro" (inteso anche quale committente) deve valutare i rischi «connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro». In altri termini, l'imprenditore deve prendere specificamente in esame le tipologie contrattuali utilizzate per lo svolgimento dell'attività d'impresa al fine di rilevare possibili rischi specifici per taluni soggetti. In questo senso, pare di poter affermare che la temporaneità del rapporto, propria del rapporto di lavoro dipendente a termine così come del rapporto di collaborazione a progetto (che, comunque, secondo l'impostazione del decreto legislativo n. 276 del 2003, presenta una fine ricollegata alla realizzazione dell'obiettivo finale o al raggiungimento della data indicata dalle parti) risulti elemento critico per la salute e sicurezza dei lavoratori.

Peraltro, l'attenzione dovrà risultare concentrata sui rapporti di lavoro "atipici", "flessibili" in generale ed su quello a progetto in particolare, in considerazione del fatto che la disciplina normativa prevede un regime di libera recedibilità del committente (aspetto generalmente non modificato in favore del lavoratore in sede di accordi contrattuali individuali); pertanto, al di là del termine fissato nel documento contrattuale (che può essere anche notevolmente distante nel tempo, in considerazione della complessità del progetto o programma di lavoro da portare a termine), il committente avrà, in generale, meno remore ad interrompere il rapporto di collaborazione rispetto al datore di lavoro, aspetto che sembra determinare una maggiore "precarietà" del lavoratore a progetto con ricadute negative circa la tutela della salute e sicurezza dello stesso.

## **FENOMENO INFORTUNISTICO E BUONE PRATICHE: FOCUS SUL LAVORO A PROGETTO**

Sommario: 1. Il fenomeno infortunistico per i lavoratori autonomi e parasubordinati. – 2. Gli spunti forniti dalle lacune della normativa in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori a progetto. – 3. La contrattazione collettiva e gli accordi istituzionali in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. – 4. Gli a.e.c. per i lavoratori a progetto. – 5. Gli enti territoriali e la promozione della tutela della salute e sicurezza dei collaboratori. – 6. Conclusioni.

### **1. Il fenomeno infortunistico per i lavoratori autonomi e parasubordinati**

Il fenomeno infortunistico registra proprio quest'anno un sensibile calo nel suo dato dimensionale complessivo. Questa è certamente una notizia assai confortante, anche perché i dati infortunistici in decremento sono forniti al netto della crisi e della conseguente diminuzione dell'attività economica (nel 2008 infatti, fonte Istat, il numero degli occupati è aumentato dello 0,8%, facendo comunque ancora registrare un dato di segno positivo nonostante il forte calo dell'ultimo trimestre).

I dati complessivi di fonte Inail per il 2008 parlano di un confortante calo complessivo del 4,1% rispetto al precedente anno, e di un calo del 7,2% degli infortuni mortali<sup>1</sup>.

Questi numeri danno conto del fenomeno infortunistico generale, che finalmente pare testimoniare l'efficacia di norme che ormai da quindici anni impongono alle aziende di mettere in campo un sistema di sicurezza "globale", che analizza tutti i rischi sul lavoro, e che è basato sulla programmazione e la prevenzione degli infortuni.

A fronte però di questi risultati complessivi, il rapporto Inail 2008, reso pubblico nel giugno 2009, consente anche qualche osservazione relativa all'andamento degli infortuni nell'ambito delle categorie del lavoro autonomo e parasubordinato, oggetto di questa ricerca.

Per quanto riguarda il fenomeno della parasubordinazione si deve registrare che il dato infortunistico è in realtà aumentato sensibilmente nel periodo 2004-2008.

<b>Infortuni</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Var. % 2008-2004</b>
<b>Apprendisti</b>	26.548	26.146	26.905	26.367	23.975	- 9,7%
<b>Dipendenti</b>	808.794	785.677	776.502	770.647	740.919	- 8,4%
<b>Autonomi</b>	124.111	121.123	116.544	106.738	101.479	- 18,2%
<b>Parasubordinati</b>	7.276	7.085	8.207	8.658	8.567	+17,7%

Fonte: Rapporto Inail 2008.

In effetti, a fronte di un generalizzato calo degli infortuni, che se valutati nel periodo 2008-2004 registrano una diminuzione percentuale addirittura del 14,5% (variazione 2008-2004: - 9,5%), si deve registrare un notevole aumento degli infortuni dei lavoratori parasubordinati, che in completa controtendenza sono aumentati del 17,7%, pur con una leggera flessione nel 2008 rispetto al 2007. Invece, sempre ai fini del presente lavoro, appare interessante l'andamento del fenomeno infortunistico per quanto riguarda i lavoratori autonomi. Infatti, coerentemente con l'andamento generale, anche la percentuale di infortuni per gli autonomi è in rilevante flessione:

---

<sup>1</sup> Fonte: Inail, *Rapporto Annuale – Analisi dell'andamento infortunistico 2008*, in [www.inail.it](http://www.inail.it).

- 18,2%. In effetti, si tratta della maggiore flessione rispetto alle popolazioni di riferimento della tabella Inail sopra riportata.

Questo trend è anche confermato dalla variazione degli infortuni mortali nel medesimo periodo di riferimento.

<b>Infortuni Mortali</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Var. % 2008-2004</b>
<b>Apprendisti</b>	26	26	30	27	27	+ 3,8%
<b>Dipendenti</b>	1.013	1.018	1.038	948	863	- 14,8%
<b>Autonomi</b>	276	222	251	212	210	- 23,9%
<b>Parasubordinati</b>	13	14	22	20	20	+ 53%

Fonte: Rapporto Inail 2008.

Anche per quanto riguarda gli infortuni mortali si registra una generale diminuzione in tutte le categorie prese in esame, ad esclusione dei lavoratori parasubordinati. Infatti, l'andamento degli infortuni mortali per i lavoratori parasubordinati è in crescita (+ 53% nel periodo 2008-2004). Questa altissima percentuale di aumento, però, è statisticamente non indicativa in considerazione del fatto che fortunatamente il numero delle vittime è comunque circoscritto in termini numerici (20 nel 2008). Invece, di grande importanza ai fini della presente ricerca è la diminuzione in termini percentuali degli infortuni dei lavoratori autonomi (-23,9% nel periodo 2008-2004), a testimonianza di un fenomeno infortunistico in decisiva decrescita, il cui trend positivo appare consolidato.

Infatti, per i lavoratori autonomi, la percentuale di diminuzione degli infortuni mortali, che non risente certo di fenomeni di sottostima delle denunce rispetto al fenomeno reale, si presenta in percentuale analoga, ed anzi maggiore (- 23,9%) nel periodo di riferimento, rispetto al decremento del fenomeno infortunistico complessivo per tutte le categorie di lavoratori (- 18,2%).

Al fine di verificare il grado di gravità degli infortuni rispetto alle diverse tipologie di rapporti di lavoro qui prese in considerazione, può farsi una ulteriore osservazione per quanto riguarda l'incidenza degli infortuni mortali rispetto al totale degli infortuni. In questo senso, appare piuttosto sorprendente il fatto che per quanto riguarda i lavoratori parasubordinati, per i quali in valori assoluti il fenomeno infortunistico potrebbe sembrare abbastanza circoscritto, in realtà si rileva che ogni mille infortuni 2,3 risultano mortali. Si tratta di un rapporto piuttosto alto, se si considera che, per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, ogni mille infortuni solo 1,1 risulta mortale. Per quanto riguarda infine i lavoratori autonomi, il rapporto in esame si avvicina, pur restando inferiore, a quello dei lavoratori parasubordinati (ogni mille infortuni, 2 risultano mortali).

Gli spunti di valutazione di una maggiore efficacia del sistema sicurezza che i dati degli infortuni forniscono in considerazione della generale diminuzione del fenomeno possono essere considerati solo in minima parte come dovuti al miglioramento della normativa sugli infortuni. Infatti, i dati sopra commentati si riferiscono al 2008, e dunque sono troppo recenti rispetto alla riforma del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Piuttosto, pare più calzante l'osservazione che il fenomeno infortunistico sia in calo in considerazione del generale aumento di efficacia e di efficienza dei sistemi di sicurezza aziendali. Infatti, l'organizzazione della sicurezza, nelle sue linee essenziali di programmazione degli interventi, di valutazione dei rischi, e di gestione aziendale mediante figure appositamente dedicate (RSPP, RLS, Medico Competente, ecc.) sostanzialmente risale al decreto legislativo n. 626 del 1994, cioè ormai a quindici anni or sono.

Quindi, sia le aziende sia il sistema di relazioni industriali in questi quindici anni hanno fatto notevoli ed importanti passi nella direzione di un generale aumento della consapevolezza dell'importanza del tema della sicurezza in azienda.

A questo punto, però, qual è lo stato dei fatti con riferimento alla parasubordinazione? Esistono anche in questo ambito delle buone prassi, soprattutto condivise tra impresa e lavoratori, e quali sono? La risposta a queste domande, che implica una ricerca di esperienze relative a sistemi gestionali condivisi, è assai importante poiché le buone prassi finiscono sempre per essere contagiose nel generare comportamenti adeguati alle norme di sicurezza.

## **2. Gli spunti forniti dalle lacune della normativa in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori a progetto.**

Nell'ultimo decennio sono stati tanti i passi in avanti fatti dall'ordinamento italiano in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori c.d. parasubordinati, eppure non si può parlare di piena equiparazione di questi lavoratori con i dipendenti.

Certamente, le tutele dei collaboratori sono aumentate sol che si pensi che, sino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003, solamente l'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994 si occupava della tutela da prestare ai prestatori di lavoro autonomi (e, pertanto, anche dei collaboratori coordinati e continuativi) operanti all'interno delle aziende.

Come noto, invece, l'articolo 66, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003 estendeva le tutele di cui al decreto n. 626 del 1994 anche ai c.d. collaboratori a progetto svolgenti la prestazione lavorativa all'interno dei luoghi di lavoro riconducibili a parte committente.

Ciò significava, però, escludere dalle tutele a carico del committente, tutta una serie di attività svolte in via coordinata e continuativa con modalità tipiche della parasubordinazione, ossia con una tendenziale monocommittenza, con l'utilizzo di attrezzature e mezzi di lavoro riferibili a parte committente ponendo qualche delicata problematica circa le attività svolte in parte all'interno ed in parte all'esterno dei locali di parte committente nonché i collaboratori occasionali, esclusi dalla disciplina applicabile al rapporto di lavoro a progetto e dunque insuscettibili alle norme in tema di tutela della salute e sicurezza.

Gran parte delle questioni sul tavolo non sono state toccate dal decreto legislativo n. 81 del 2008 il quale ha ribadito la sostanziale equiparazione con i lavoratori dipendenti sul versante della tutela della salute e sicurezza unicamente per i collaboratori (questa volta non solo a progetto) che svolgono l'attività nei luoghi di lavoro di parte committente, pur innovando su diversi altri aspetti (si pensi ai diritti e doveri dei lavoratori, anche a progetto, nonché il computo e la rilevanza dei collaboratori il tema della nomina dei rappresentanti per la sicurezza, sia da un punto di vista di elettorato attivo che passivo).

Neppure l'intervento correttivo operato per mezzo del decreto legislativo n. 106 del 2009 ha apportato significative variazioni se si esclude l'importante riferimento ai tipi contrattuali introdotto all'articolo 28, comma 1, in tema di valutazione dei rischi, richiamo che vale certamente anche per le fattispecie "atipiche" ed in primis per i rapporti di lavoro a progetto.

Dopo questa succinta ricostruzione appare pertanto opportuno verificare, in prima istanza, se le parti sociali hanno in un qualche modo colmato le lacune evidenziate dalla normativa, o comunque abbiano posto in essere un'opera di rielaborazione ed interpretazione volta a riconoscere ai collaboratori diritti non previsti dal decreto legislativo n. 81 del 2008 (a titolo esemplificativo: onerando il committente circa i costi e l'adozione delle misure di sicurezza in favore dei collaboratori che utilizzano mezzi, strumenti e macchinari riferibili a parte committente).

## **3. La contrattazione collettiva e gli accordi istituzionali in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.**

Senza voler anticipare quanto di seguito riportato, in questo paragrafo si analizzano taluni accordi effettuati in sede collettiva nonché accordi istituzionali aventi ad oggetto il tema della salute e sicurezza dei lavoratori.

Anzitutto, merita di essere analizzato l'“Accordo interconfederale sui rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza in ambito lavorativo e sulle pariteticità (in applicazione al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81)” sottoscritto da Confapi e da Cisl e Uil il 22 luglio 2009. Trattasi, pertanto, di documento recentissimo che tocca un aspetto certamente non secondario ossia quello della nomina dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Tale documento è stato ritenuto necessario (si legge nelle premesse) in quanto il decreto legislativo n. 81 del 2008, nel prevedere i principi generali di prevenzione in tema di rappresentanza dei lavoratori per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, ha demandato proprio alla contrattazione collettiva la definizione di molteplici aspetti applicativi. Tale aspetto determina, poi, la definizione/adozione di criteri di partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze in tutte le fasi di valutazione preventiva del rischio, in ossequio a quanto previsto dal decreto legislativo n. 25 del 2007, che istituisce un quadro generale per quanto concerne la informazione e consultazione dei lavoratori.

Una prima considerazione, seppure lapalissiana: il documento, trattando unicamente del tema della nomina del rappresentante della sicurezza, non tocca altri aspetti che dovrebbero/potrebbero essere oggetto di accordi collettivi (viene da pensare, anzitutto, alla questione dei lavoratori a progetto che svolgono l'attività con mezzi e strumenti riferibili a parte committente).

Inoltre, il documento è circoscritto ai lavoratori dipendenti seppure, in ambito confederale, le parti sociali ben avrebbero potuto disciplinare il fenomeno nel suo complesso. Per tale via si è persa una buona occasione per affermare, quantomeno in un ambito così importante quale quello della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, una piena equiparazione di questi a prescindere dall'assetto formalistico che sottende alle modalità di erogazione della prestazione. Tale limitazione appare evidente sol leggendo il titolo dell'articolo 2 dell'accordo che ben evidenzia la limitazione della sfera soggettiva interessata dall'accordo: tale articolo tratta, infatti, di aziende o unità produttive fino a 15 dipendenti.

Pertanto, l'accordo fa riferimento, quanto al computo, all'aspetto meramente formalistico del rapporto, escludendo i collaboratori a progetto (e gli associati in partecipazione). Tra l'altro, tale soluzione appare non pienamente sovrapponibile al dettato del decreto legislativo n. 81 del 2008 che invece all'articolo 47, comma 3 e sempre in tema di nomina dei rappresentanti per la sicurezza, fa riferimento alle organizzazioni sino alle 15 unità, circostanza che parrebbe non escludere dall'elettorato, attivo e passivo, i collaboratori a progetto.

Tale problematica non pare di poco conto, in quanto in alcune realtà potrebbe sussistere un numero non irrilevante di collaboratori a progetto che svolgono l'attività in monocommittenza ed all'interno dei luoghi riferibili a parte committente.

La stessa forzatura/limitazione è presente anche per quanto concerne le organizzazioni oltre le 15 unità (trasformate, dall'accordo interconfederale, in dipendenti).

Pertanto, che accade se, nel caso limite, il datore di lavoro ha alle proprie dipendenze 15 dipendenti ed un lavoratore a progetto con le summenzionate caratteristiche? Secondo una analisi sostanzialistica del c.d. Testo Unico verrebbe da affermare che le unità complessive sono 16 con il corollario di conseguenze applicative; diversamente, secondo l'accordo interconfederale i lavoratori da considerare sarebbero solamente i dipendenti.

Altra situazione tutt'altro di scuola: che accade nel caso di un numero esiguo di dipendenti (poniamo in misura notevolmente inferiore a 15) ed un numero rilevante di lavoratori a progetto ai quali risulta applicabile in toto il Testo Unico (caso tipico quello dello svolgimento di taluni servizi telefonici – recupero credito, vendita o promozione telefonica – presso i locali di parte committente nei c.d. call center)?

A conferma della sola rilevanza, per l'accordo interconfederale, dei dipendenti per quanto concerne l'elettorato attivo e passivo, si legga anche l'articolo 4. Se, infatti, da un lato la norma collettiva appare non riferita direttamente ai lavoratori dipendenti (il primo comma si riferisce, infatti, al diritto al voto per tutti i lavoratori – e non dipendenti –), dall'altro, la stessa richiama, più volte, aspetti che paiono incompatibili con rapporti diversi da quello dipendente: così il richiamo non solo a coloro che “prestano l'attività nelle sedi aziendali” ma, soprattutto, il

riferimento, quanto all'elettorato passivo, ai soli "lavoratori in servizio e non in prova alla data delle elezioni purchè il loro rapporto di lavoro abbia durata almeno pari a quella del mandato". Neppure nel resto del documento si rinvengono norme relative, direttamente o indirettamente, ai lavoratori a progetto. Così, l'articolo 12 tratta dello "stress lavoro-correlato" non contiene alcun riferimento alle ipotesi di lavoro c.d. "atipico" o "non standard"; del pari, anche la formazione ed informazione, disciplinati dall'articolo 13, sembrano riferiti ai soli lavoratori subordinati piuttosto che a tutti quei lavoratori che, indipendentemente dal tipo contrattuale, svolgono l'attività all'interno dei luoghi di lavoro riferibili al datore di lavoro.

Altro documento che appare interessante analizzare è costituito dall'Accordo sindacale Confindustria Marche – Cigl, Cisl, Uil Marche, del 10 febbraio 2009. In ambito regionale le parti sociali, infatti, intendono dare concretezza alla formazione ed informazione dei lavoratori in tema di tutela della salute e sicurezza, aspetto considerato come strumento chiave per diminuire gli incidenti sul lavoro attraverso anche la prevenzione degli infortuni. Tale aspetto, in effetti, appare rilevante anche e soprattutto in considerazione del fatto che un lavoratore carente di formazione ed informazione sui dispositivi di sicurezza e sugli strumenti a sua disposizione, non solo non sarà in grado di percepire possibili fonti di pericolo ed evitare il danno diretto per sé o per gli altri ma non sarà neppure in grado di valutare consciamente rischi potenziali ai quali porre rimedio prima del realizzarsi dell'evento dannoso, eventualmente segnalando la problematica al responsabile per la sicurezza o, comunque, ai responsabili aziendali in tema di salute e sicurezza.

Poste le considerazioni di cui sopra, si constata che anche in tale documento non si rinvengono disposizioni applicabili ai lavoratori a progetto; ciò dimostra, ancora una volta, una mentalità tutto sommato ancorata ai rapporti di lavoro dipendente ed in contrasto con il tentativo di apertura manifestato dal decreto legislativo n. 81 del 2008.

Infatti, le parti sociali regionali, benché nelle premesse, facciano riferimento al comune interesse, a seguito dell'approvazione del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, alla promozione di una diffusa azione di sensibilizzazione in materia di sicurezza sul lavoro del sistema impresa in ogni sua componente, con l'obiettivo di innalzare i livelli di sicurezza sul lavoro e di salute dei lavoratori, ovvero della cultura della sicurezza per diminuire gli infortuni sul lavoro e segnatamente quelli mortali e le malattie professionali, trattano unicamente dei lavoratori dipendenti.

Tra l'altro, la figura del lavoratore a progetto "sfugge" all'attenzione delle parti sociali anche laddove queste trattino del delicato problema della tutela delle posizioni lavorative "deboli"; in questo senso, si veda l'articolo 4 dell'accordo che, dopo aver affermato la necessità di tutelare, specificamente, talune categorie di lavoratori ritenute "deboli" e potenzialmente soggette a rischi alla salute e sicurezza sul luogo di lavoro, li indica nelle seguenti categorie: lavoratori non italiani o con meno di 32 anni o, ancora, assunti da meno di 12 mesi; lavoratrici nonché lavoratori provenienti da imprese con meno di 150 dipendenti o, infine, dipendenti di aziende appartenenti a settori particolarmente a rischio.

Pertanto, nessun cenno ai lavoratori atipici.

Peraltro, l'accordo, seppure recentissimo (marzo 2009) non può tenere in debito conto della modifica operata al decreto legislativo n. 81 del 2008 per mezzo del decreto legislativo n. 106 del 2009 che ha implementato l'articolo 28, comma 1, prevedendo specificatamente che la valutazione dei rischi deve essere effettuata tenuto conto, anche, dei rischi "connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro"; in altri termini, la valutazione dei rischi in tema di tutela della salute e sicurezza deve prevedere una analisi anche delle tipologie contrattuali; in questo senso, la temporaneità del rapporto, proprio non solo del rapporto dipendente a termine ma anche di quello a progetto, deve essere considerato elemento particolarmente critico per la salute e sicurezza e di ciò ne deve dare conto il datore di lavoro nel documento di valutazione dei rischi.

Infine, merita una segnalazione l'accordo che parti sociali ed istituzionali hanno raggiunto con riferimento alla c.d. VAV (Variante di Valico), siglato in data 17 ottobre 2008. Tale accordo, pur non riguardando i lavoratori a progetto (il contesto dell'accordo non appare adeguato, in

astratto, ai lavoratori a progetto, avendo quale riferimento attività di scavi ed edilizia) risulta comunque molto interessante in quanto prevede un sistema di incentivi economici in favore della squadra e del lavoratore maggiormente impegnati nella tutela della salute e sicurezza.

Tale riconoscimento monetario è importante di per sé nonché per la modalità di erogazione posto che tale emolumento non viene erogato direttamente dal datore di lavoro ed appare tendente a realizzare compiutamente quella integrazione organizzativa di cui si è trattato precedentemente<sup>2</sup>.

#### **4. Gli a.e.c. per i lavoratori a progetto.**

Dopo aver trattato di alcuni accordi intervenuti a livello interconfederale, regionale ed istituzionale ed aver rilevato, quale filo conduttore in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, una sostanziale attenzione, in via esclusiva, per i rapporti di lavoro subordinato, pare opportuno valutare se, nell'ambito degli accordi economici collettivi posti in essere a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003, trovi spazio (e come) la disciplina in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori a progetto.

Un primo documento che si analizza è quello siglato dall'Unci – Unione Nazionale Cooperative Italiane e da Clacs Cisl, datato 4 giugno 2008. In tale accordo si legge, all'articolo 9, che «le parti concordano sulla necessità di potenziare le misure a garanzia della sicurezza dei soci con rapporto di lavoro non dipendente sui posti lavoro. Le parti si impegnano a sviluppare in sede del costituendo Ente Bilaterale Paritetico iniziative e servizi di supporto alle Cooperative per migliorare i livelli di sicurezza sui posti di lavoro. Ai sensi degli articoli 62 comma 1 e 66 comma 4 del decreto legislativo 276/03, constatato che la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro del Committente, questi individua le misure per la tutela della salute e sicurezza del collaboratore e ottempera agli adempimenti previsti dagli art. 21 e 22 del lgs 626/94 e successive modifiche; con particolare riferimento a quanto previsto all'art. 21 comma 1 lettera b) di detto Decreto provvede ad informare il collaboratore in modo specifico sulla presenza e le attribuzioni del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza». Come appare chiaro, l'accordo che, per quanto consta, non risulta essere stato rinnovato, è precedente rispetto alla disciplina del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Tuttavia, vi è un aspetto che appare meritevole di essere sottolineato: le parti, verosimilmente forzando il dato di fatto, constatano che «la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro del Committente» con il conseguente onere in capo a quest'ultimo circa la predisposizione delle misure di sicurezza. La forzatura appare evidente in quanto non appare possibile, in via preventiva ed astraendosi dai singoli specifici contesti lavorativi, affermare che tutte le prestazioni si svolgono all'interno dei luoghi di lavoro riferibili a parte Committente. D'altra parte, con tale affermazione si vorrebbe comunque ricondurre sotto una tutela legale (ed in particolare sotto l'articolo 66, comma 4, decreto legislativo n. 276 del 2003) aspetti che ne sarebbero risultati esclusi per effetto della suddetta normativa (ossia lo svolgimento di attività al di fuori di luoghi di lavoro riconducibili a parte committente o, comunque, con mezzi e strumenti alla stessa riferibili).

Altro accordo, che segue, sostanzialmente, le tracce di quello appena trattato, è quello sottoscritto in data 7 marzo 2007 (e, per quanto consta, anch'esso non oggetto di modifica a seguito del decreto legislativo n. 81 del 2008), da ALCST-Legacoop Lombardia e Clacs Cisl Lombardia e relativo al settore dell'autotrasporto (trattasi, in particolare, dell'«Accordo collettivo regionale per le cooperative operanti nel settore dell'autotrasporto i cui soci operano in regime di autonomia»).

---

<sup>2</sup> Cfr. in questo senso il contributo precedente, *Il lavoro autonomo e parasubordinato e la tutela della salute e sicurezza*.

In particolare, l'articolo 9 ricalca fedelmente quanto previsto in quello sottoscritto dall'UNCI talchè qui pare emergere palese la problematica attinente al luogo di prestazione lavorativa. Infatti, è dato di esperienza comune che l'attività di autotrasporto si svolge al di fuori di locali e su di un mezzo utilizzato per la distribuzione/ritiro di prodotti. In conseguenza di ciò appare difficile affermare, come invece è previsto nell'articolo 9, che tale attività «si svolge nei luoghi di lavoro del Committente». In altri termini, l'affermazione non pare corrispondere alla realtà dei fatti; d'altra parte, però, se le parti sociali hanno dato tale interpretazione che conseguenze comporta il richiamo di tale documento all'intero di quello concernente il singolo rapporto individuale? Sembra di poter affermare che, in tali casi, il committente risulterà onerato della tutela della salute e sicurezza del collaboratore anche se svolge l'attività al di fuori dei locali aziendali.

Cerchiamo di spiegarci meglio: su chi incombe l'onere di controllare la buona tenuta e l'efficienza del mezzo? Secondo una visione aderente all'art. 66, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003 e della disciplina di cui al c.d. Testo Unico, trattandosi di mezzi e non di luogo tale aspetto esula dalla competenze di parte committente, quand'anche risultasse proprietaria del mezzo.

Tale soluzione, però, trova una deviazione nel caso in cui le parti, in via pattizia, trasferiscano l'onere sull'altra parte (e pertanto sul Committente).

In definitiva, valutando compiutamente l'accordo collettivo, anche alla luce di una interpretazione sistematica e coerente alla realtà dei fatti, si deve ritenere che le parti sociali, constatando che l'attività "si svolge nei luoghi di lavoro del Committente" hanno teso trasferire i rischi e gli oneri sulla salute e sicurezza sul Committente anche per quanto concerne le attività di autotrasporto rese al di fuori dei luoghi di lavoro (altrimenti l'assunto, visto il settore, non avrebbe assolutamente alcun senso); trasferimento che si realizza nel singolo rapporto nel caso di richiamo all'interno del contratto individuale, dell'accordo collettivo.

Infine, in un accordo di gruppo (Gruppo Cos – Strutture Territoriali Palermo con parti sociali Slc-Cigl, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil) del 13 gennaio 2005 si afferma, significativamente all'articolo 14 che, «ferma restando la integrale applicazione di tutte le normative vigenti in materia di sicurezza ed igiene (d. lgs 626/94 e successive modificazioni), di infortuni sul lavoro e di malattie professionali, il Gruppo COS si impegna a garantire a tutti i lavoratori a progetto, che nell'espletamento della loro attività utilizzino apparecchiature video, le pause e le sospensioni previste dal d. lgs 626/94, pur nel pieno rispetto delle modalità tipiche e delle caratteristiche di autonomia delle prestazioni svolte senza vincolo di subordinazione». Tale affermazione consente di ricordare che, se da un lato non vi è distinzione tra i lavori a seconda del tipo di contratto con specifico riferimento alla tutela della salute e sicurezza, dall'altro, diverse sono le conseguenze in tema di sospensione dell'attività durante l'utilizzo delle apparecchiature video: infatti, mentre al lavoratore dipendente può essere richiesto lo svolgimento di altre mansioni legittime che non comportano l'utilizzo di tali apparecchiature (come ben emerge dal contenuto del comma 1, dell'articolo 175 del decreto legislativo n. 81 del 2008 a mente del quale «il lavoratore, ha diritto ad una interruzione della sua attività mediante pause ovvero cambiamento di attività»), con la conseguenza che il dipendente potrà anche non porre in essere alcuna pausa concreta, diversamente, il lavoratore a progetto, in quanto autonomo, deve risultare pienamente libero di svolgere altre attività accessorie così come interrompere la prestazione per un tempo minimo di 15 minuti senza che, allo scadere dello stesso, possa venire "richiamato" per mancata ripresa dell'attività (circostanza che evidenzerebbe l'utilizzo di un potere di eterodirezione con conseguente riconduzione del rapporto nell'ambito di quello dipendente).

## **5. Gli enti territoriali e la promozione della tutela della salute e sicurezza dei collaboratori.**

La legge regionale della Valle d'Aosta 21 luglio 2009, n. 21, intitolata *Interventi a favore dei familiari delle vittime degli incidenti sul lavoro e per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*

ha previsto un contributo, concesso una *tantum*, in favore dei familiari della lavoratrice o del lavoratore deceduti a causa di incidenti sul luogo di lavoro. In particolare, la normativa prevede che il contributo è concesso, indipendentemente dalla natura e dalla tipologia di rapporto di lavoro svolto dalla vittima con la conseguenza che l'erogazione economica spetterà anche ai familiari dei lavoratori autonomi (e, pertanto, anche ai collaboratori a progetto).

In aggiunta, la normativa prevede la possibilità, per i familiari indicati nella legge stessa, di poter godere di un punteggio aggiuntivo o una preferenza per assunzioni presso l'Amministrazione Regionale oltre ad assegni o contributi per lo studio; anche tale aspetto deve considerarsi applicabile anche ai lavoratori autonomi (più problematica, quantomeno da un punto di vista formale, è la possibilità di estendere la norma anche agli associati in partecipazione – come logica e sostanza vorrebbero – in quanto gli stessi non operano per mezzo di un contratto di lavoro quanto, piuttosto, un apporto di lavoro).

Molto interessante risulta essere anche l'Approvazione, in data 3 giugno 2009, da parte della Giunta Regione Emilia Romagna del *Piano straordinario della formazione per la sicurezza di cui all'Accordo ai sensi dell'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 del 20/11/2008 e dell'Avviso pubblico di chiamata di operazioni per la sua attuazione*. Tale piano riguarda, pertanto, la formazione di lavoratori e datori di lavoro rispetto al tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, inteso in una accezione ampia che ricomprenda anche la promozione del benessere psico-fisico dei lavoratori e il miglioramento della qualità della vita lavorativa, con interventi formativi di carattere generale (sulla normativa vigente, su aspetti legati alla organizzazione della sicurezza, sui concetti di rischio, danno, prevenzione e protezione, sui diritti e doveri dei lavoratori, ecc.) e specifica (sui rischi specifici legati al comparto cui appartiene l'impresa e le misure specifiche messe in atto per prevenire tali rischi, nonché sulle procedure di sicurezza e di igiene di cui l'azienda si è dotata). In tale documento, in ossequio all'accordo in conferenza Stato-Regioni che individua, tra i principali destinatari degli interventi formativi che rientrano nel Piano straordinario della formazione per la sicurezza, anche i lavoratori autonomi, la Giunta individua la necessità di procedere con una formazione specifica in favore di datori di lavoro delle PMI, di piccoli imprenditori e dei lavoratori autonomi. Tali soggetti, secondo la Giunta, necessitano di formazione adeguata in relazione alle specifiche condizioni organizzative in cui operano, in considerazione del fatto che l'attività professionale o lavorativa è basata sul lavoro proprio e/o di pochi addetti con la conseguenza che i lavoratori operano all'interno di organizzazioni di piccole dimensioni o con modalità di lavoro non più tradizionali, quali lavoratori autonomi, lavoratori atipici e parasubordinati, e che, pertanto, si trovano in condizioni non favorevoli rispetto alla fruizione di specifici interventi formativi.

La premessa di cui sopra, se deve essere valutata positivamente, vista l'inclusione dei collaboratori a progetto tra i soggetti potenzialmente a rischio per la salute e sicurezza, non appare pienamente corretta; infatti, dall'entrata in vigore della Legge Biagi il tipo contrattuale è stato utilizzato, soprattutto, in specifici settori (in luogo, peraltro, dei precedenti co.co.co. che non garantivano tutela alcuna) ed in connessione con determinate attività che spesso risultano connesse ad organizzazioni di rilevanti dimensioni o, comunque di dimensioni certamente non trascurabili (viene da pensare, in particolare, all'utilizzo di tale tipologia contrattuale per i collaboratori che operano, in regime di autonomia, seppure in coordinazione ed in via continuativa, per attività di recupero credito telefonico effettuato con modalità *out bound* presso le sedi di parte committente che mette a disposizione le postazioni di lavoro o agli autotrasportatori).

Posto quanto sopra, la Giunta, con specifico riferimento ai lavoratori autonomi e parasubordinati effettua il seguente ragionamento: negli ultimi decenni è venuto meno il modello di lavoro tradizionale (basato sullo svolgimento di un lavoro stabile a tempo pieno presso l'ufficio o la fabbrica del datore di lavoro), in favore dello svolgimento di attività poste in essere con orari e modalità flessibili. Correttamente, la Giunta ricorda che, dal punto di vista della sicurezza e salute sul lavoro è crescente l'attenzione, anche a livello europeo, verso questa categoria di lavoratori, poiché la condizione di autonomia non è sempre volontaria ma viene

spesso usata dal datore di lavoro come strumento per evitare responsabilità sociali<sup>3</sup>. La Giunta afferma che, con specifico riferimento alla formazione di tali soggetti, le finalità da perseguire sono le seguenti: comprensione del quadro complessivo delle regole e delle norme che disciplinano il tema della sicurezza; acquisizione di maggiore consapevolezza rispetto al tema della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro e comprendere il valore dell'impegno verso la sicurezza; acquisizione degli strumenti cognitivi e comportamentali per favorire l'autotutela propria e di eventuali collaboratori nonché dei comportamenti lavorativi adeguati a garantire la propria sicurezza e la prevenzione dei rischi nell'ambiente di lavoro; acquisire.

Per quanto concerne, infine, gli oneri di finanziamento per i corsi, la Giunta fa presente che questi sono a carico delle risorse pubbliche esclusivamente per il primo anno di attuazione delle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008 e nell'ambito della campagna straordinaria di formazione di cui all'accordo in conferenza unificata del 20 novembre 2008 con priorità e privilegio per i lavoratori autonomi e parasubordinati che operano nei settori edilizia, agricoltura, trasporti e meccanica.

## **6. Conclusioni.**

Dopo questo breve approfondimento sullo stato delle buone prassi pare di poter affermare che, nei fatti, non molto si è fatto per rendere effettiva e piena la equiparazione tra lavoratori dipendenti e collaboratori a progetto (specie se in monocommittenza) posto che il primo risulta comunque il destinatario "principe" della maggior parte dei riferimenti delle parti sociali/istituzionali mentre invece, visto le lacune e gli spazi di manovra tutto sommato ancora presenti nel tessuto normativo, sarebbe lecito attendersi una spinta innovativa delle parti sociali, improntata alla piena equiparazione di tali lavoratori allorquando si tratta di un tema così importante quale quello della salute e sicurezza.

Ciò anche al fine di evitare che la diversa disciplina in tale ambito possa determinare o comunque influenzare la scelta del tipo contrattuale da utilizzare.

---

<sup>3</sup> Si veda a tal proposito il rapporto dell'Agenzia Europea per la Sicurezza e Salute sul Lavoro, *Priorità e strategie nelle politiche di sicurezza e salute sul lavoro degli Stati membri dell'Unione Europea*.



**Parte IV**  
**PROSPETTIVE EVOLUTIVE TRA BUONE PRATICHE**  
**E RIFORME DEL QUADRO NORMATIVO**

**Sezione A**  
**IL TESTO UNICO DELLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI**  
**LAVORO DOPO IL CORRETTIVO**



**LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO  
DOPO IL DECRETO LEGISLATIVO N. 106 DEL 2009:  
IL NUOVO TESTO UNICO**

Sommario: 1. Il c.d. Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009: un impianto consolidato. – 2. Ragioni e limiti di un intervento correttivo: la cultura della prevenzione e il nodo della modernizzazione del mercato del lavoro. – 3. Proposte per un percorso di rilettura del decreto legislativo n. 81 del 2008.

**1. Il c.d. Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009: un impianto consolidato.**

Con l'approvazione, in via definitiva<sup>1</sup>, di un corposo decreto legislativo di quasi centocinquanta articoli, il Governo si è avvalso della possibilità – prevista dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 123 del 2007 – di apportare disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 81 del 2008, meglio noto, sebbene con formulazione tecnicamente imprecisa, come il «Testo Unico» della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Si consolida così e si assesta definitivamente nel nostro ordinamento il progetto, coltivato da oltre trent'anni<sup>2</sup>, di coordinare e razionalizzare in un unico testo la complessa normativa che, nel presidiare un bene di rango costituzionale come la salute e sicurezza dei lavoratori, pone penetranti limiti e condizioni alla libertà di iniziativa economica privata (articoli 2, 32, 38, 41 della Costituzione).

Va subito detto che il decreto legislativo n. 106 del 2009 non affronta e non risolve tutti i profili problematici e le criticità emerse nel primo anno di vigenza e (parziale) applicazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 e, ancor prima, già nella tribolata fase di approvazione del provvedimento. E non poteva essere diversamente. L'intervento correttivo si è necessariamente mosso lungo i restrittivi principi e criteri direttivi fissati, nella passata Legislatura, dalla legge n. 123 del 2007, che, come noto agli addetti ai lavori, riflette una cultura giuridica e una progettualità riformatrice assai lontana da quella che anima l'attuale compagine di governo. È sufficiente confrontare le indicazioni programmatiche in materia di promozione della salute e sicurezza sul lavoro enunciate nel *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, approvato dal Governo Berlusconi nel Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009<sup>3</sup>, con l'impianto della legge delega voluta dal Governo Prodi nella passata Legislatura per rendersi conto della enorme distanza di visione e, conseguentemente, di soluzioni normative e di dettaglio.

Pur contenendo modifiche di enorme portata pratica, tali da incidere sul giudizio complessivo del provvedimento, l'intervento correttivo non ha dunque carattere innovativo.

Sono confermati l'impianto e la struttura portante del decreto legislativo n. 81 del 2008. Il legislatore delegato ha scelto infatti di non intervenire sulla sistematica del testo, a sua volta coincidente con l'organizzazione redazionale del decreto legislativo n. 626 del 1994, incentrata su una parte generale (Titolo I), nella quale sono collocati i principi comuni e le disposizioni di

---

<sup>1</sup> Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2009. Il testo del decreto era stato approvato in prima lettura, e in versione parzialmente diversa da quella definitiva, dal Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione della genesi del Testo Unico rinvio a M. Tiraboschi, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico»*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, Milano, 2008 (per opportune precisazioni vedi anche *infra*, § 3).

<sup>3</sup> Si veda altresì, per considerazioni di maggiore dettaglio, *Rapporto annuale INAIL 2008 – Discorso del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi*, Roma, 24 giugno 2009.

sistema applicabili a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, e su parti speciali (Titoli da II a XIII), ciascuna delle quali «contenente sia la disciplina di recepimento di specifiche direttive comunitarie che quella parte delle normative italiane incidenti sulle rispettive materie che gli estensori hanno reputato opportuno mantenere in vigore, eventualmente modificandole, perché tuttora attuali in quanto funzionali alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori»<sup>4</sup>.

La scelta di mantenere il rinvio a una imponente decretazione settoriale<sup>5</sup>, non contemplata nel corpo del decreto, e il carattere di cedevolezza di molte norme rispetto a un successivo intervento a livello regionale<sup>6</sup> confermano per contro come sia improprio (anche se non inopportuno, almeno per semplicità espositiva) parlare, con riferimento al riformato decreto legislativo n. 81 del 2008, di Testo Unico della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Una porzione non trascurabile della normativa, quantunque per profili essenzialmente di specificazione e di dettaglio legati alle peculiarità di ciascun settore ovvero per la specifica materia trattata<sup>7</sup>, si trova ancor oggi in diversi testi normativi. Per non parlare poi della tecnica di coordinamento con la disciplina previgente che, nel regime delle abrogazioni, persiste nell'utilizzo di formule ambigue e incolori – «sono abrogati: [...] ogni altra disposizione legislativa e regolamentare nella materia disciplinata dal decreto legislativo medesimo incompatibili con lo stesso»<sup>8</sup> – come tali destinate ad alimentare problemi interpretativi e, con essi, l'incertezza del diritto applicabile.

Anche dopo il decreto correttivo rimaniamo nell'ambito di una sorta di “codice della sicurezza” che raccoglie e ordina le principali norme vigenti. Ben altra cosa, dunque, anche rispetto all'obiettivo intermedio, rispetto a quello assai più ambizioso del “Testo Unico”, di un “unico testo” della sicurezza che, come pure affermato all'articolo 1 del decreto, ove si esplicitano le finalità del provvedimento, si propone di coordinare e ricondurre a sistema disposizioni, di diversa ispirazione e natura, frutto di una stratificazione alluvionale.

La scelta di proseguire, in sede di correttivo, lungo i binari tracciati dal decreto legislativo n. 81 del 2008 risultava del resto inevitabile una volta registrata la ferma opposizione delle Regioni<sup>9</sup> e, ancor di più, l'indisponibilità delle parti sociali – che, pure, erano state chiamate dal Governo ad adottare liberamente uno o più avvisi comuni relativi ai contenuti della delega – ad avventurarsi in soluzioni innovative. Come già avvenuto nella fase di redazione del testo del decreto legislativo n. 81 del 2008, il contesto istituzionale e politico-sindacale di riferimento ha così non poco condizionato il processo di formazione del decreto correttivo facendo di gran lunga prevalere – anche per la presenza nella legge delega di una ingombrante clausola di non regresso di non facile interpretazione<sup>10</sup> – gli elementi inerziali e di conservazione dell'esistente. Vero è tuttavia che, pur in considerazione degli invalicabili limiti fissati dalla legge delega, si può forse parlare di una occasione parzialmente persa. Ciò, quantomeno, con riferimento al tentativo, suggerito dalle migliori esperienze internazionali e comparate, di transitare definitivamente, anche attraverso l'introduzione di robusti incentivi normativi, da una gestione della sicurezza sul lavoro finalizzata alla pedissequa – e non di rado ottusa – applicazione del precetto formale ad un assai più moderno e sostanziale *management by objectives*<sup>11</sup> volto a

<sup>4</sup> Così la relazione tecnico-normativa di illustrazione del d.lgs. n. 106/2009, cit.

<sup>5</sup> Art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>6</sup> Art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>7</sup> Si pensi, in particolare, al d.lgs. n. 151/2001 (c.d. “Testo unico” sulla maternità) e al d.lgs. n. 66/2003 in tema di orario di lavoro.

<sup>8</sup> Art. 304, comma 1, lett. d, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>9</sup> Si veda, in proposito, la posizione negativa sullo schema di decreto legislativo del 27 marzo 2009 assunta dalle Regioni nella Conferenza Stato-Regioni del 29 aprile 2009.

<sup>10</sup> Art. 1, comma 3, della l. n. 123/2007: «I decreti di cui al presente articolo non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze».

<sup>11</sup> Insiste molto su questo aspetto il Ministro del lavoro Maurizio Sacconi. Vedi, in particolare, *Rapporto*

integrare obiettivi e politiche per la salute e sicurezza in tutti gli aspetti organizzativi (strutturali, operativi ed esecutivi) e gestionali del lavoro.

Si pensi, in via puramente esemplificativa, alla elaborazione e al costante aggiornamento di codici di condotta, alla sperimentazione di buone prassi, alla adozione di efficienti modelli organizzativi e gestionali e alla loro certificazione. E si pensi altresì alla valorizzazione della bilateralità e di un approccio partecipato alla gestione della sicurezza, alla corretta formazione e informazione dei lavoratori inseriti nel ciclo produttivo con tipologie contrattuali non standard, alla responsabilizzazione del committente nella selezione di operatori affidabili verso cui esternalizzare fasi del lavoro, ecc.

Per quanto modificati, anche in una ottica di semplificazione e migliore coordinamento, gli oltre trecento articoli del decreto legislativo n. 81 del 2008, rimangono tutti confermati dal decreto correttivo con tutto quello che ne consegue in termini di reale conoscibilità, chiarezza ed esigibilità del dettato normativo. Mentre non è stata accolta, per la decisa opposizione di tutte le parti sociali e le forti perplessità manifestate dalle Commissioni parlamentari, l'unica disposizione radicalmente innovativa contemplata nella prima versione del decreto correttivo, come approvato dal Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009, e cioè l'introduzione di una vera e propria «presunzione di conformità» alle norme di legge del Testo Unico derivante dalla corretta attuazione di norme tecniche e buone prassi ovvero dalla certificazione della adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza ad opera di enti bilaterali e università. Una tecnica promozionale, quest'ultima, certamente tutta da sperimentare e verificare sul campo, ma che avrebbe probabilmente consentito di rivolgere una maggiore attenzione agli aspetti sostanziali – organizzativi e gestionali – della sicurezza.

## **2. Ragioni e limiti di un intervento correttivo: la cultura della prevenzione e il nodo della modernizzazione del mercato del lavoro.**

Come ampiamente noto agli addetti ai lavori l'iter di approvazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 è stato alquanto travagliato e ha alimentato aspre polemiche tra il Governo e le parti sociali soprattutto con riferimento all'imponente apparato sanzionatorio<sup>12</sup>. Il sistema associativo delle imprese, in particolare, si era spinto a etichettare il provvedimento come inutilmente punitivo e repressivo<sup>13</sup>.

Nessuno dubitava ovviamente della utilità di un intervento – invero, anche a detta dei primi commentatori del decreto legislativo n. 81 del 2008, solo parzialmente riuscito – di razionalizzazione e riordino di un sistema normativo particolarmente complesso e frammentato. Un «sistema» – se così si poteva definire – scaturito da un delicato quanto precario intreccio di principi costituzionali, disposizioni di carattere generale, provvedimenti legislativi di carattere episodico e ispirati a logiche eterogenee, orientamenti giurisprudenziali, prassi amministrative e discipline di matrice sindacale tra loro poco o nulla coordinati e che, a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, era stato inopinatamente collocato sulle sabbie mobili della competenza concorrente Stato-Regioni.

Piuttosto, a seguito della caduta del Governo Prodi, si era lungamente discusso in merito alla opportunità di adottare provvedimenti così delicati a Camere oramai sciolte, e, soprattutto, sull'onda emotiva di avvenimenti luttuosi che avevano poi inevitabilmente finito per

---

*annuale INAIL 2008 – Discorso del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi, cit.*

<sup>12</sup> Cfr. M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*, spec. i contributi raccolti nel Cap. I.

<sup>13</sup> *Testo Unico su salute e sicurezza: la posizione delle imprese*, dichiarazione di Alberto Bombassei, Vicepresidente Confindustria per le relazioni industriali, del 5 marzo 2008. Si veda altresì il testo della audizione di Confindustria, del 26 aprile 2007, sul disegno di legge delega al Governo per l'emanazione di un Testo Unico per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

enfaticamente, a torto o a ragione, i profili sanzionatori e repressivi della nuova disciplina. Ed in effetti la delega contenuta nell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007 avrebbe probabilmente fatto la stessa fine dei precedenti tentativi<sup>14</sup> se non si fosse registrata una straordinaria tensione nell'opinione pubblica e nelle più alte cariche dello Stato a seguito di una serie di tragici avvenimenti luttuosi tra cui il rogo, e la conseguente strage di operai, presso lo stabilimento di Torino della ThyssenKrupp<sup>15</sup>.

Un intervento correttivo risultava pertanto necessario e anche opportuno. Necessario per correggere i tanti errori materiali e tecnici presenti nel decreto legislativo n. 81 del 2008, dovuti alla fretta con cui il provvedimento era stato confezionato. Opportuno per raggiungere – come in effetti poi avvenuto – un migliore punto di equilibrio tra tutela della salute e sicurezza sul lavoro e libertà d'impresa e, con esso, un più elevato grado di consenso tra le parti sociali.

L'esigenza di superare le non poche criticità e le lacune del Testo Unico aveva del resto spinto il Governo, già nei mesi passati, a intervenire con alcuni provvedimenti volti a differire i tempi della sua piena entrata a regime.

Con il decreto legge n. 207 del 2008 convertito, con modifiche, in legge n. 14 del 2009, era stata rinviata al 16 maggio 2009 l'entrata in vigore delle disposizioni di cui agli articoli 18, comma 1, lettera *r*, e 41, comma 3, lettera *a*, del decreto legislativo n. 81 del 2008 con riferimento, rispettivamente, all'invio a Inail e Ipsema dei dati relativi agli infortuni sul lavoro superiori a un giorno e al divieto di visite mediche in fase preassuntiva<sup>16</sup>. Oltre a una prima proroga del termine di cui all'articolo 306, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008, con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 28, commi 1 e 2, concernenti la valutazione dello stress lavoro-correlato nell'ambito della valutazione dei rischi, sempre il decreto legge n. 207 del 2008, come integrato dalla legge conversione, aveva poi già disposto un rinvio di un anno per la adozione dei decreti interministeriali necessari (a) per la individuazione «delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative» di alcuni settori (forze armate e di polizia, protezione civile, università, trasporto aereo e marittimo, ecc.)<sup>17</sup> e (b) per la definizione delle «disposizioni necessarie a consentire il coordinamento» della disciplina del Testo Unico con la «normativa relativa alle attività a bordo delle navi [...], in ambito portuale [...], per il settore delle navi da pesca [...], con la disciplina in tema di trasporto ferroviario [...]».

Di ben altro respiro è ora l'intervento correttivo. Incisivo è, in particolare, l'intervento sull'apparato sanzionatorio. Come già accaduto nel corso della passata Legislatura, è questo il profilo che ha sollevato le maggiori polemiche a livello politico e sindacale. A partire dalla paventata introduzione di una norma c.d. “salva-manager”, di cui si è ampiamente discusso anche oltre la cerchia degli addetti ai lavori<sup>18</sup> e che, a detta di qualche osservatore, avrebbe potuto incidere sul caso Thyssen e su altri processi in corso al momento della approvazione del decreto.

---

<sup>14</sup> Vedi *supra*, nota 3.

<sup>15</sup> Si legga, in proposito, la *Relazione finale* approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 18 ottobre 2006, qui 13-16, che parla di «impressionanti elementi informativi» raccolti a seguito di audizioni e sopralluoghi.

<sup>16</sup> L'entrata in vigore di tale divieto era già stata differita al 1° gennaio 2009 dal d.l. n. 97/2008, convertito in l. n. 197/2008.

<sup>17</sup> Art. 32, comma 2-*ter*, del d.l. n. 207/2008 convertito, con modifiche, in l. n. 14/2009: «All'articolo 3, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, le parole: “Con i successivi decreti, da emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 3” sono sostituite dalle seguenti: “Con decreti, da emanare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 2”».

<sup>18</sup> Cfr. l'art. 10-*bis* dello schema di decreto correttivo approvato, in prima lettura, dal Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009.

Quantunque ampiamente rimaneggiata rispetto alla versione originaria<sup>19</sup>, la disposizione che disciplina la posizione di garanzia e responsabilità del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti conferma il tentativo – tutto da verificare alla luce dei futuri orientamenti della magistratura – di escludere interpretazioni che attribuiscono automaticamente al datore di lavoro una responsabilità penale di tipo oggettivo.

In termini più generali, l'intervento della sanzione penale viene ora circoscritto ai soli casi di violazione delle disposizioni sostanziali e non di quelle unicamente formali. Anche l'entità delle sanzioni è stata complessivamente rivista. Le pene detentive – si legge nella relazione tecnico-normativa di accompagnamento – sono state rese eque rispetto alla reale gravità delle infrazioni. Mentre le ammende e le sanzioni pecuniarie sono state rese maggiormente proporzionate, anche rispetto alla gravità delle violazioni, ancorandole in ogni caso all'aumento dei prezzi al consumo calcolato dal 1994, anno di emanazione del decreto legislativo n. 626, a oggi. Ai fini della imputazione delle responsabilità si cerca di tenere conto dei compiti effettivamente svolti da ciascun attore della sicurezza, favorendo l'utilizzo di procedure di estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi mediante regolarizzazione da parte del soggetto inadempiente.

Anche il discusso potere di sospensione dell'impresa viene rivisitato in funzione della reale possibilità di incidere sulle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori e secondo una logica di *extrema ratio*. Con il decreto legge n. 112 del 2008, il Governo aveva già provveduto alla abrogazione della norma – presente nell'articolo 5, comma 1, della legge n. 123 del 2007 e successivamente ripresa dal decreto legislativo n. 81 del 2008 – in base alla quale gli ispettori del lavoro potevano adottare un provvedimento sospensivo in presenza di reiterate violazioni in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale. In coerenza con la Direttiva Sacconi del 18 settembre 2008 in materia di servizi ispettivi e attività di vigilanza, viene ora chiarito che ove l'impresa occupi un unico lavoratore trovano applicazione le sole sanzioni ordinarie, senza obbligo di chiusura. Anche le circostanze e gli elementi che legittimano, in caso di gravi e reiterate violazioni della normativa in materia di sicurezza, l'adozione di questo drastico provvedimento sono ora meglio precisate e delimitate.

La strategia perseguita dal legislatore delegato, indicata con chiarezza nella stessa relazione tecnico-normativa di accompagnamento del provvedimento<sup>20</sup>, è dunque quella di superare una cultura sanzionatoria e repressiva che, inevitabilmente, finisce con il mettere in secondo piano il profilo della prevenzione e della programmazione della sicurezza. Di qui la semplificazione del quadro legale e dei relativi adempimenti; la valorizzazione di un modello di gestione della sicurezza il più possibile partecipato e bilaterale; la maggiore attenzione prestata alla tutela dei lavoratori atipici e temporanei nella valutazione dei rischi, alla formazione e informazione dei lavoratori, alla adozione dei modelli di organizzazione e gestione, alla qualificazione del sistema delle imprese in ordine alla verifica della loro idoneità tecnico-professionale, alla effettività del coordinamento interistituzionale nella programmazione delle ispezioni, ecc.

In un Paese come il nostro, che conosce da tempo una delle legislazioni più avanzate del mondo e che è certamente in linea con gli standard internazionali e comunitari, la spiegazione – e la possibile soluzione – del problema delle morti bianche e degli infortuni sul lavoro è, in effetti, tutta di ordine sostanziale, non formale, e impone di intervenire su un complesso intreccio di fattori organizzativi, culturali e comportamentali ancora profondamente radicati negli ambienti di lavoro e rispetto ai quali i limiti di ogni intervento legislativo sono evidenti.

Servono buone norme, certamente. Decisivi sono, tuttavia, i comportamenti concreti e quotidiani di tutti gli attori coinvolti: dagli imprenditori agli stessi lavoratori e, via via, ai vari organi e soggetti chiamati a vigilare sulla corretta attuazione delle leggi.

Una moderna cultura della sicurezza impone, in particolare, di superare una prospettiva iper-tecnicistica e specialista della sicurezza sul lavoro che, spesso, risulta priva di adeguate connessioni con la direzione del personale e i centri di decisione strategica in merito alla

---

<sup>19</sup> *Sicurezza sul lavoro, scontro sul ruolo dei manager*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 aprile 2009.

<sup>20</sup> Cfr. anche il comunicato stampa del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 31 luglio 2009 (in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)).

organizzazione del lavoro. Come conferma una letteratura oramai cospicua, l'andamento infortunistico è oggi fortemente condizionato dai cambiamenti demografici e dalle innovazioni introdotte nei modelli organizzativi della produzione e del lavoro: il sempre più esteso ricorso alle esternalizzazioni e agli appalti, la diffusione di tipologie di lavoro atipico e temporaneo, la compresenza nei luoghi di lavoro di lavoratori con differenti regimi legali e contrattuali (somministrazione, appalto, distacco, ecc.), l'ingresso massiccio nel nostro mercato del lavoro di forza lavoro di altri Paesi, l'invecchiamento della popolazione, il persistere di un'ampia area di lavoro sommerso e irregolare, ecc.

L'emersione di nuovi rischi e di nuove patologie specie di natura psico-sociale non si contrasta tuttavia – come purtroppo ancora molti *maître à penser* sostengono – con un improponibile ritorno ai modelli organizzativi e contrattuali del passato e con un inasprimento delle sanzioni. Vero è, semmai, che proprio un eccesso di regolamentazione statale, il formalismo giuridico fine a se stesso e i tanti vincoli culturali alla modernizzazione del diritto del lavoro hanno finito, il più delle volte, per disincentivare il sistema delle imprese – specie quelle di piccole e medie dimensioni – a cogliere e realizzare gli aspetti sostanziali, di natura organizzativa e comportamentale, che rendono effettivo il rispetto delle leggi vigenti.

Non è dunque sufficiente un Testo Unico della sicurezza, per quanto perfezionato e reso maggiormente equilibrato. La vera battaglia per ambienti di lavoro più sicuri e decenti passa infatti, ancora una volta, dalla porta della modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali del lavoro e, dunque, dalla modernizzazione del mercato del lavoro, perché vincoli obsoleti e norme inesigibili spingono inevitabilmente nella direzione degli abusi, della improvvisazione e della “esternalizzazione” del rischio che, come noto, sono alcune delle principali cause delle tante tragedie sul lavoro.

È questa, del resto, la strategia proposta dalle istituzioni comunitarie, da tempo protese a rilanciare le politiche di prevenzione a livello nazionale nell'ottica di un partenariato tra lavoratori, rappresentanze sindacali e imprese volto a enfatizzare l'importanza della salute e sicurezza sul lavoro ai fini di una maggiore efficienza organizzativa, dell'incremento della produttività del lavoro e, conseguentemente, della competitività delle imprese<sup>21</sup>.

### **3. Proposte per un percorso di rilettura del decreto legislativo n. 81 del 2008.**

Le turbolenze che, nella passata legislatura, hanno accompagnato – e condizionato – il percorso di approvazione del Testo Unico, in un clima esasperato di allarmismi e polemiche, non hanno certo giovato alla lettura del decreto legislativo n. 81 del 2008 e alla sua progressiva messa a regime che, infatti, è stata ampiamente dilazionata in attesa dell'intervento correttivo. Un confronto politico-sindacale a dir poco incandescente, alimentato da una copertura mediatica e istituzionale senza precedenti, ha portato ad affrontare una tematica così delicata e tecnicamente complessa a colpi di slogan e in clima di emergenza nazionale, come se si dovesse fronteggiare, contro ogni evidenza empirica e statistica<sup>22</sup>, un drastico quanto improvviso incremento di infortuni e morti sul lavoro. Tanto da sollevare il dubbio di un vero e proprio sciacallaggio sulle morti bianche, non di rado utilizzate a fini politici per sostenere, attraverso l'immagine evocativa del “padrone feroce”<sup>23</sup>, l'ennesimo scontro ideologico tra capitale e lavoro.

Lo stesso errore non va ripetuto ora, in sede di rilettura del decreto legislativo n. 81 del 2008 alla luce delle modifiche e integrazioni introdotte dal decreto correttivo.

---

<sup>21</sup> Cfr., in particolare, Commissione Europea, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007 – 2012 on health and safety at work*, Com(2007)62 final.

<sup>22</sup> Si vedano, al riguardo, le notazioni giustamente critiche di L. Ricolfi, *Morti bianche: non si evitano con l'allarmismo*, in *Panorama*, 26 giugno 2008.

<sup>23</sup> In quel particolare contesto politico-sindacale l'immagine del “padrone feroce” era stata richiamata, in tema di morti bianche, persino da un giornale progressista come *Il Riformista* (vedi l'edizione del 5 marzo 2008).

Una moderna cultura del lavoro, che ponga la persona al centro del sistema dei rapporti di produzione, non può certamente tollerare alcun compromesso sulla integrità di anche una sola vita umana. Per impostare correttamente il problema, e cercare soluzioni concrete, non si può tuttavia dimenticare che, per la prima volta dal dopoguerra, il tragico bilancio delle morti bianche è sceso nel nostro Paese sotto la soglia dei 1.200 casi l'anno (contro i 4.500 degli anni Sessanta del secolo scorso). Un dato incoraggiante, anche perché – come puntualmente documenta il Rapporto INAIL 2008<sup>24</sup> – risulta accompagnato da una consistente riduzione del numero di infortuni sul lavoro. L'indice infortunistico è significativamente inferiore alla media europea. Ci collochiamo, per tasso di incidenza, al di sotto di importanti Paesi come Spagna, Francia e Germania.

Ancora molto resta da fare. L'obiettivo fissato dalle istituzioni comunitarie, nell'ambito della Strategia europea per la salute e sicurezza sul lavoro<sup>25</sup>, di una riduzione del 25 per cento del totale degli infortuni in Europa entro il 2012 impone anzi uno sforzo straordinario per rilanciare con determinazione, anche in termini di una più intensa collaborazione tra imprese e lavoratori<sup>26</sup>, una nuova cultura della sicurezza che veda nella prevenzione il suo punto qualificante.

In questa prospettiva anche i giuristi e gli addetti hanno un compito delicato, perché a essi spetta contribuire lealmente e con spirito costruttivo alla messa a regime di un quadro normativo moderno e maggiormente effettivo, che è poi uno degli obiettivi principali della stessa Strategia europea per la salute e sicurezza sul lavoro<sup>27</sup>. Anche per i limiti dell'intervento correttivo indicati nel paragrafo che precede, quello della conoscibilità delle numerose norme esistenti (oltre trecento per il solo Testo Unico) resta uno dei principali problemi del nostro sistema prevenzionistico. Problema che, a nostro avviso, potrà essere realisticamente affrontato solo una volta messo da parte il tradizionale atteggiamento formalistico che, alimentando l'ambiguità e l'oscurità delle norme, finisce non di rado per rendere praticamente impossibile la loro reale conoscenza ed applicazione.

È per questa ragione – e anche per evitare di lasciare sullo sfondo i principali nodi sistematici e le più immediate questioni pratiche e operative affrontate e sollevate dal decreto correttivo – che, in sede di rilettura del decreto legislativo n. 81 del 2008 confermiamo l'inutilità di una sterile e tutto sommato inutile – almeno fino a quando non si saranno consolidati i primi orientamenti interpretativi della magistratura – analisi formalistica e di dettaglio degli oltre trecento articoli che lo compongono. Dati per scontati i limiti di un commento “a caldo”, i contributi raccolti nel presente commentario mirano, piuttosto, a fornire al lettore le giuste coordinate sistematiche e, anche attraverso l'ausilio di continui schemi riepilogativi e di sintesi, le più essenziali linee di indirizzo operativo per assimilare e gestire la complessiva opera di riorganizzazione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro imposta dalla nuova normativa.

Si rinvia invece alla proiezione informatica del presente volume per ulteriori approfondimenti<sup>28</sup>, a partire da una rassegna ragionata della dottrina di riferimento, che pertanto, salvo limitate eccezioni, non verrà richiamata nei contributi che seguono. Scelta questa che, per quanto indubbiamente opinabile, consentirà di sviluppare, nei saggi che seguono, un complessivo ragionamento di razionalizzazione e chiarificazione del nuovo dato legale senza cadere nel rischio, sempre presente, di un discorso autoreferenziale, rivolto al passato e, in ogni caso, di valenza prettamente dogmatica e dottrinale.

---

<sup>24</sup> *Rapporto annuale INAIL 2008 – Discorso del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi*, Roma, 24 giugno 2009, cit.

<sup>25</sup> Commissione europea, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007 – 2012 on health and safety at work*, cit., qui 4.

<sup>26</sup> In questo senso vedi anche *Rapporto annuale INAIL 2008 – Discorso del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi*, cit.

<sup>27</sup> Commissione europea, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007 – 2012 on health and safety at work*, cit., 4.

<sup>28</sup> Si veda l'Osservatorio *Nuovi lavori, nuovi rischi*, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Lo stile adottato, coerentemente agli obiettivi del Testo Unico, è dunque quello della massima semplificazione, attraverso l'impiego di un linguaggio volutamente sobrio e senza fronzoli che non vuole certo banalizzare ciò che, per sua natura, è complesso. L'obiettivo, piuttosto, è quello di giungere linearmente allo scopo, e cioè realizzare, sulla scorta del lavoro di interpretazione e commento già svolto sul testo originario, a una complessiva sistematizzazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, così come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106 del 2009, senza attardarsi nel confronto con una elaborazione dottrinale che, per quanto concerne la normativa pregressa, si dà per assodata nei suoi orientamenti prevalenti.

Dato conto delle reali dimensioni del fenomeno infortunistico in Italia alla luce del contesto internazionale e comparato, si è dunque proceduto alla lettura del nuovo dato normativo nell'ottica (della evoluzione) della organizzazione aziendale, accorpendo cioè le diverse discipline in funzione di quelli che, d'ora in poi, saranno i pilastri portanti del nostro sistema prevenzionistico e del relativo sistema istituzionale e/o contrattuale posto a suo presidio con particolare riferimento ai compiti delle parti sociali, della Pubblica Amministrazione e degli organi di vigilanza, monitoraggio e controllo.

Centrale, in questa prospettiva di analisi, rimane innanzitutto la messa a fuoco degli attori della sicurezza (datore di lavoro e lavoratore *in primis*), in modo da delineare con precisione il quadro dei rispettivi diritti, obblighi e responsabilità. Una volta identificati gli attori, e le molteplici posizioni giuridiche attive e passive che ne derivano, risulterà poi particolarmente agevole non solo inquadrare, in termini statici, l'oggetto della sicurezza (i luoghi e l'ambiente di lavoro), ma anche concorrere a definire, in termini dinamici e con attenzione ai profili organizzativi, gli aspetti cruciali della gestione del rischio, della prevenzione e delle emergenze, sia in una ottica aziendalistica sia in una più ampia prospettiva istituzionale e in senso lato culturale attraverso le leve del controllo, della formazione e della informazione.

Svolta questa analisi, volta a ricondurre a sistema e ordinare le singole disposizioni di dettaglio contenute del Testo Unico, sarà infine possibile cogliere e valutare con maggiore oggettività il nuovo punto di equilibrio dell'apparato sanzionatorio su cui si sono concentrati, in sede di prima lettura, i principali commenti del decreto legislativo n. 106 del 2009.

## **CAMPO DI APPLICAZIONE E TIPOLOGIE CONTRATTUALI**

SOMMARIO: 1. Il campo di applicazione oggettivo e le specificazioni di settore dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009. – 2. Il campo di applicazione soggettivo e le nuove tipologie contrattuali.

### **1. Il campo di applicazione oggettivo e le specificazioni di settore dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009.**

Tra i profili di maggiore novità del Testo Unico particolare attenzione merita l'estensione del campo di applicazione – tanto soggettivo che oggettivo – della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori rispetto al quale il decreto correttivo incide in misura tutto sommato marginale.

Conformemente alla delega<sup>1</sup> l'articolo 3, comma 1, contempla un raggio di operatività alquanto esteso trovando applicazione in «tutti i settori di attività, privati e pubblici» e con riferimento «a tutte le tipologie di rischio». Il campo di applicazione oggettivo ricalca, in realtà, quello già delineato nell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994<sup>2</sup>.

Piuttosto, e secondo una linea già anticipata con la novella del 1996<sup>3</sup>, il decreto legislativo n. 81 del 2008 amplia il novero dei settori specifici rispetto ai quali la normativa trova sì applicazione, ma «tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative ivi comprese quelle per la tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, nonché dalle altre Forze di polizia e dal Corpo dei Vigili del fuoco, nonché dal Dipartimento della protezione civile fuori dal territorio nazionale»<sup>4</sup> da individuarsi attraverso l'emanazione di specifici decreti secondo un iter alquanto complesso<sup>5</sup>. Il rinvio a una imponente decretazione settoriale, non contemplata nel corpo del decreto legislativo n. 81 del 2008, conferma semmai come, approvato ora il decreto correttivo, sia improprio parlare di Testo Unico della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro posto che una porzione certo non trascurabile della normativa, quantunque per profili essenzialmente di specificazione e di dettaglio legati alle peculiarità di ciascun settore<sup>6</sup>, rimane definitivamente collocata in differenti testi normativi.

---

<sup>1</sup> Art. 1, comma 2, lett. b, l. n. 123/2007.

<sup>2</sup> Sul campo di applicazione del d.lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni cfr. le circ. n. 102/1995; n. P1565/4146; n. 10/1996 e n. 89/1996.

<sup>3</sup> Cfr. il d.lgs. n. 242/1996.

<sup>4</sup> Modifica introdotta dall'art. 3, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 106/2009. Il testo originario del d.lgs. n. 81/2008 parlava di «tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative».

<sup>5</sup> Il d.lgs. n. 81 /2008 rinvia in generale (e salvo il caso peculiare delle Forze Armate, per il quale si richiede anche il coinvolgimento degli organismi a livello nazionale rappresentativi del personale militare) a specifici decreti dei «Ministri competenti di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della salute e delle riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

<sup>6</sup> Ma cfr. anche l'art. 306 del d.lgs. n. 81/2008, secondo cui i ben 58 articoli contenuti nel d.P.R. n. 302/1956, contenente *Norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro integrative di quelle generali emanate con decreto del presidente della repubblica 27 aprile 1955, n. 547*, «costituiscono integrazione di quelle contenute nel presente decreto legislativo».

Ferma restando la vigenza temporanea dei decreti settoriali attualmente in vigore<sup>7</sup>, un trattamento specifico è infatti previsto nei riguardi delle Forze Armate e di Polizia, del dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dei servizi di Protezione Civile, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie, di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle università, degli istituti di istruzione universitaria, delle istituzioni dell'alta formazione artistica e coreutica, degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, «degli uffici all'estero di cui all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18»<sup>8</sup>, e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi<sup>9</sup>. Con successivi decreti si provvederà poi a dettare le disposizioni necessarie per il coordinamento con la normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi vigore<sup>10</sup>, in ambito portuale<sup>11</sup> e per il settore delle navi da pesca<sup>12</sup>, nonché alla armonizzazione con la disciplina in tema di trasporto ferroviario<sup>13</sup>.

Rispetto al testo originario del decreto legislativo n. 81 del 2008, il decreto legge n. 207 del 2008 convertito, con modifiche, in legge n. 14 del 2009, ha provveduto a estendere di ulteriori dodici mesi il termine per l'approvazione della relativa decretazione. Il termine finale contemplato dall'articolo 3, comma 2, primo e secondo periodo, è dunque ora di 24 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008 (e cioè il 15 maggio 2010).

Disposizioni specifiche sono anche stabilite con riferimento ai componenti della impresa familiare di cui all'articolo 230-*bis* del Codice Civile, ai lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 del Codice Civile e, come precisato dal decreto correttivo, ai «coltivatori diretti del fondo, (ai) soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, (agli) artigiani e (ai) piccoli commercianti»<sup>14</sup>. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali dovrà in ogni caso provvedere<sup>15</sup>, «limitatamente alle imprese che impiegano lavoratori stagionali ciascuno dei quali non superi le cinquanta giornate lavorative e per un numero complessivo di lavoratori compatibile con gli ordinamenti culturali aziendali», a emanare «disposizioni per semplificare gli adempimenti relativi all'informazione, formazione e sorveglianza sanitaria»<sup>16</sup>.

L'articolo 3 del decreto legislativo n. 106 del 2009, introduce infine una disciplina specifica per il lavoro nelle cooperative sociali e le organizzazioni di volontariato. All'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 viene infatti introdotto un nuovo comma 3-*bis* secondo cui: «nei riguardi delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, e delle organizzazioni di volontariato della protezione civile, ivi compresi i volontari della Croce Rossa Italiana e del Corpo Nazionale soccorso alpino e speleologico, e i volontari dei vigili del fuoco, le disposizioni del presente decreto legislativo sono applicate tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività, individuate entro il 31 dicembre 2010 con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Dipartimento della

---

<sup>7</sup> Cfr. l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008. In particolare, in attuazione del d.lgs. n. 626/1994 sono stati emanati: il d.m. n. 338/1997, per le strutture giudiziarie e penitenziarie; il d.m. n. 497/1997, per le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero; il d.m. n. 363/1998, per le Università e gli istituti di istruzione universitaria; il d.m. n. 325/1998, per il Corpo della Guardia di Finanza; il d.m. n. 450/1999, per le strutture della Polizia di Stato, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e degli uffici centrali e periferici della Amministrazione della Pubblica Sicurezza, comprese le sedi delle autorità aventi competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica, di protezione civile, di incolumità pubblica; il d.m. n. 284/2000, per il Ministero della difesa; il d.m. n. 110/2001, per il Corpo Forestale dello Stato.

<sup>8</sup> Categoria introdotta ora dall'art. 3, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 106/2009 in luogo «delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 1° agosto 1991, n. 266».

<sup>9</sup> Art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>10</sup> Cfr. il d.lgs. n. 271/1999.

<sup>11</sup> Cfr. il d.lgs. n. 272/1999.

<sup>12</sup> Cfr. il d.lgs. n. 298/1999.

<sup>13</sup> Cfr. la l. n. 191/1974, e i relativi decreti di attuazione.

<sup>14</sup> Art. 21 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dall'articolo 14 del d.lgs. n. 106/2009.

<sup>15</sup> Il termine previsto dal d.lgs. n. 81/2008, ampiamente scaduto, era di 90 giorni.

<sup>16</sup> Art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 81/2008.

protezione civile e il Ministero dell'interno, sentita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro».

## 2. Il campo di applicazione soggettivo e le nuove tipologie contrattuali.

Decisamente più innovativo rispetto al decreto legislativo n. 626 del 1994, ancora condizionato dalla centralità del tipo legale di cui all'articolo 2094 del Codice Civile<sup>17</sup>, è subito apparso, per contro, il campo di applicazione soggettivo del decreto legislativo n. 81 del 2008 in coerenza con un processo – da tempo in atto<sup>18</sup>, pure in ambito giurisprudenziale<sup>19</sup>, anche se mai portato a definitivo compimento – volto ad adattare il dato giuridico-formale alla evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa e, conseguentemente, alla progressiva perdita di centralità del contratto standard di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

La nuova disciplina, come vedremo in dettaglio, interessa ora tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto che li lega a un determinato utilizzatore<sup>20</sup>, collocandosi così ben oltre la tradizionale area del lavoro dipendente. Il provvedimento è dunque destinato a trovare applicazione non solo nell'ambito del c.d. lavoro atipico che, notoriamente, presenta elevati profili di criticità proprio con riferimento all'elevato grado di incidenza del fenomeno infortunistico<sup>21</sup>, ma anche in quello del lavoro autonomo sino a interessare, nei limiti che vedremo e pur con qualche ripensamento da parte del legislatore del correttivo, anche i lavori resi fuori mercato (tirocini, volontariato, ecc.).

Il decreto legislativo n. 276 del 2003 di attuazione della Legge Biagi aveva invero già provveduto ad estendere buona parte della legislazione in materia di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro alle nuove tipologie contrattuali in essa contenute, comprese, in particolare, le collaborazioni coordinate e continuative rispetto alle quali, tuttavia, si rinviava alla adozione del Testo Unico per il concreto «adattamento dei principi generali di tutela prevenzionistica alle oggettive peculiarità del lavoro a progetto»<sup>22</sup>.

Deludente, da questo punto di vista, appare allora la soluzione tecnica adottata con il Testo Unico e ora, per buona parte, confermata dal decreto correttivo. L'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 81 del 2008 si limita infatti a prevedere che, «nei confronti dei lavoratori a progetto, di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente». Ed in effetti, come già precisato dal Ministero del lavoro<sup>23</sup>, riguardo alla protezione contro i rischi

---

<sup>17</sup> Oltre alle circolari richiamate alla nota 2 si veda la circ. n. 172/1996, che, coerentemente alla lettera del d.lgs. n. 626/1994, escludeva dall'ambito della tutela prevenzionistica i lavoratori autonomi, i lavoratori con rapporto di agenzia e di rappresentanza commerciale, gli associati in partecipazione ed i soci di cooperative o di società, anche di fatto, che non prestassero attività lavorativa.

<sup>18</sup> Ne dà conto la Relazione finale approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 18 ottobre 2006, qui 74-75, che richiama le modifiche introdotte con la Legge Biagi.

<sup>19</sup> Tra le pronunce volte a tutelare la sicurezza di chiunque si trovi nell'ambiente di lavoro, ivi compresi i terzi, a prescindere da precise qualificazioni giuridiche, si vedano, tra le più recenti, Cass. 1° dicembre 2004, n. 46515, in *ISL*, 2005, n. 3, 168; Cass. 9 gennaio 2002, n. 478, in *ISL*, 2002, n. 4, 215; Cass. 19 dicembre 2001, n. 45297, in *ISL*, 216. Più di recente anche Cass., IV sez. pen., 31 marzo 2006, n. 11360, e per una analisi dei più recenti orientamenti giurisprudenziali sul tema vedi N. D'Angelo, *Infortuni ai danni di estranei: quali i soggetti responsabili?*, in *ISL*, 2009, 9, 28.

<sup>20</sup> Art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>21</sup> Sulla connessione tra nuovi lavori e nuovi rischi si rinvia alla *literature review* *La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

<sup>22</sup> Cfr. la circ. Min. lav. n. 1/2004, *Disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità c.d. a progetto*.

<sup>23</sup> Cfr. ancora la circ. n. 1/2004, cit.

lavorativi dei collaboratori autonomi, non poche disposizioni contenute nella disciplina prevenzionistica risultano di problematica applicazione nei confronti di figure connotate, per definizione giuridica, da una piena autonomia nello svolgimento della attività lavorativa che, infatti, è dedotta in contratto in funzione di un risultato, e senza vincolo di subordinazione, ancorché in forma continuativa e prevalentemente personale, nonché nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente. Di modo che non pare sufficiente il requisito – pure indicato dal legislatore delegato come decisivo – della presenza nei locali del committente per garantire – su un piano non solo giuridico, ma anche della praticabilità operativa – l’effettiva e lineare applicazione di tutta la disciplina posta a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La verità è che, per questa come per le altre tipologie di lavoro c.d. atipico, il legislatore italiano mostra di non aver fatto fino in fondo tesoro della esperienza del passato quando, con riferimento alla trasposizione della direttiva comunitaria n. 91/383/CE in materia di tutela della salute e sicurezza in caso di lavoro a termine e somministrazione di lavoro<sup>24</sup>, l’adeguamento del dettato legale alle nuove forme di lavoro era stato di ordine meramente formale<sup>25</sup>.

Per le particolari modalità, anche contrattuali, del lavoro che svolgono, i lavoratori c.d. atipici necessitano, infatti, non solo e non tanto dello stesso livello di protezione di cui fruiscono i lavoratori stabilmente inseriti in un determinato contesto produttivo o di lavoro secondo una logica, tutta formalistica, di assimilazione tipologica e conferma della parità di trattamento. È vero piuttosto che, rispetto ai lavoratori stabili e con contratti standard, i lavoratori atipici sono normalmente esposti, almeno in taluni settori, a maggiori rischi di infortuni sul lavoro e di malattie professionali anche perché meno informati e meno “educati” alla prevenzione. Senza trascurare i rischi supplementari cui sono sottoposti questi lavoratori in ragione della breve durata del rapporto di lavoro e/o alle particolari modalità giuridiche di inserimento nei luoghi di lavoro<sup>26</sup>.

La sfasatura tra la fattispecie (come risulta dalla ampia definizione di «lavoratore» contemplata all’articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2008) e gli effetti è evidente. La formalistica applicazione del principio di parità di trattamento, accolta all’articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008, risulta palesemente insufficiente, sul piano della effettività, rispetto ai cambiamenti introdotti dalla più recente evoluzione del mercato del lavoro.

In effetti, in tutti i Paesi industrializzati è generalizzata la tendenza, non di rado con il consenso almeno implicito delle rappresentanze sindacali aziendali, ad assegnare ai lavoratori atipici quei compiti rischiosi, pericolosi o da svolgersi in ambienti insalubri che il personale stabile dell’impresa normalmente rifiuterebbe<sup>27</sup>. Numerosi studi segnalano, peraltro, peculiari rischi di ordine psicologico e sociale<sup>28</sup> che, unitamente ai tradizionali fattori fisici, chimici e biologici, concorrono ad aumentare il rischio di incidenti e malattie professionali per il gruppo dei lavoratori atipici e temporanei<sup>29</sup>. Tra questi non si può non segnalare la particolare situazione di insicurezza e disagio legata alla circostanza di non fare parte di una precisa collettività

---

<sup>24</sup> Direttiva del Consiglio 25 giugno 1991, n. 383, che completa le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro dei lavoratori aventi un rapporto a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale.

<sup>25</sup> Rinvio al mio *Salute e sicurezza dei lavoratori temporanei: l’anomalia del caso italiano*, in *DPL*, 1997, n. 18, 1284 ss.

<sup>26</sup> Cfr., per l’impostazione del problema e un quadro di riferimento concettuale, l’importante ricerca della European Agency For Safety And Health At Work su *Changing world of work*, 2002.

<sup>27</sup> Si veda la Relazione finale approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette “morti bianche”, cit., spec. 75, dove invita le parti sociali e il legislatore a «prendere in considerazione ed affrontare con onestà e rigore» questo specifico problema.

<sup>28</sup> Gli esperti parlano di ben 42 tipologie di rischio psico-sociale, 19 delle quali, a partire dalla precarietà e insicurezza del lavoro, stanno prepotentemente venendo alla ribalta in ragione dei rilevanti cambiamenti in atto nella organizzazione del lavoro e nella gestione del personale. Cfr. European Agency for Safety and Health at Work, *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health*, 2007.

<sup>29</sup> Si veda la *literature review* su *Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

aziendale: lo svolgimento di mansioni o attività temporanee, per brevi e talvolta brevissimi periodi di tempo, non solo comporta il disagio di cambiare frequentemente ambiente e condizioni di lavoro, ma soprattutto toglie al lavoratore – in non pochi casi giovane e/o con poca o nessuna esperienza<sup>30</sup> o immigrato<sup>31</sup> – quella che gli psicologi chiamano la «percezione grupppale del rischio», e cioè la possibilità di percepire gli accordi implicitamente o esplicitamente adottati dal gruppo per fronteggiare situazioni di pericolo o di emergenza. In secondo luogo, il forte senso di alienazione, frustrazione e disaffezione dal lavoro: l'esecuzione di lavori precari, e il più delle volte monotoni, faticosi o ripetitivi, aumenta enormemente il rischio di incidenti per disattenzione, stress, negligenza o anche solo mancanza di controllo circa le condizioni di lavoro. Ecco perché non basta garantire ai lavoratori atipici, come fa il decreto legislativo n. 81 del 2008, la meccanica applicazione della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro. Per questi gruppi di lavoratori è fondamentale piuttosto, e in termini sostanziali, prevedere norme specifiche e, se del caso, aggiuntive o rafforzate, che consentano cioè di tenere conto delle concrete modalità di esecuzione del lavoro contemplando pertanto una formazione supplementare e una informazione specifica e adeguata alle caratteristiche del lavoro e del relativo contratto.

Per rispondere davvero a una finalità di prevenzione, la risposta dell'ordinamento – così come delle parti sociali e di tutti gli attori coinvolti<sup>32</sup> – non dovrebbe dunque essere meramente formale, secondo una logica di mera assimilazione delle tipologie atipiche al modello standard, quanto piuttosto gestionale ed organizzativa, in modo da introdurre effettivamente nella valutazione dei rischi, e nella loro gestione quotidiana, la complessità dei nuovi e sempre più variabili assetti organizzativi d'impresa<sup>33</sup>.

Si comprende così l'importanza, in chiave prevenzionale, di disposizioni, come quelle contenute nel decreto legislativo n. 276 del 2003 in materia di lavoro tramite agenzia e di lavoro a chiamata<sup>34</sup>, che escludono la possibilità di impiego di forme di lavoro atipico e temporaneo in contesti organizzativi dove non sia stata effettuata la valutazione dei rischi. Misura questa assai più realistica, se bene gestita a livello organizzativo e soprattutto ispettivo, di quella – decisamente più radicale, ma per questo priva di effettività – che, semplicisticamente, pensa di risolvere il problema dei maggiori rischi per i lavoratori assunti con contratti flessibili sul piano del dover essere giuridico, vietandone cioè l'utilizzo<sup>35</sup>. Con un ritorno tuttavia ai modelli organizzativi e aziendali del passato che, inevitabilmente, finisce poi con l'alimentare situazioni di illegalità e di lavoro sommerso che, come noto, sono assai più deleterie per le condizioni di sicurezza e tutela della salute dei prestatori di lavoro.

Appare pertanto apprezzabile, da questo punto di vista, lo sforzo del legislatore delegato che ha consentito di introdurre in sede di decreto correttivo, e con non poche resistenze da parte datoriale, l'obbligo di tenere in debita considerazione le forme di lavoro atipiche e flessibili in sede di valutazione dei rischi<sup>36</sup>. L'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008, come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106 del 2009, supera opportunamente il precetto

---

<sup>30</sup> Cfr. European Risk Observatory Report, *OSH in figures: Young workers – Facts and figures*, European Agency for Safety and Health at Work, 2006.

<sup>31</sup> Cfr. European Risk Observatory Report, *Literature Study on migrant workers – Facts and figures*, European Agency for Safety and Health at Work, 2006.

<sup>32</sup> Cfr. European Commission, *Developing new forms of work organization: the role of the main actors*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, 2002.

<sup>33</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Changing world of work*, cit., qui spec. 76.

<sup>34</sup> Cfr. l'art. 20, comma 5, lett. c, e l'art. 34, comma 3, lett. c, (ora abrogato) del d.lgs. n. 276/2003. Si noti, al riguardo, che la l. n. 247/2007, nel consentire ora il ricorso al lavoro a chiamata, previa intesa sindacale, unicamente nei soli settori del turismo e spettacolo, non subordina più l'attivazione di detta tipologia contrattuale al rispetto dell'obbligo di valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni.

<sup>35</sup> Come ha fatto più recentemente il nostro legislatore (con la l. n. 247/2007) eliminando dal nostro ordinamento (ma non dalla realtà dei luoghi di lavoro) il lavoro a chiamata e lo *staff leasing*. Si veda ora il d.l. n. 112/2008 come convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008 che ripristina la figura del lavoro a chiamata.

<sup>36</sup> Cfr. gli artt. 17 e 28 del d.lgs. n. 81/2008.

originario che replicava, sul punto, l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994<sup>37</sup>, imponendo ora di tenere in considerazione, nella redazione del relativo documento, «tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori». Non solamente «quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari» (donne, giovani, immigrati), ma anche, e opportunamente, «quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro». E nella stessa direzione si pone la normativa sui sistemi di qualificazione delle imprese che, se adeguatamente implementata, potrebbe consentire, anche attraverso la certificazione dei contratti di lavoro flessibile e di appalto, una migliore selezione degli operatori economici a garanzia della qualità e della sicurezza del lavoro soprattutto nei settori soggetti a maggiori rischi di infortuni e malattie professionali.

Ciò rilevato, e rinviando alla definizione del concetto di «lavoratore» per meglio precisare le diverse tipologie di lavoratori interessati, anche con riferimento al campo di applicazione soggettivo del decreto legislativo n. 81 del 2008, il rinvio a ulteriori disposizioni specifiche conferma come sia improprio parlare di Testo Unico della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. E questo non solo perché, come nel caso della somministrazione di lavoro<sup>38</sup>, si tratta di un rinvio a disposizioni estranee al corpo del decreto. Più ancora rileva, in materia di lavoro atipico e nuovi assetti organizzativi, la mancanza di una opera complessiva di razionalizzazione ed effettivo coordinamento della disciplina vigente e, segnatamente, della disciplina prevenzionistica con quella del mercato del lavoro, là dove l'estensione del campo di applicazione soggettivo avrebbe dovuto accompagnarsi, in chiave prevenzionale, a disposizioni più specifiche per tenere conto della sempre più massiccia presenza, nei luoghi di lavoro, di una variegata tipologia di relazioni contrattuali e di soluzioni organizzative.

---

<sup>37</sup> Così come già modificato dall'art. 21, comma 2, della l. n. 39/2002 in ottemperanza a quanto stabilito dalla C. Giust. 15 novembre 2001, C-49/00, proprio sul presupposto che «i rischi professionali che devono essere oggetto di una valutazione da parte dei datori di lavoro non sono stabiliti una volta per tutte, ma si evolvono costantemente in funzione, in particolare, *del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro* e delle ricerche scientifiche in materia di rischi professionali» (corsivo nostro).

<sup>38</sup> Cfr. l'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, che rinvia, per gli aspetti prevenzionistici legati alla formazione e informazione del lavoratore in somministrazione, all'art. 23, comma 5, del d.lgs. n. 276/2003.

## TIPOLOGIE DI LAVORO FLESSIBILE E VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Sommario: 1. La valutazione di tutti i rischi. – 2. Il mutamento dei modelli organizzativi del lavoro e la gestione dei nuovi rischi. – 3. Lavoro atipico e temporaneo e valutazione dei rischi: la risposta del decreto legislativo n. 106 del 2009.

### 1. La valutazione di tutti i rischi.

La valutazione dei rischi rappresenta uno degli aspetti centrali di un moderno sistema prevenzionistico improntato alla programmazione della sicurezza. Mediante tale adempimento, il datore di lavoro individua in modo razionale e secondo una specifica procedura le caratteristiche della propria realtà organizzativa e produttiva, al fine di scegliere le misure idonee a costruire un modello di prevenzione adatto a garantire la sicurezza e la tutela dei propri lavoratori e di quanti, a vario titolo, intervengono od operano nell'ambito del contesto organizzativo aziendale.

L'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, sin dalla sua versione originaria, confermava la necessità di valutare tutti i rischi; tale traguardo era già stato raggiunto mediante la modifica apportata dall'articolo 21, comma 2, della legge n. 39 del 2002 all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994<sup>1</sup>. In effetti, dal 2002, il datore di lavoro è obbligato a valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori e non più soltanto quelli relativi alla scelta delle attrezzature di lavoro, delle sostanze, dei preparati chimici impiegati o quelli riguardanti la sistemazione dei luoghi di lavoro. Valutare tutti i rischi significa, quindi, analizzare tutti i fattori di rischio così come intesi nella prima versione dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994, ma anche verificare quei fattori di pericolo connessi alle più svariate azioni dell'uomo.

Nella nozione di "tutti i rischi" presente nel decreto legislativo n. 81 del 2008 venivano compresi anche quelli riguardanti «gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari». Tale riferimento era precedentemente contenuto nel decreto legislativo n. 626 del 1994 e spiegato dalla circolare del Ministero del lavoro e previdenza sociale 7 agosto 1995, n. 102, secondo la quale «nella nozione di gruppi particolari sono comprese quelle categorie di lavoratori per i quali, rispetto alla media dei lavoratori, i rischi relativi ad uno stesso pericolo sono comparativamente maggiori per cause soggettive dipendenti dai lavoratori medesimi e evidenziate a seguito della valutazione dei rischi». Non rilevavano, in tale originario assetto disciplinare, le attività svolte, né tantomeno la specifica tipologia contrattuale con cui il lavoratore viene inserito in azienda bensì soltanto la condizione soggettiva in cui si trova il singolo collaboratore per periodi temporanei o definitivi, ma in ogni caso da rilevare e risolvere in sede di valutazione dei rischi.

Attraverso la disposizione veniva, in tale senso, fatto un passo in avanti. In effetti il legislatore aveva ulteriormente definito i rischi particolari specificando che ne risultano soggetti: 1) i lavoratori esposti allo stress lavoro-correlato; 2) le lavoratrici in stato di gravidanza; 3) i lavoratori soggetti a rischi connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi.

Non erano invece ricompresi – se non indirettamente e, appunto, per le loro caratteristiche soggettive (in quanto, il più delle volte, giovani, donne, immigrati, ecc.) – i lavoratori con contratti atipici e temporanei che pure, come già rilevato, rappresentano un gruppo di lavoratori

---

<sup>1</sup> Modifica apportata a seguito della sentenza di condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia europea del 15 novembre 2001, causa C-49/00.

per i quali, rispetto alla media dei lavoratori, i rischi relativi ad uno stesso pericolo sono comparativamente più elevati. Profilo questo di indubbia criticità, in considerazione della rapida evoluzione dei modelli organizzativi del lavoro, proprio se si considera che la disposizione di cui all'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008 trova il suo fondamento teorico nella volontà di garantire una tutela specifica alle fasce di lavoratori più deboli da un punto di vista soggettivo.

Invero, già all'indomani della sua approvazione, si era sostenuto che l'elenco di cui all'articolo 28, non essendo esaustivo e non costituendo un *numerus clausus*, potesse essere integrato in sede applicativa, riservando pari attenzione, nella prassi amministrativa, ai rischi specifici a cui sono esposti i lavoratori atipici e temporanei, rispetto ai quali la letteratura internazionale, anche più recente<sup>2</sup>, continua a confermare la maggiore esposizione ad infortuni mortali oltre che registrare livelli decisamente più bassi di benessere nei luoghi di lavoro. In questa linea evolutiva si colloca ora il decreto correttivo che, nel modificare il testo dell'articolo 1, comma 1, dell'articolo 28, espressamente aggiunge all'elenco dei rischi particolari «quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro»<sup>3</sup>.

## **2. Il mutamento dei modelli organizzativi del lavoro e la gestione dei nuovi rischi.**

È, in particolare, la frammentazione dei sistemi di produzione integrata ad avere implicazioni negative sulla salute e sicurezza dei lavoratori. I più recenti studi condotti dall'Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro sottolineano come i cambiamenti nel mondo del lavoro, ovvero l'introduzione di nuovi modelli organizzativi, abbiano condotto alla necessità di migliorare le condizioni di vita lavorativa. Da tale punto di vista, le imprese necessitano di incoraggiamento e aiuto, per sviluppare principi e sistemi preventivi che si adattino a situazioni di gestione aziendale più complicate o a nuove aree di rischio, che non possono limitarsi a quelle già note e affrontate, più o meno approfonditamente, nelle precedenti normative, come lo stress, il mobbing e, ancor prima, l'esposizione al rischio chimico, fisico e biologico<sup>4</sup>.

In realtà, sul tema della emersione delle nuove tipologie di rischio, connesse alla organizzazione del lavoro e alle modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro, si discute da tempo, quantomeno con specifico riferimento alla ripetitività, alla monotonia, ai ritmi troppo intensi, all'eccesso di carichi di lavoro e sollecitazioni, ma senza un reale approfondimento dei possibili effetti, al di là di quelli più elementari, di natura essenzialmente psicologica. Ciò soprattutto in un contesto economico e sociale profondamente mutato, nel passaggio dalla nuova alla vecchia economia. Altra cosa sono i fattori di rischio davvero nuovi, individuati prevalentemente nella problematica attinente, non tanto alle trasformazioni delle attività produttive come tali, quanto alle trasformazioni delle modalità di instaurazione e attuazione dei rapporti di lavoro: in altre parole alle trasformazioni della tipologia dei contratti di lavoro.

Il campo delle novità è quindi occupato dalla più recente tendenza alla diffusione di lavori frammentati che non si svolgono più nelle sedi tradizionali e che spesso non implicano affatto una complessità di rapporti, potendo essere svolti anche a livello individuale. Attenzione viene poi prestata anche a tipologie di lavoro già note da tempo, ma che hanno subito trasformazioni

---

<sup>2</sup> Si vedano, per una rassegna dottrinale ragionata, le *literature review*, *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro e Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, entrambe pubblicate in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

<sup>3</sup> Sul tema dei rischi connessi ai nuovi lavori e alle nuove forme di organizzazione del lavoro si veda anche A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, Nuovi rischi*, Dossier Adapt, 25 maggio 2009, n. 4, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

<sup>4</sup> Sul punto European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, Bilbao, 2002, n. 5, nonché European Agency for Safety and Health at Work, *New trends in accident prevention due to the changing world of work*, Bilbao, 2002, n. 5.

sul piano normativo, come il caso del socio-lavoratore di cooperativa, nonché tipologie che si vanno diffondendo, ma per le quali i fattori di rischio non sono stati finora individuati nella loro interezza, come ad esempio il telelavoro<sup>5</sup>.

Per queste categorie di lavoratori, infatti, la formazione non adeguata per la propria professionalità, la scarsa autonomia decisionale, l'assunzione di ruoli marginali in uno con le caratteristiche del lavoro (pericolosità, scomodità degli orari, carico fisico o mentale e carattere routinario dell'attività), il debole supporto sociale da parte dei lavoratori a tempo indeterminato e la carenza di tutela sindacale sono indicati come fattori in gioco nella comparsa delle alterazioni dello stato di salute. Tra queste rientrano, da una parte, le alterazioni tipiche delle lavorazioni svolte e correlate a rischi noti e censiti, dall'altra alterazioni più generiche meno note, ma attribuite prevalentemente a fattori psico-sociali. Essi sono causati da: precarietà della prestazione, breve durata del rapporto di lavoro con numerosi turni, difficoltà di integrazione nel sistema di sicurezza aziendale, prevalente occupazione in settori a maggior rischio, rilevante presenza di immigrati con problemi di inserimento e integrazione, basso profilo scolastico della manodopera, nonché ridotte esperienze lavorative<sup>6</sup>.

Importanti segnalazioni in merito alle implicazioni sulla salute e sicurezza delle nuove tipologie contrattuali ci provengono, inoltre, da un rapporto della Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro che sottolinea come il decentramento produttivo abbia indotto modifiche nell'organizzazione del lavoro, tali da ridurre l'interesse delle aziende per la centralità delle risorse umane<sup>7</sup>.

Sul punto, poi, interessanti prospettive sono state offerte dalla medicina del lavoro, che ha rilevato che l'esposizione alle esperienze di lavoro precario, caratterizzate da instabilità, mancanza di protezione, insicurezza e vulnerabilità economica, determina significativi effetti sulla salute dei lavoratori. La c.d. *job insecurity*, in particolare, indurrebbe forte stress nel lavoratore, di modo che l'esposizione a detto fattore, per lungo tempo, sarebbe la causa di gravi patologie, quali infarto e tumori. Più in particolare, poi, i precari soffrirebbero anche molto il fenomeno dell'emarginazione nel contesto lavorativo, oltre quello dello scarso coinvolgimento e della scarsa partecipazione alle iniziative aziendali in materia di salute e sicurezza. Fermo restando che si dovrebbe in ogni caso distinguere tra fattispecie di lavoro temporaneo, a seconda del tipo di contratto e degli *skills* richiesti. L'insoddisfazione, infatti, si svilupperebbe prevalentemente nei lavori temporanei di bassa qualifica<sup>8</sup>.

### **3. Lavoro atipico e temporaneo e valutazione dei rischi: la risposta del decreto legislativo n. 106 del 2009.**

Alla luce delle considerazioni sviluppate nei paragrafi che precedono è pertanto da valutarsi positivamente l'intervento del correttivo che espressamente ha aggiunto, all'elenco dei rischi particolari di cui all'articolo 28, comma 1, «quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro».

Questa nuova disposizione si inserisce, del resto, in un rinnovato contesto volto a incidere sulla evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa anche in ottica prevenzionistica, nell'ambito della quale il potenziamento del processo del *risk assessment* e l'impiego dinamico e funzionale dei protocolli di sorveglianza sanitaria rappresentano gli strumenti preferenziali per un

---

<sup>5</sup> Per approfondimenti dottrinali sul tema si rinvia alle *literature review* citate.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Per un inquadramento concettuale si legga European Agency for Safety and Health at Work, *New forms of contractual relationships and implications for occupational safety and health*, Bilbao, Report 1996-2001.

<sup>8</sup> Per approfondimenti si legga: D. Guest, M. Clinton, *Temporary Employment Contracts, Workers' Well – Being and Behaviour: Evidence from the UK*, Department of Management King's College, London, 2006, Working paper n. 38.

approccio integrato e tecnologicamente avanzato alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, specie di quelli più vulnerabili.

Al rinnovato articolo 28 ed in tema di modalità di effettuazione della valutazione dei rischi, infatti, fa da *pendant* il nuovo comma 3 all'articolo 29 che recita come segue «La valutazione dei rischi deve essere immediatamente rielaborata [...] in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità. A seguito di tale rielaborazione, le misure di prevenzione debbono essere aggiornate [...]».

I due tradizionali capisaldi della prevenzione – valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria – cessano così di rispondere a schemi organizzativi rigidi e poco realistici, per essere compenetrati con la reale dinamica delle attività produttive e declinati secondo le più svariate “emergenze” soggettive, contrattuali ed organizzative, non senza riflessi sugli altri segmenti della prevenzione.

La integrazione del novero dei cosiddetti rischi particolari e la modernizzazione delle modalità di effettuazione della valutazione dei rischi sono infatti destinate a riflettersi positivamente da una parte sulla articolazione delle attività di formazione, informazione ed addestramento dei lavoratori, dall'altra sull'espletamento dei compiti del servizio di prevenzione e protezione – data la loro stretta interrelazione con il processo di valutazione dei rischi – producendo, quale risultante finale, un globale innalzamento della “consapevolezza” da parte di tutti gli attori aziendali.

Nell'ambito di una concezione dei rapporti di lavoro aperta ai nuovi modelli organizzativi di impresa e alla flessibilità, si intende così rendere maggiormente effettiva la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro secondo una linea di azione volta al superamento di un approccio meramente formalistico e burocratico e di una cultura sanzionatoria e repressiva che, inevitabilmente, finisce con il mettere in secondo piano il profilo della prevenzione e della programmazione della sicurezza, soprattutto a fronte della emersione di nuove tipologie di rischi.

**Sezione B**  
**I MODELLI DI ORGANIZZAZIONE E DI GESTIONE**  
**E LE PROSPETTIVE DELLA CERTIFICAZIONE**



## SICUREZZA E RESPONSABILITÀ PENALE-AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI COLLETTIVI: I MODELLI DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE

Sommario: 1. La responsabilità da reato degli enti collettivi. – 2. I modelli di organizzazione e gestione. – 3. I modelli di organizzazione e gestione nel Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. – 4. Il quadro sanzionatorio.

### 1. La responsabilità da reato degli enti collettivi.

In Italia, i primi studi sull'opportunità di sfatare il dogma secondo il quale le persone giuridiche, ma anche gli altri enti protagonisti della realtà economica, sebbene privi di personalità giuridica, non possono commettere reati ed essere sanzionate risalgono agli anni Settanta<sup>1</sup>. Alla sempre più incalzante necessità di prevedere una diretta ed autonoma responsabilità penale degli enti per i reati commessi nel loro interesse o vantaggio da soggetti aventi un nesso funzionale con questi, si contrapponeva la considerazione che il sistema penale<sup>2</sup> e le disposizioni costituzionali dirette a sancire irrinunciabili garanzie in tale ambito di disciplina avevano come destinatario una persona fisica.

Nonostante il perdurare delle perplessità, soprattutto di ordine costituzionale, rispetto alla opportunità di una responsabilità da reato delle persone giuridiche, il legislatore, nel 2001, in attuazione della legge delega n. 300 del 2000, ha introdotto, con il decreto legislativo n. 231 del 2001, la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica.

L'opinione prevalente è che il decreto rappresenti il portato degli impegni assunti dal nostro Paese a livello internazionale e comunitario<sup>3</sup> e rifletta altresì le suggestioni provenienti da altri Paesi di *civil law* geograficamente contigui all'Italia, ad esempio la Francia<sup>4</sup>. Non manca

---

<sup>1</sup> F. Bricola, *Il costo del principio "societas delinquere non potest" nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970, 951; G. Marinucci, *Il reato come azione*, Giuffrè, Milano, 1970, 175.

<sup>2</sup> Da ultimo, G. Licci, *Figure del diritto penale. Lineamenti di una introduzione al sistema punitivo italiano*, Giappichelli, Torino, 2008, 397, osserva che «il tendenziale collegamento dell'imputabilità (art. 85 c.p.) con la sussistenza della capacità d'intendere e di volere non lascia residuare dubbi [...]» in ordine alla circostanza che nel disegno del Codice Rocco l'unico soggetto dotato di capacità penale è un essere umano. Si badi bene, il legislatore del 1930 non aveva completamente ignorato il ruolo rivestito dalla persona giuridica nell'episodio criminale, limitandosi, tuttavia, a prevedere nell'art. 197 c.p. una responsabilità civile sussidiaria dell'ente in caso di insolubilità del condannato per il reato commesso nell'interesse della persona giuridica.

<sup>3</sup> Si allude in particolare alla Convenzione Ocse sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 17 settembre 1997, n. 300, alla convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, siglata a Bruxelles il 26 luglio 1995, al suo primo protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, al protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché alla convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997, oggetto di espressa ratifica per opera della l. 29 settembre 2000, n. 300.

<sup>4</sup> In questo Paese, nel 1994, nell'articolato del nuovo Codice Penale, è stata inserita la responsabilità penale delle *personnes morale*. Per un approfondimento sul tema si rinvia alla *literature review Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*

tuttavia chi ritiene che la punibilità degli enti sia frutto di un' autonoma scelta di politica legislativa, determinata anche da alcune frange dell' ambiente scientifico e politico che hanno peraltro influenzato in tal senso i progetti di riforma della parte generale del Codice Penale coevi alla legge delega del 2000<sup>5</sup>.

Sul punto, la relazione ministeriale al decreto (§ 1.1) testimonia che la scelta del legislatore delegato di riferire il predicato "amministrativa" alla responsabilità autonoma delle persone giuridiche è stata ispirata da ragioni di cautela. I compilatori, sebbene considerassero definitivamente sopravanzata la tesi secondo la quale il principio di colpevolezza desumibile dall' articolo 27, comma 1, Cost. non si può adattare alle persone giuridiche, attesa la natura normativa (*id est* di rimprovero, biasimo per il comportamento tenuto) e non psicologica di detto principio, hanno ritenuto comunque eccessivo attribuire esplicitamente ai c.d. enti morali la stessa capacità penale delle persone fisiche.

Nondimeno, considerata la materiale afflittività delle sanzioni comminate agli enti, si è ritenuto, in ottica garantistica, di estendere al sottosistema punitivo configurato dal decreto legislativo n. 231 del 2001 le garanzie che punteggiano il diritto penale sostanziale e processuale<sup>6</sup>.

La risultante che ne deriva è un *tertium genus*<sup>7</sup> di paradigma sanzionatorio che si giustappone al sistema penale classico in cui il destinatario del precetto e della sanzione è la persona fisica e al sottosistema degli illeciti depenalizzati delineato dalla legge n. 689 del 1981, parimenti destinato a orientare e sanzionare le condotte di soggetti umani.

In linea di principio, come recentemente annotato, la circostanza che la responsabilità diretta dell' ente acceda comunque alla responsabilità umana per un fatto formalmente qualificabile come reato e che la sanzione sia applicata dal giudice penale connota «il sottosistema parapenale di illeciti amministrativi ascrivibili a persone morali [...] di maggiori garanzie rispetto al sottosistema punitivo di illeciti amministrativi di cui sono destinatari persone fisiche»<sup>8</sup>.

Una nutrita schiera di autori ritiene che la disputa inerente alla natura giuridica della responsabilità degli enti rappresenti materia di mera discettazione "accademica"<sup>9</sup>.

Secondo altri<sup>10</sup> invece, è importante stabilire la natura della responsabilità degli enti per diversi ordini di ragioni. In prospettiva sistematica, infatti, qualora la si ritenesse penale, nulla osterebbe all' applicazione dei principi costituzionali sanciti nell' articolo 25 e nell' articolo 27. In ottica processuale, poi, l' alternativa fra responsabilità amministrativa e responsabilità penale dà luogo a soluzioni diverse in relazione alla possibilità di ammettere la costituzione di parte civile nei confronti dell' ente, in virtù del combinato disposto di cui agli articoli 185 del Codice Penale e 74 del Codice di Procedura Penale.

---

(*studi e inchieste sulla*). Per quanto riguarda la Germania, resta ferma l' incapacità penale delle persone giuridiche che, tuttavia, possono essere destinatarie di sanzioni amministrative in forza della disciplina prevista nel *Ordnungswidrigkeitengesetz (OwiG)* del 1975, modificata nel 1986. Negli ordinamenti di *common law*, invece, la responsabilità penale delle persone giuridiche è stata affermata per la prima volta in Gran Bretagna nel 1842 nel caso *Birmingham and Gloucester Road Railway Co.*

<sup>5</sup> Si rinvia alla apposita sezione di *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell' ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

<sup>6</sup> Le principali guarentigie si individuano nel principio di legalità e nella attribuzione al giudice penale, competente per i reati commessi dalla persona fisica nell' interesse o vantaggio dell' ente, del giudizio sugli illeciti amministrativi ascrivibili a questo (c.d. *simultaneus processus*). La locuzione è utilizzata esplicitamente nella relazione ministeriale (§ 1.1).

<sup>7</sup> La locuzione è utilizzata esplicitamente nella relazione ministeriale (§ 1.1).

<sup>8</sup> Così G. Licci, *op. cit.*, 398. Il penalista torinese, tuttavia, avverte il rischio che a un sistema responsabilitario ricalcato sullo schema civilistico della *culpa in vigilando*, quale quello profilato dal d.lgs. n. 231/2001, sia sottesa una responsabilità per fatto altrui vietata dall' art. 27, comma 1, Cost.

<sup>9</sup> Sul punto si rinvia a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell' ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

La portata pratica e sistematica del nodo interpretativo suggerirebbe di affrontare con un adeguato grado di approfondimento critico le diverse opinioni che si sono contese il campo. Tuttavia, detta attività ricognitiva e propositiva mancherebbe il fine di limitarsi, in questa sede, ad offrire al lettore un propedeutico e sintetico quadro d'insieme sull'ontologia della responsabilità degli enti.

Appare comunque di indubbio interesse rammentare che la questione è al centro di un vivace dibattito giurisprudenziale e dottrinario che, da ultimo, vede prevalere presso le corti di merito l'indirizzo teso a negare l'ammissibilità della costituzione di parte civile avverso l'ente<sup>11</sup>.

Appuntando nuovamente l'attenzione sulla natura giuridica della responsabilità, si registra poi una tesi minoritaria che, conferendo valore dirimente alle indicazioni normative, ritiene trattarsi di responsabilità amministrativa<sup>12</sup>.

In dottrina e in qualche arresto giurisprudenziale occupatosi *ex professo* della problematica<sup>13</sup>, tuttavia, tende ad imporsi l'opinione secondo la quale la responsabilità in argomento presenta profili essenzialmente penali, che si sostanziano nella previsione di regole di validità mutate dalla parte generale del Codice Penale (articoli 2, 3 e 4) e nella astratta minaccia di sanzioni materialmente punitive (articolo 9 e seguenti) la cui applicazione è demandata alla competenza del giudice penale (articolo 36).

Preliminarmente, è necessario tenere presente che la responsabilità dell'ente può essere occasionata unicamente dalla commissione dei reati richiamati nel decreto legislativo n. 231 del 2001 dall'articolo 24 all'articolo 25-*novies* (c.d. reati-presupposto), ancorché meramente tentati (articolo 26). Occorre precisare che il novero degli illeciti idonei a determinare la responsabilità autonoma dell'ente è da considerarsi tassativo (modello c.d. chiuso), benché suscettibile di futuri ampliamenti grazie a interventi legislativi del Parlamento<sup>14</sup>.

Negli articoli da 5 a 8 sono indicati i criteri di imputazione dell'illecito all'ente.

---

<sup>11</sup> Dopo un'iniziale presa di posizione tendente a negare l'ammissibilità della costituzione di parte civile avverso l'ente (Trib. Milano ord. 9 marzo 2004; Trib. Torino ord. 13 novembre 2004), si è consolidata una corrente di segno opposto (Trib. Milano ord. 24 gennaio 2008; Trib. Napoli ord. 25 gennaio 2008; Trib. Milano ord. 5 febbraio 2008). Nondimeno, di recente, presso il tribunale meneghino, si è assistito a un ennesimo *revirement* interpretativo che ha negato l'esperibilità dell'azione civile per il risarcimento del danno nel processo penale a carico dell'ente. La pronuncia riposa sull'assunto che la natura amministrativa dell'illecito commesso dagli enti non consenta di proporre l'azione *de qua* in virtù di un'interpretazione estensiva dell'art. 185 c.p., finalizzata a far rifluire la trasgressione dell'ente nella nozione di reato sul mero rilievo che il presupposto della stessa sia un fatto costituente oggettivamente reato posto in essere da una persona fisica (Trib. Milano ord. 18 aprile 2008, in *Responsabilità e Risarcimento*, 2008, V, 5, con note di D. Pulitanò, *Ma lo strumento è coerente con il sistema dei rapporti tra azione civile e rito penale*, 10, che patrocinia la tesi favorevole all'azione civile contro gli enti, e R. Bricchetti, *Cautele di natura patrimoniale già assicurate dal codice di procedura*, 14, che sostiene le ragioni dell'opzione contraria). Il fronte negazionista (da ultimo Trib. Bari ord. 6 luglio 2009) è stato incrinato da Trib. Milano ord. 9 luglio 2009, che ha ammesso la costituzione di parte civile avanzata contro l'ente dall'Avvocatura distrettuale nell'interesse della pubblica amministrazione ritenuta soggetto danneggiato da fatti di corruzione.

<sup>12</sup> Si rinvia a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

<sup>13</sup> Cass., II sez. pen., 20 dicembre 2005, n. 3615, in *Le Società*, 2006, 756, con nota di S. Bartolomucci, celebra la scomparsa del dogma *societas delinquere non potest*, statuendo che «ad onta del *nomen juris*, la nuova responsabilità, nominalmente amministrativa, dissimula la sua natura sostanzialmente penale». *Contra*, Cass., III sez. pen., 4 giugno 2009, n. 28508, *inedita*, secondo la quale gli enti «non essendo suscettibili di responsabilità penale» possono soltanto subire gli effetti patrimoniali derivanti dall'attività illecita realizzata dagli organi che ne hanno la rappresentanza, purché si tratti di attività afferente alla gestione della persona giuridica.

<sup>14</sup> L'ultimo passo compiuto in questa direzione si deve all'art. 4 della l. n. 116/2009 che ha inserito nel d.lgs. n. 231/2001 l'art. 25-*novies* a tenore del quale, «In relazione alla commissione del delitto di cui all'articolo 377-*bis* del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote».

*In primis*, l'articolo 5 richiede che il reo, da un punto di vista oggettivo/funzionale, abbia un rapporto qualificato con l'ente. Costui potrà essere un soggetto che ricopre funzioni di vertice (c.d. apicali) ovvero un sottoposto alla direzione o alla vigilanza del primo (c.d. subalterno o sottoposto)<sup>15</sup>.

Secondariamente, entrambe le figure, per impegnare sul terreno sanzionatorio l'ente, dovranno aver agito nel suo interesse o vantaggio. Per converso, qualora l'agente agisca nell'esclusivo interesse suo o di terzi l'ente non andrà incontro a risposta sanzionatoria<sup>16</sup>.

Tra i molteplici dibattiti interpretativi suscitati dall'articolo 5, degno di nota è quello relativo al significato da attribuire alla locuzione "interesse o vantaggio".

Secondo la relazione (§ 3.2), i concetti di interesse e vantaggio, tra i quali sussiste una relazione di alterità, sono espressione del rapporto di immedesimazione organica dell'ente nella persona fisica. Più in particolare, l'interesse, da valutare *ex ante*, connota in senso marcatamente soggettivo la condotta illecita del reo, mentre «il vantaggio che può essere tratto dall'ente anche quando la persona fisica non abbia agito nel suo interesse, richiede sempre una verifica *ex post*».

A questi rilievi è stato obiettato che sostenendo la natura soggettiva dell'interesse si sconfinerebbe in una sorta di dolo specifico, con un inaccettabile arretramento della soglia di punibilità. Pertanto, l'interesse dovrebbe avere carattere oggettivo e sussistere quando la condotta dell'agente sia produttiva di un beneficio per l'ente<sup>17</sup>.

Altra parte della dottrina<sup>18</sup>, invece, nega che l'interesse e il vantaggio assumano differenti significati, dovendo considerarsi espressivi di una medesima tensione finalistica a beneficio del soggetto collettivo. Questo accostamento adduce a sostegno della propria tesi il capoverso dell'articolo 5, che sancisce la non punibilità dell'ente qualora la persona fisica agisca nell'esclusivo interesse suo o di terzi, senza accennare al requisito del vantaggio.

Vi è chi<sup>19</sup>, in prospettiva soggettivistica, suggerisce di considerarli un'endiadi<sup>20</sup>, sicché l'eventuale vantaggio dell'ente accertato *ex post* dovrebbe essere privo di significato illecito, non assurgendo a nota costitutiva di fattispecie. Esso rappresenterebbe una sorta di *collateral benefit* che, peraltro, difficilmente sfuggirebbe alla confisca prevista nell'articolo 6, comma 5<sup>21</sup>.

Secondo la maggioranza dei commentatori, proprio questo criterio d'imputazione oggettiva previsto nell'articolo 5 rappresenta il più serio ostacolo all'inserimento dei delitti colposi nel sistema responsabilitario tratteggiato dal decreto legislativo n. 231 del 2001.

Nel riservare all'immediato prosieguo l'analisi dei problemi di coordinamento fra l'articolo 5 e i delitti colposi di cui all'articolo 25-*septies*, è opportuno premettere che questa disposizione, inserita in virtù dell'articolo 9 della legge n. 123 del 2007, impegna la responsabilità dell'ente limitatamente alle ipotesi di cui agli articoli 589 e 590, comma 3, del Codice Penale. Questo rinvio consente di escludere la responsabilità dell'ente in caso di lesioni lievi derivanti dalla

---

<sup>15</sup> Cfr. lett. a e lett. b dell'art. 5, d.lgs. n. 231/2001.

<sup>16</sup> Per una rassegna della dottrina sul punto si veda *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

<sup>17</sup> F. Giunta, *La punizione degli enti collettivi: una novità attesa*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Giappichelli, Torino, 2004, 40.

<sup>18</sup> C.E. Paliero, *La responsabilità penale della persona giuridica nell'ordinamento italiano: profili sistematici*, in F. Palazzo (a cura di), *Societas puniri potest. La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Cedam, Padova, 2003, 22, ritiene che il comma 2 dell'art. 5 provochi un'asimmetria.

<sup>19</sup> Si veda sul punto *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

<sup>20</sup> *Contra* Cass., II sez. pen., 20 dicembre 2005, n. 3615, cit.

<sup>21</sup> In materia di confisca e per la nozione di profitto del reato nell'ambito del d.lgs. n. 231/2001, si segnala la recente pronuncia Cass. pen. sez. un., 2 luglio 2008, n. 26654, in *Cass. Pen.*, 2008, n. 12, 4544, con nota di L. Pistorelli.

violazione di norme antinfortunistiche. Inoltre, si è rilevato<sup>22</sup> che il secondo capoverso dell'articolo 590 del Codice Penale allude soltanto alle violazioni delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, mentre l'articolo 25-*septies* prevede anche quelle sulla tutela dell'igiene e della salute del lavoro. Per scongiurare il rischio di un'interpretazione analogica si è negato che il dettato dell'articolo 25-*septies* consenta di far rifluire le nozioni di "igiene del lavoro" e "malattia professionale" nell'area semantica di "infortunio sul lavoro", con conseguente addebito all'agente dell'aggravante di cui all'articolo 590, comma 3, del Codice Penale anche in caso di violazione delle norme sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro. Sciogliendo la riserva poc'anzi assunta in relazione ai rapporti fra la previsione dell'articolo 5 e i delitti colposi, si deve rilevare che nonostante già la legge n. 300 del 2000 esortasse il legislatore delegato (quello del 2001) a prevedere una forma di responsabilità dell'ente in relazione ai reati previsti dagli articoli 589 e 590 del Codice Penale commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative alla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro<sup>23</sup>, né questo né il legislatore delegante del 2007 (artefice della legge n. 123 del 2007)<sup>24</sup> hanno affrontato il nodo problematico relativo al criterio d'imputazione dell'interesse o vantaggio rispetto ai delitti colposi.

I concetti di interesse e vantaggio sembrano incapaci di esprimere un ragionevole raccordo fra l'ente e l'illecito colposo. In altri termini, risulta arduo ipotizzare che i delitti contemplati nell'articolo 25-*septies* siano commessi al fine di procurare quell'interesse o vantaggio all'ente preso in considerazione dall'articolo 5.

Per superare l'impasse interpretativa si è suggerito<sup>25</sup> di riferire l'interesse o il vantaggio non già agli eventi naturalistici presi in considerazione dai delitti *de quibus*, bensì alla condotta trasgressiva delle disposizioni prevenzionistiche tenuta dalla persona fisica nell'esecuzione dei suoi compiti in seno all'ente. Essi verrebbero così a coincidere con il risparmio derivato all'ente dalla mancata applicazione della normativa antinfortunistica.

Altri<sup>26</sup>, tuttavia, hanno osservato che questo accostamento interpretativo collide con le indicazioni contenute nell'articolo 5 del decreto legislativo n. 231 del 2001 che fa riferimento ai reati commessi nell'interesse dell'ente e non ai reati commessi nello svolgimento delle attività dell'ente. In altri termini, l'articolo 5 connette l'interesse o il vantaggio dell'ente all'omicidio o lesioni colposi, intesi quali eventi naturalistici causati dalla violazione delle regole cautelari dettate in materia antinfortunistica, e non ai comportamenti irrispettosi di queste.

Appare evidente che rimanendo fedeli all'enunciato normativo si cadrebbe nell'aporia di dover asserire che l'ente abbia interesse o possa godere di un vantaggio al verificarsi di un evento micidiale o lesivo a carico dei propri lavoratori. Per converso, è noto che le conseguenze pregiudizievoli di natura economica e sociale per il datore di lavoro occasionate da un grave infortunio o dalla morte di un lavoratore sono, in linea di principio, superiori ai risparmi derivanti dal mancato adeguamento alla normativa antinfortunistica.

Stando così le cose, a meno di non voler ammettere l'incompatibilità fra il criterio dell'interesse o vantaggio con i delitti colposi, si è prospettata, *de iure condito*, una interpretazione adeguatrice. Secondo tale congettura<sup>27</sup> il nesso fra l'illecito realizzato dalla persona fisica e l'interesse dell'ente potrà essere sia immediato, in caso di delitti dolosi, sia mediato, nelle ipotesi di delitti colposi, che, nella specie, rappresentano eventi ultranei disvolti dall'ente,

---

<sup>22</sup> L'osservazione e la soluzione negativa riportata nel testo sono avanzate da F. D'Arcangelo, *La responsabilità da reato degli enti per gli infortuni sul lavoro*, in *Incontri di studio del CSM*, Roma, dicembre 2007, 7.

<sup>23</sup> Si veda sul punto *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> F. D'Arcangelo, *op. cit.*, 9; T.E. Epidendio, *Criteri di attribuzione della responsabilità amministrativa*, in A. Giarda, G. Spangher, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Responsabilità "penale" delle persone giuridiche*, Ipsoa, Milano, 2007, 45.

l'interesse del quale si individua nella locupletazione derivante dal risparmio delle spese che si sarebbero dovute sostenere per prevenire il rischio della condotta colposa tenuta.

Nonostante gli sforzi ermeneutici di cui si è dato conto, sembra ineludibile la necessità di un intervento dirimente da parte del legislatore che potrebbe promuovere a legge dello Stato la proposta avanzata dalla Commissione Greco, a mente della quale l'interesse o il vantaggio nei delitti colposi sono da riferire alla condotta costitutiva dell'illecito e non al reato materiale (*id est* a evento naturalistico) che ne è derivato.

## 2. I modelli di organizzazione e gestione.

Ai diversi soggetti presi in considerazione dalle lettere *a* e *b* dell'articolo 5 fanno da riscontro differenti criteri d'imputazione soggettiva dell'illecito all'ente.

Per quanto riguarda l'ipotesi di delitto-presupposto commesso dal c.d. apicale, l'articolo 6 preclude la responsabilità dell'ente, qualora questo dimostri, con "onere probatorio" a suo carico<sup>28</sup>, che: a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo preposto.

Il comma 2 offre indicazioni generiche relative al contenuto minimo obbligatorio dei modelli, le quali indiziano la novità legislativa di una certa inafferrabilità contenutistica, prescrivendo che, al fine di ridurre il rischio reato, questi devono: a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire; c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee a impedire la commissione dei reati; d) prevedere obblighi d'informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Per completezza, occorre rammentare che il comma 3 attribuisce ai soggetti collettivi la facoltà di adottare i modelli sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro 30 giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati.

In relazione agli apici dell'ente, la mancata adozione dei modelli o la loro inidoneità a prevenire il reato intende esprimere, in chiave di colpevolezza, una sorta di "colpa di impresa".

Nelle ipotesi in cui il delitto presupposto è stato commesso dai c.d. subalterni sussisterà invece una "colpa di organizzazione" dell'ente quando il reato è stato agevolato dalla inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza da parte dei soggetti che ricoprono posizioni di vertice. Si tratta di una sorta di agevolazione colposa che esprime un *deficit* organizzativo dell'ente.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 7, è esclusa, in ogni caso, l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

La locuzione "in ogni caso", nella sua absolutezza, pare dispensare sempre e comunque l'ente dalla colpa di organizzazione profilata nell'articolo 5, comma 1, lettera *b*. La portata applicativa della formula deve, tuttavia, essere ridimensionata, giacché lo snodo determinante per l'imputazione o meno dell'illecito all'ente è l'ineliminabile momento applicativo del modello. È bene quindi non farsi trarre in inganno dall'*incipit* della disposizione, atteso che essa, poco

---

<sup>28</sup> È di questo avviso Cass., II sez. pen., 20 dicembre 2005, n. 3615, cit.

dopo, con il richiedere l'efficace attuazione del modello, condiziona comunque l'esclusione della responsabilità dell'ente al ricorrere di una adeguata messa in opera del modello. Pertanto, un'ermeneusi che renda inequivoca la portata informativo-normativa dell'articolo 7, comma 2, dovrebbe concludere che non in ogni caso, ma soltanto al ricorrere dell'adozione e dell'efficace attuazione di un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello effettivamente verificatosi l'ente non risponderà dell'illecito commesso.

Nei successivi commi sono abbozzati i lineamenti generali che devono connotare il modello (comma 3) e la sua efficace attuazione (comma 4).

I modelli di organizzazione e gestione, come esplicitato nella relazione (§ 3.3), sono stati importati dall'ordinamento statunitense, ove i contenuti minimi dei protocolli preventivi (*compliance programs*) sono stati prescritti per la prima volta nelle *Federal Sentencing Guidelines*.

Gli spunti problematici offerti dai modelli contemplati nel decreto legislativo n. 231 del 2001 sono così numerosi ed eterogenei da impedirne in questa occasione una compiuta disamina<sup>29</sup>, sicché ci si limiterà ad alcune considerazioni di principio.

Per quanto attiene alla loro natura giuridica, secondo il legislatore, i modelli rappresentano documenti contenenti regole di condotta orientati a impedire la commissione di determinati reati (relazione ministeriale, § 3.3). Essi presentano una struttura ibrida, poiché recano regole cautelari parametrare alla figura immaginaria di un ente-modello, che richiamano la colpa generica, ma codificate nei modelli dal destinatario delle medesime, secondo una tecnica caratterizzante la figura della colpa specifica.

Ci si è chiesti, poi, se l'adozione dei modelli rappresentasse per l'ente un obbligo o una facoltà. Per alcuni<sup>30</sup> è obbligatoria soltanto l'adozione e l'attuazione dei modelli diretti a prevenire i reati commessi dai sottoposti. Altri<sup>31</sup> sostengono l'obbligatorietà dei modelli sia per gli apici sia per i subalterni.

La forza persuasiva della teoria propensa a considerare obbligatoria la presenza del modello si affievolisce innanzi alla considerazione di teoria generale del diritto che un obbligo non può considerarsi giuridicamente cogente a meno che non sia presidiato da una sanzione, di cui non vi è traccia nel decreto legislativo n. 231 del 2001.

L'opinione prevalente, infatti, ritiene meramente facoltativa l'adozione del modello.

Nel decreto è previsto che essi possano essere adottati, con differenti effetti, sia *ante delictum* sia *post delictum*. I primi potranno sancire l'irresponsabilità dell'ente, i secondi, invece, in una logica di premialità special-preventiva, potranno attenuare o financo escludere le sanzioni a carico dell'ente.

Senza dubbio, le maggiori criticità in materia si registrano nella concreta adozione e attuazione dei modelli. Si concorda nel ritenere che il legislatore si sia limitato a fornire spunti metodologici sulla formazione del modello. In linea di principio, il modello dovrà osservare le prescrizioni contenute negli articoli 6 e 7, che, a loro volta, per spiegare efficacia esimente,

---

<sup>29</sup> La letteratura in materia, nonostante non sia trascorso nemmeno un decennio dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 231/2001, è copiosissima: si rinvia a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

<sup>30</sup> D. Pulitanò, *La responsabilità amministrativa degli enti*, in *Diritto e Pratica delle Società* (le Monografie), 2002, n. 3, 431. Di recente, AA.VV., *Modello organizzativo "231": da facoltà a obbligo?*, in *Dir. e prat. delle società*, 31 dicembre 2008, n. 24, prendendo spunto dal regolamento dei mercati organizzati e gestiti da Borsa Italiana S.p.A., approvato dalla Consob il 27 febbraio 2007, che annovera fra i requisiti delle società quotate per ottenere la qualifica STAR (Segmento titoli con alti requisiti) l'aver adottato il modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dall'art. 6, d.lgs. n. 231/2001, e dalla sentenza Trib. Milano n. 1774/2008, che ha riconosciuto la responsabilità civile dell'amministratore delegato e presidente del Cda a causa dell'omessa attivazione del modello di organizzazione e gestione, ha individuato un *trend* applicativo orientato a rendere sostanzialmente obbligatoria l'adozione dei modelli.

<sup>31</sup> A. Santi, *La responsabilità delle società e degli enti. Modelli di esonero delle imprese. D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Giuffrè, Milano, 2004, 291.

dovranno essere modulate sulle caratteristiche dell'ente di riferimento: natura giuridica, dimensioni, tipo di attività.

L'idoneità del modello a esimere da responsabilità l'ente deve essere valutata *ex ante*, alla stregua di un giudizio di prognosi postuma che tenga in debita linea di conto la realtà aziendale nel momento in cui si è verificato l'illecito al fine di saggiare la congruenza del modello elaborato rispetto alle prescrizioni normative. Ovviamente, il verificarsi del fatto di reato non conduce necessariamente a un giudizio negativo sull'idoneità del modello, altrimenti si contrabbanderebbe una valutazione *ex post* sotto le spoglie di un giudizio prognostico, imputando l'illecito a titolo di responsabilità oggettiva. Inoltre, la presunzione d'inidoneità del modello dedotta dal mero accadimento offensivo, disincentiverebbe l'adozione dei modelli da parte degli enti.

Del pari, sembra esclusa una presunzione d'idoneità derivante dall'adeguamento dei singoli modelli alle linee guida predisposte dalle associazioni di categoria, ancorché validate dal Ministero della giustizia, giacché esse si limitano a indicazioni di carattere generale insensibili alle peculiarità dei singoli contesti aziendali. Analogamente, è da escludere che eventuali certificazioni di idoneità dei modelli da parte di enti privati, pubblici o parapubblici possano conferire ai modelli patente di aprioristica idoneità preventiva, obliterando l'accertamento giudiziale in ordine alla responsabilità dell'ente, atteso che ad un modello astrattamente idoneo "sulla carta" a evitare reati della specie di quello verificatosi potrebbe non far da contrappunto un'efficace attuazione o vigilanza relativa all'operatività di questo<sup>32</sup>.

Qualche ulteriore considerazione critica si impone in relazione alle regole d'imputazione dell'illecito all'ente disegnate dagli articoli 6 e 8.

Riguardo all'organismo di vigilanza di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *b*, cui è affidato il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli, nonché di curare il loro aggiornamento, tacendo gli interrogativi affiorati in dottrina inerenti alla competenza alla nomina di detto organo, si deve prendere atto di alcune divergenze interpretative afferenti alla composizione e all'identità di questo.

Le soluzioni provenienti dal formante dottrinale, giudiziale e dalla prassi spaziano dal collegio sindacale a un organismo *ad hoc* oppure a un comitato di controllo interno o, infine, all'*internal auditing*<sup>33</sup>.

Le opinioni convergono, invece, riguardo ai requisiti che devono possedere i membri dell'organismo di vigilanza: professionalità, autonomia e indipendenza.

Sui presupposti di autonomia e di indipendenza si addensano le maggiori perplessità. Infatti, pur auspicando una proficua sinergia tra vertici e organismo di vigilanza, riesce difficile credere che in caso di opinioni contrastanti possa prevalere il punto di vista di questo, i cui componenti sono retribuiti dall'ente. *De iure condendo*, nell'ottica di un'effettiva indipendenza dell'organismo di vigilanza, si potrebbe congetturare una sua composizione mista i cui esponenti, in possesso di adeguata professionalità, appartengano sia alle diverse associazioni di categoria sia ad organismi pubblici.

Nel contesto problematico dell'organismo di vigilanza, poi, è necessario appuntare l'attenzione sugli enti di piccole dimensioni.

A tenore dell'articolo 6, comma 4, invero, in siffatte imprese le funzioni dell'organismo di vigilanza possono essere svolte anche dall'organo dirigente.

In linea generale, la previsione pare scontare un limitato ambito operativo, poiché se conserva ragionevolezza rispetto all'attività dei sottoposti o degli apicali, non coincidenti con l'organo di vertice, la perde rispetto a quest'ultimo che diventerebbe controllore e controllato.

---

<sup>32</sup> In questo senso è schierata certa giurisprudenza di merito: Trib. Bari 18 aprile 2005.

<sup>33</sup> Confindustria, *Linee Guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231/2001*, in [www.confindustria.it](http://www.confindustria.it), 29 ss.; Abi, *Linee guida dell'Associazione Bancaria Italiana per l'adozione di modelli organizzativi sulla responsabilità amministrativa delle banche*, in [www.abi.it](http://www.abi.it), 25 ss.

Una riserva critica di non piccolo momento è suscitata dall'indeterminatezza che connota la criptica locuzione "enti di piccole dimensioni". Invero, né il decreto legislativo n. 231 del 2001 né il Testo Unico sicurezza procedono a definizioni dimensionali al riguardo<sup>34</sup>. Il rischio è che tale lacuna definitoria acuisca la crisi in cui già versano le garanzie promananti dal principio di legalità e di colpevolezza nel modello punitivo del decreto legislativo n. 231 del 2001.

Infine, ci si è chiesti se dal disposto di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *b*, possa dedursi in capo all'organismo di vigilanza un obbligo giuridico di impedire i reati idonei a fondare la responsabilità dell'ente, purché commessi nel suo interesse.

L'opinione prevalente, rilevando il difetto di un obbligo giuridico di impedire l'evento ai sensi dell'articolo 40 capoverso del Codice Penale, esclude che i componenti dell'organismo di vigilanza siano chiamati a rispondere concorsualmente dei reati commessi nell'interesse dell'ente<sup>35</sup>. Nondimeno, a loro carico, potrebbe essere imputata una responsabilità da inadempimento contrattuale con relativa risoluzione dell'accordo e risarcimento del danno.

All'erosione del principio di colpevolezza contribuisce altresì la previsione dell'articolo 6, comma 5, che dispone l'inflessibile applicazione della confisca del profitto del reato anche nel caso di sentenza di esclusione della responsabilità dell'ente (articolo 66), per mancanza di colpa. La valenza pratica di questo enunciato pare sottoscrivibile. Invero, frustrerebbe un elementare senso di giustizia il rischio di creare spiragli normativi che consentano all'ente di incorporare artatamente (ad esempio, preconstituendo prove atte a orientare in senso favorevole la prognosi postuma giudiziale sull'idoneità dei modelli a prevenire il reato ovvero prove attestanti l'elusione fraudolenta del modello da parte dell'autore del reato) un profitto geneticamente illecito.

Nondimeno, le illustrate esigenze di pragmatismo non rendono ragione del netto scollamento di siffatta confisca rispetto alla disciplina generale prevista nell'articolo 240 del Codice Penale né, *a fortiori*, rispetto a quella speciale, peraltro introdotta anch'essa con la legge n. 300 del 2000, contemplata negli articoli 322-*ter* e 335-*bis* del Codice Penale. In specie, questo enunciato, pur prescrivendo un regime di obbligatorietà della confisca riguardo alle ipotesi di cui all'articolo 240, comma 1, del Codice Penale per tutti i delitti dei soggetti pubblici contro la pubblica amministrazione, di cui molti appartengono al catalogo dei reati-presupposto, postula quale imprescindibile presupposto di operatività la condanna dell'agente.

Infine, in una dimensione di responsabilità colpevole, non soddisfa il disposto dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*, a tenore del quale «la responsabilità dell'ente sussiste anche quando l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile». In merito, la relazione ministeriale è tutt'altro che persuasiva.

Al paragrafo 4 si asserisce, infatti, che «la mancata identificazione della persona fisica che ha commesso il reato è [...] un fenomeno tipico nell'ambito della responsabilità d'impresa», pertanto «l'omessa disciplina di tali evenienze si sarebbe dunque tradotta in una grave lacuna legislativa, suscettibile di infirmare la *ratio* complessiva del provvedimento». La disposizione in parola contraddice diversi principi dei quali pretende di essere intessuto il sottosistema sanzionatorio disciplinato dal decreto legislativo n. 231 del 2001. Per limitarsi ai più lampanti,

---

<sup>34</sup> S. Bartolomucci, *Modelli organizzativi obbligatori e auto-validati: evoluzione eteronoma del D.Lgs. n. 231/2001*, in *Le società*, 2008, n. 4, 413, nega che possa impiegarsi come criterio diacritico la tetrapartizione dell'impresa operata dall'art. 9, d.lgs. n. 35/2005, *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*, che recepisce la definizione di PMI operata dalla Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003, poiché, paradossalmente, dovrebbe considerarsi piccola impresa quella occupante da 50 a 249 dipendenti effettivi con fatturato annuo massimo di 50 milioni di euro ovvero con totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro. A parere di chi scrive non pare che possa elevarsi a *criterium individuationis* dell'ente di piccole dimensioni nemmeno il disposto dell'art. 30, comma 6, TU sicurezza, poiché la locuzione "imprese fino a 50 lavoratori" ivi prevista, non pare esaurire il potenziale allusivo della formula "enti di piccole dimensioni".

<sup>35</sup> Si rinvia sul punto a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

in primo luogo, viene smascherata la *fictio* della immedesimazione organica assunta dai relatori a grimaldello concettuale per forzare il dettato dell'articolo 27, comma 1, Cost. ed aprirlo anche alla responsabilità degli enti. Infatti, appare evidente che, a rigor di logica, se non è stato identificato l'autore materiale dell'illecito, non si vede in chi si possa immedesimare la persona morale. In sostanza si accolla all'ente una responsabilità per un fatto commesso da un terzo, peraltro, ignoto.

Secondariamente, un insegnamento dottrinale<sup>36</sup> osserva come non sia giuridicamente possibile affermare l'esistenza di un reato completo in tutti i suoi elementi (oggettivi e soggettivi), se il reo non è stato identificato. Segnatamente, ci si chiede come possa procedersi all'irrinunciabile accertamento dell'elemento psicologico di un soggetto ignoto.

Il portato di tale modello responsabilitario è l'oggettivazione del titolo d'imputazione dell'illecito all'ente, in spregio delle già evocate garanzie costituzionali in punto colpevolezza.

L'idea di fondo che percorre la logica del paradigma sanzionatorio di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 sembra pertanto quella, di chiara impronta civilistica, sebbene ammantata da esigenze general-prevenzionistiche, di trasferire comunque il pregiudizio economico occasionato da un illecito penale su un soggetto, in questo caso, l'ente collettivo, ancorché difetti in capo a questo un *minimum* di coefficiente soggettivo.

### **3. I modelli di organizzazione e gestione nel Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.**

L'articolo 30 del Testo Unico sicurezza rappresenta la logica conseguenza dell'introduzione nel decreto legislativo n. 231 del 2001 dell'articolo 25-*septies* per opera della legge n. 123 del 2007. Uno dei primi interrogativi sorti a seguito dell'inserimento dei modelli organizzativi nel Testo Unico sicurezza riguardava l'obbligatorietà ovvero la facoltatività della loro adozione.

I primi commentatori<sup>37</sup>, guardando allo schema di decreto relativo al progetto sul nuovo Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, alla luce del comma 6 dell'articolo 30, propendevano per la tesi dell'adozione obbligatoria rispetto alle aziende e ai datori di lavoro occupanti più di mille lavoratori<sup>38</sup>.

Nella versione definitiva approvata il 9 aprile 2008, tuttavia, il comma 6 è stato soppresso, sancendo così la mera facoltà per gli enti di dotarsi del documento preventivo di cui all'articolo 30, il quale si limita a prescrivere il contenuto minimo in caso di sua adozione.

La plausibilità di questa soluzione risiede fondamentalmente nel rilievo che, da un punto di vista sistematico, sarebbe incoerente sostenere che l'articolo 30 del Testo Unico sicurezza, pur richiamando espressamente i modelli disciplinati nel decreto legislativo n. 231 del 2001, rispetto ai quali, come dimostrato, il regime di adozione facoltativa è incontrovertito, ne imponga, limitatamente alla materia antinfortunistica, l'obbligatorietà.

Per quanto riguarda i destinatari del precetto di cui all'articolo 30, detto disposto, recependo la previsione dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 231 del 2001, circoscrive, in materia di modelli di organizzazione e di gestione, l'ampio campo di applicazione segnato dall'articolo 3 del Testo Unico.

Le ragioni che presiedono questa scelta, dettata principalmente da scelte di armonia sistematica, sono le medesime che hanno suggerito ai compilatori del decreto legislativo n. 231 del 2001 di escludere dal regime di responsabilità amministrativa lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti pubblici non economici, nonché gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale. La relazione al decreto legislativo n. 231 del 2001 (§ 2), evidenzia l'inopportunità di irrogare a

---

<sup>36</sup> Così M. Ronco, *Responsabilità delle persone giuridiche*, in *EGT*, Roma, 2002, XXVII 5.

<sup>37</sup> Si rinvia a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

<sup>38</sup> In questo articolato, infatti, l'art. 30, comma 6, prescriveva l'obbligo di adottare i modelli organizzativi nelle ipotesi sovra indicate.

questi soggetti sanzioni interdittive o pecuniarie, considerando che, riguardo alle prime, si è ritenuto che gli effetti deleteri delle misure sarebbero ricaduti principalmente sulla collettività. A conclusioni non dissimili si sarebbe pervenuti nel caso di una sanzione pecuniaria applicata ad uno dei soggetti esclusi, poiché si è ritenuto ragionevole credere che il costo del disservizio sarebbe comunque stato sopportato dai consociati.

La persuasività di questa opzione che, è bene precisarlo, riposa sull'idea di fondo che il legislatore delegante, nel prevedere un'autonoma responsabilità dell'ente, «avesse di mira la repressione di comportamenti illeciti nello svolgimento di attività di *natura squisitamente economica*, e cioè assistite da fini di profitto» s'indebolisce a fronte della considerazione che le disposizioni antinfortunistiche, la cui violazione può integrare uno dei delitti di cui all'articolo 25-septies del decreto legislativo n. 231 del 2001, si rivolgono indifferentemente ad attività private e pubbliche (articolo 3 del Testo Unico sicurezza), fermo restando per queste ultime le peculiarità delle figure datoriali.

Specificando la situazione problematica dell'individuazione dei soggetti destinatari del precetto contenuto nell'articolo 25-septies, recentemente è stata lambita la questione riguardante le ipotesi di lavori eseguiti in appalto all'interno dell'azienda committente<sup>39</sup> i cui dipendenti danno luogo all'infortunio.

Si osserva, tuttavia, che le situazioni nelle quali possono riscontrarsi difficoltà nell'enucleare i diversi profili di responsabilità sono quelle in cui le parti non contravvengono allo schema contrattuale pattuito, il quale continua dunque a contemplare due datori di lavoro. Questa premessa proietta il problema *de quo* nella dimensione del rischio c.d. interferenziale rispetto al quale il legislatore ha mostrato una certa sensibilità fin dal 1994. Nell'articolo 7 dell'abrogato decreto legislativo n. 626 del 1994 erano indicati gli obblighi alla cui osservanza erano tenuti il committente e l'appaltatore o lavoratore autonomo chiamato ad eseguire la propria prestazione nell'azienda del primo. Recependo la stessa politica di prevenzione dei rischi da interferenze, l'articolo 26 del Testo Unico sicurezza ha puntualizzato le prescrizioni del decreto legislativo n. 626 del 1994 cui devono attenersi i soggetti dianzi richiamati.

In relazione al riparto di responsabilità da delitto degli enti, nell'attesa delle prime pronunce giurisprudenziali in materia, si possono quindi prospettare i seguenti scenari.

Astraendo dalle situazioni di ingerenza cui si è già accennato, qualora l'infortunio ai dipendenti dell'ente-committente o dell'ente-appaltatore trovi la propria genesi in una difettosa cooperazione o coordinamento fra i datori di lavoro, attività delle quali entrambi i modelli non abbiano tenuto debito conto ovvero rispetto alle quali non siano stati efficacemente attuati, nulla pare precludere, in presenza dei requisiti previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2001, una responsabilità di entrambi soggetti datoriali che hanno colposamente cooperato nel causare il delitto.

Nel caso in cui l'infortunio a un lavoratore dell'ente appaltatore derivi da un rischio specifico di questa attività, l'ente-committente non risponderà. Infine, qualora l'offesa in danno dei lavoratori dell'ente-appaltatore o del lavoratore autonomo si produca a causa di un rischio specifico dell'attività dell'ente-committente costui potrà essere destinatario delle sanzioni astrattamente minacciate dall'articolo 25-septies del decreto legislativo n. 231 del 2001.

Dopo l'introduzione dei modelli organizzativi nella legislazione antinfortunistica, ci si è chiesti, in ottica contenutistica, quali fossero i rapporti fra questi e le numerose prescrizioni già contenute nel decreto legislativo n. 626 del 1994 e in altre leggi speciali, oggi rifluite nel Testo Unico sicurezza, in specie in relazione al documento di valutazione dei rischi di cui all'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

---

<sup>39</sup> M. Bramieri, D. Bagaglia, A. Firmani, A. Misfud, *La responsabilità penale e amministrativa delle persone giuridiche*, Egea, Milano, 2008, 187. Gli autori offrono una soluzione interpretativa limitata all'ipotesi dell'ingerenza del committente, realizzata attraverso suoi dipendenti o addetti, capace di mutare un contratto di appalto in rapporto di lavoro subordinato, degradando l'appaltatore a *nudus minister* dell'appaltante, il quale diventa unico potenziale destinatario delle sanzioni previste dall'art. 25-septies.

In linea di prima approssimazione, si rileva che il documento previsto nell'articolo 28 del Testo Unico sicurezza, teleologicamente orientato alla neutralizzazione o riduzione dei rischi derivanti dai processi produttivi in atto nell'impresa, potrebbe essere iscritto nella parte speciale di un protocollo di organizzazione e gestione finalizzato a prevenire i reati previsti negli articoli 24-25-*novies* del decreto legislativo n. 231 del 2001.

In altri termini, i redattori dei protocolli preventivi, nell'attività di mappatura delle aree di rischio relative agli infortuni nei luoghi di lavoro, potranno avvalersi dell'analisi già svolta per la redazione del documento valutativo di cui all'articolo 28.

Nella specifica area del rischio/infortunio, l'articolo 30 delinea i contenuti minimi che il modello di organizzazione e gestione deve recare per acquisire l'attitudine ad evitare il verificarsi di reati della specie di quelli previsti nell'articolo 25-*septies* del decreto legislativo n. 231 del 2001. In sostanza l'ente, osservando le indicazioni contenute nel decreto legislativo n. 231 del 2001 e quelle dell'articolo 30 del Testo Unico sicurezza, in evidente rapporto di complementarietà in punto di infortuni sul lavoro, dovrà preoccuparsi di stilare regole cautelari di secondo grado, che sostanzieranno il modello, aventi di mira un duplice obiettivo: quello immediato sarà controllare l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici espressamente richiamati nell'articolo 30, nonché, quelli desumibili da altre disposizioni legislative in materia, dalle buone prassi, dalle norme di buona tecnica, dalle linee guida e, più in generale, dalla disposizione di chiusura dell'articolo 2087 del Codice Civile, espressivi di regole preventive di primo grado codificate nei precetti antinfortunistici; quello mediato sarà l'esonero della responsabilità amministrativa per i fatti di cui all'articolo 25-*septies*.

Poste queste premesse, paiono meritare un cenno i rapporti tra l'organo di verifica e controllo del modello di cui all'articolo 30, comma 4, del Testo Unico sicurezza e i destinatari del dovere di vigilanza sul sistema di sicurezza aziendale (*id est* datore di lavoro, dirigente, responsabile del servizio di prevenzione e protezione, addetto al servizio di prevenzione e protezione, medico competente e preposto).

Il comma 4 dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008 prescrive l'adozione di un organo di controllo deputato a vigilare sulla costante buona salute del modello<sup>40</sup>. Questa specifica finalità, in linea di principio, dovrebbe sollevare l'organo di controllo dal ruolo di catalizzatore dei doveri di vigilanza propri dei soggetti cui la legislazione antinfortunistica assegna il ruolo di apicali con le connesse responsabilità. Opinare altrimenti significherebbe convertire dei doveri diretti a persone fisiche in doveri propri di un soggetto collettivo, spesso nella materiale impossibilità di assolverli.

Questa soluzione interpretativa era confortata dall'originaria previsione dell'articolo 16, comma 3, del Testo Unico sicurezza, secondo il quale il delegante poteva esercitare il controllo sul corretto espletamento delle funzioni trasferite al delegato "anche" attraverso i sistemi di verifica e di controllo previsti nell'articolo 30, comma 4, del medesimo decreto. L'uso della congiunzione "anche" non dava adito a dubbi sul fatto che il controllo sull'attività del delegato effettuato attraverso l'organismo di vigilanza si giustapponesse e non sostituisse il dovere di controllo cui era personalmente tenuto il delegante.

Questa esegesi, alla luce del decreto legislativo n. 106 del 2009, il quale ha sostituito il secondo periodo dell'articolo 16, comma 3, con il seguente, «L'obbligo di cui al precedente periodo [cioè l'obbligo di vigilanza sul corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni a questo trasferite tramite delega di funzioni, *nda*] si intende assolto in caso di adozione ed

---

<sup>40</sup> Alcuni autori attribuiscono a questo organismo indipendente l'identità di *alter ego* dell'organismo di vigilanza di cui all'art. 6, d.lgs. n. 231/2001, così S. Pesci, *Violazione del dovere di vigilanza e colpa per organizzazione alla luce dell'estensione alla sicurezza del lavoro del D.Lgs. n. 231/01*, in *Cass. Pen.*, 2008, 3967. Il raffronto fra l'art. 30, comma 4, TU sicurezza, e l'art. 6, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 231/2001, tuttavia, non sembra precludere la possibilità che il dovere di controllo sull'attuazione e l'aggiornamento del modello finalizzato alla prevenzione degli infortuni nel luogo di lavoro possa essere assolto dall'organismo di vigilanza dell'art. 6, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 231/2001 i cui compiti investono la categoria dei "modelli", di cui fa certamente parte quello previsto nell'art. 30 TU sicurezza.

efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4», non è più attuale riguardo alla figura del datore di lavoro. Costui, infatti, in virtù della *mutatio legis*, adottando un modello di organizzazione e gestione dotato di un idoneo sistema di controllo sull'efficacia e l'attualità di questo, non sarà censurabile a titolo di *culpa in vigilando* qualora il delegato non adempia doverosamente alla funzioni trasferitegli tramite delega di funzioni.

Tacendo dell'approssimazione linguistica del legislatore, il quale riferisce il comma 4 ad un modello di verifica e controllo anziché al sistema di controllo e aggiornamento del modello ivi previsto che, secondo quanto poc'anzi ipotizzato, potrebbe rientrare nelle funzioni ad appannaggio dell'organismo di vigilanza di cui all'articolo 6, comma 1, decreto legislativo n. 231 del 2001, ciò che desta l'attenzione dell'interprete sono i potenziali effetti deresponsabilizzanti per il datore di lavoro di cui potrebbe essere foriero il disposto *de quo*. Astraendo dai molteplici profili problematici dischiusi dalla novella, ci si chiede quale sarà l'inclinazione interpretativa della magistratura, notoriamente ostile ad un alleggerimento delle responsabilità datoriali.

In ogni caso, a prescindere da dispense responsabilitarie *ope legis*, al fine di realizzare un'efficace tutela antinfortunistica sarebbe comunque auspicabile che l'organismo di vigilanza e i responsabili della sicurezza aziendale implementassero un flusso informativo bidirezionale che, sebbene orientato a perseguire obiettivi diversi, consenta ad entrambi i soggetti di riconoscere i sintomi di un evento infortunistico.

L'articolo 30, comma 5, del decreto legislativo n. 81 del 2008 specifica la generale previsione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 231 del 2001, statuendo che, «In sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti. Agli stessi fini, ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione di cui all'articolo 6». La disposizione, già nell'*incipit*, presenta un primo nodo problematico.

Ci si è chiesti, infatti, quale lasso di tempo intenda esprimere la locuzione “in sede di prima applicazione”. Nel silenzio normativo, si può ipotizzare che le intenzioni del legislatore fossero quelle di indicare ai destinatari del precetto parametri cui rifarsi al fine di stilare i primi modelli in materia di salute e sicurezza. A fronte di questo pur commendevole fine, resta comunque l'inopportunità di una previsione così generica.

Riguardo alla presunzione di conformità<sup>41</sup> stabilita dal comma 5, in linea generale, valgono le medesime considerazioni formulate in ordine all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 231 del 2001, pena l'introduzione da parte del legislatore delegato di una deroga alla disciplina generale in materia di modelli, esulante dall'oggetto della delega definito nell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007.

Nella prospettiva di perseguire una *due diligence* aziendale che possa, nelle denegate ipotesi di verificarsi di un evento infortunistico, orientare favorevolmente il convincimento del giudice penale, deve essere collocato il comma 3-*bis* dell'articolo 51 del Testo Unico sicurezza, inserito dal decreto legislativo n. 106 del 2009. Esso offre alle imprese che intendano avvalersene la possibilità di ottenere dagli organismi paritetici «[...] l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30 del decreto, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività». In linea con quanto chiarito nel presente lavoro riguardo alle presunzioni

---

<sup>41</sup> In ogni caso, come esplicitato nel comma 5 dell'art. 30, la presunzione di conformità del modello opera limitatamente alle parti di questo che trovano corrispondenza nei BS OHSAS 18001:2007, sigla che descrive uno standard internazionale indicante i requisiti di idoneità di un sistema di gestione a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Per tutti gli altri requisiti richiesti dall'art. 30 per rendere il modello idoneo a deresponsabilizzare l'ente è necessaria una specifica implementazione, ad esempio la indefettibile attivazione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello, non previsto nelle disposizioni tecniche di dettaglio OHSAS.

di conformità dei modelli di organizzazione e gestione, la risoluta affermazione degli organismi paritetici in ordine alla adozione ed efficace attuazione dei modelli, oltre ad un avere un valore *rebus sic stantibus*, precipuamente funzionale alla programmazione delle attività cui sono tenuti gli organismi di vigilanza, non solleva l'ente da responsabilità, pretermettendo la valutazione dell'organo giudicante.

Infine, l'inciso di chiusura del comma 5 attribuisce alla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6 il compito di indicare ulteriori modelli di organizzazione e gestione. Considerati i compiti attribuiti alla Commissione dall'articolo 6, comma 8, lettere *a* e *m*, del Testo Unico sicurezza, si deve ritenere che da essa non possa pretendersi la materiale redazione di un modello organizzativo valido per ciascun ente che a questa si rivolga. Più verosimilmente, la Commissione potrà suggerire all'interpellante un modello già adottato da un ente appartenente alla medesima area operativa da assumere ad archetipo. Appare altresì in linea con il dettato normativo la possibilità per la Commissione di predisporre linee guida per la elaborazione dei modelli di cui all'articolo 30.

Il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha inserito nell'articolo 30 del Testo Unico sicurezza il comma *5-bis* a tenore del quale «La commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per l'adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure sono recepite dal decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali».

Questa previsione, in linea di principio, intende porre rimedio all'atteggiamento refrattario assunto dalle piccole e medie imprese nei confronti dei modelli di organizzazione e gestione, in specie, nel campo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Nondimeno, è ragionevole paventare che i veri nodi problematici affioreranno quando dal livello delle proposizioni declamatorie, alla quale appartiene il comma *5-bis*, ci si calerà in quello delle regole operazionali. In particolare, alla luce di una congettura di prima approssimazione non sembrano scongiurate le incertezze applicative occasionate dalla plurivoca espressione "piccole e medie imprese" destinatarie della procedura semplificata. Inoltre, a monte, il disposto appare in alcuni passaggi contraddittorio.

In primo luogo, il legislatore, assegnando alla Commissione il compito di elaborare «[...] procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese [...]», sembra investirla di un ruolo operativo che, come accennato, non le appartiene.

In secondo luogo, risulta tutt'altro che agevole l'individuazione del reale significato del *fragmento* normativo «[...] procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli [...]». Infatti, considerando che l'adozione dei modelli previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2001 è una scelta di politica aziendale, i cui contenuti, così come le modalità attuative, sono ineludibilmente connessi alle particolarità dell'ente, non è dato sapere quale sia l'oggetto della semplificazione. Né soccorre in proposito la laconica proclamazione di principio contenuta nella relazione di accompagnamento alle «disposizioni integrative e correttive», ex articolo 1, comma 6, della legge n. 123 del 2007, al decreto legislativo n. 81 del 2008, secondo la quale «L'emendamento all'articolo 30 del "testo unico" è diretto a incentivare la diffusione dell'importante e innovativo strumento dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza prevedendo che i modelli di organizzazione e gestione della sicurezza vengano resi "accessibili" alle Piccole e Medie Imprese anche per mezzo di una semplificazione delle regole che li disciplinano [...]».

Infine, ci si interroga sulla attuabilità delle procedure che, nelle intenzioni dei compilatori, dovrebbero semplificare per le piccole e medie imprese le regole che disciplinano i modelli di organizzazione e gestione (*id est*, il decreto legislativo n. 231 del 2001). Infatti, a meno di non voler sovvertire la gerarchia delle fonti del diritto, alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, organo di promanazione ministeriale, è inibita la possibilità di stabilire una disciplina innovativa rispetto ad un atto avente forza di legge, quale il decreto legislativo n. 231 del 2001.

#### 4. Il quadro sanzionatorio.

In via preliminare, occorre dar conto di un difettoso coordinamento fra l'articolo 25-septies e l'articolo 26 del decreto legislativo n. 231 del 2001, che punisce anche nelle forme del tentativo i delitti indicati nel Capo I del decreto legislativo n. 231 del 2001.

Riguardo alle lesioni e all'omicidio colposamente realizzati, così come per le contravvenzioni in materia societaria richiamate nell'articolo 25-ter, infatti, non potrà operare il disposto di cui all'articolo 26, giacché il nostro ordinamento non contempla la manifestazione nella forma tentata di un delitto colposo o di un illecito contravvenzionale.

Si è chiarito dianzi che, formalmente, l'adozione dei modelli di organizzazione e gestione non può considerarsi obbligatoria. Nondimeno, il legislatore, volendo incentivarne l'impiego, consente in ottica special-preventiva la loro predisposizione anche *post delictum*, facendone discendere una esclusione o una notevole attenuazione delle misure cautelari e sanzionatorie. Invero, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, lettera b, decreto legislativo n. 231 del 2001, l'adozione del modello entro la preclusione ivi prevista determina un'attenuazione della sanzione da un terzo alla metà. In virtù dell'articolo 17, la messa in opera del modello rappresenta uno dei requisiti del ravvedimento utile a escludere l'applicazione della sanzione interdittiva ovvero, anche dopo l'apertura del dibattimento di primo grado, *ex* articolo 49, a sospendere o a revocare oppure, infine, in forza dell'articolo 78 a sospendere e, successivamente, convertire le sanzioni interdittive in sanzioni pecuniarie.

*In medias res*, l'articolo 25-septies, inserito dalla legge n. 123 del 2007, è stato sostituito dall'articolo 300 del Testo Unico sicurezza.

L'originaria formulazione, infatti, era stata oggetto di critiche per l'eccessiva severità sanzionatoria e, soprattutto, per l'impossibilità di modulare la dosimetria della pena in proporzione alla diversa gravità dei fatti. La risultante di questa comminatoria era che modesti infortuni integranti la figura della lesione grave fossero assistiti dalla medesima sanzione applicabile in caso di infortunio mortale.

Il Testo Unico ha posto rimedio parametrando la risposta sanzionatoria in considerazione della effettiva gravità dell'episodio infortunistico e, nei casi di omicidio colposo, secondo che le violazioni si realizzino nei contesti lavorativi descritti nell'articolo 55, comma 2, del Testo Unico sicurezza, in cui il coefficiente di rischio/infortunio è particolarmente elevato, o meno.

La tabella sottostante sintetizza le sanzioni attualmente applicabili all'ente nelle ipotesi previste dall'articolo 25-septies.

<p><b>Art. 25-septies, comma 1</b> Omicidio colposo derivante dalla violazione dell'art. 55, comma 2, TU sicurezza</p>	<p><b>Sanzione pecuniaria:</b> 1.000 quote (cioè da 258.000 a 1.549.000 euro)</p> <p><b>Sanzioni interdittive</b> (da 3 mesi a un anno):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- interdizione dall'esercizio dell'attività;</li> <li>- sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;</li> <li>- divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;</li> <li>- esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;</li> <li>- divieto di pubblicizzare beni o servizi</li> </ul>
<p><b>Art. 25-septies, comma 2</b> Omicidio colposo derivante dalla violazione di norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro diverse dall'art. 55, comma 2, TU sicurezza</p>	<p><b>Sanzione pecuniaria:</b> da 250 a 500 quote (cioè da 64.500/387.250 a 129.000/774.500 euro)</p> <p><b>Sanzioni interdittive:</b> per durata e natura sono le medesime del comma 1</p>
<p><b>Art. 25-septies, comma 3</b> Lesioni colpose gravi o gravissime (art. 590, comma 3, c.p.) derivanti dalla violazione delle</p>	<p><b>Sanzione pecuniaria:</b> da 100 a 250 quote (cioè da 25.800/154.900 a 64.500/387.250 euro)</p>

norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro	<b>Sanzioni interdittive</b> (da 3 a 6 mesi): sono le medesime del comma 1
--	---

Occorre tener presente che l'articolo 27 del decreto legislativo n. 231 del 2001 limita la responsabilità patrimoniale dell'ente per il pagamento della sanzione pecuniaria al suo patrimonio o fondo comune.

Il sistema sanzionatorio per quote scelto dal legislatore prevede che il valore di una di esse sia compreso fra 258 e 1.549 euro (articolo 10, comma 3, decreto legislativo n. 231 del 2001). All'interno di detti limiti edittali di primo grado il giudice fisserà il valore della quota in rapporto alle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente e allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione (articolo 11, comma 2, decreto legislativo n. 231 del 2001). Successivamente, qualora la pena sia fissa, ad esempio nel caso dell'articolo 25-*septies*, comma 1, del decreto legislativo n. 231 del 2001, il giudice provvederà a moltiplicare il valore attribuito alla quota per il numero delle stesse che rappresentano la componente sanzionatoria. Il magistrato, qualora, invece, si trovi innanzi a limiti edittali di secondo grado – è l'ipotesi contemplata nell'articolo 25-*septies*, comma 2, del decreto legislativo n. 231 del 2001 –, fisserà il *quantum* di quote ritenuto adeguato avvalendosi dei criteri di cui si dirà a breve e, infine, individuerà la sanzione da applicare moltiplicando il numero di quote per il coefficiente previamente individuato, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, decreto legislativo n. 231 del 2001. Le sanzioni pecuniarie e interdittive sono discrezionalmente modulabili alla stregua degli indici previsti negli articoli 11 e 14 del decreto legislativo n. 231 del 2001. Peraltro, l'articolo 13 subordina l'applicazione delle sanzioni interdittive alle circostanze, fra loro alternative, che l'ente abbia tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato sia stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in questo caso, la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative (lettera *a*) ovvero in caso di reiterazione degli illeciti (lettera *b*).

## DELEGA DI FUNZIONI ED MODELLI ORGANIZZATIVI

SOMMARIO: 1. La delega di funzioni nel contesto della salute e sicurezza dei lavoratori. – 2. I criteri di validità della delega. – 3. Il dovere di vigilanza ed i modelli organizzativi. – 4. La subdelega. – 5. Gli obblighi non delegabili.

### 1. La delega di funzioni nel contesto della salute e sicurezza dei lavoratori.

È noto come, in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, la “delega di funzioni” sia un istituto di creazione giurisprudenziale. È solo infatti con il decreto legislativo n. 626 del 1994, così come modificato dal decreto legislativo n. 242 del 1996, che si è provveduto a fornire un fondamento normativo a tale istituto. Più precisamente l’articolo 1, comma 4-ter, escludendo la delegabilità di alcuni specifici adempimenti datoriali ne riconosceva implicitamente la validità per tutti gli altri obblighi attribuiti dalla legge al datore di lavoro.

L’articolo 16 del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha portato a compimento l’evoluzione legislativa dell’istituto mediante la previsione di una apposita disciplina. Non solo vengono definiti condizioni e limiti di validità della delega, ma viene altresì delimitata la funzione esimente della stessa nei confronti del soggetto delegante. Proprio tale ultimo profilo è stato oggetto di modifica/integrazione da parte del decreto correttivo n. 106 del 2009, intervenuto, per un verso, a precisare il contenuto dell’obbligo di vigilanza a carico del datore di lavoro e, per altro verso, a regolamentare l’istituto della subdelega.

Prima di analizzare in dettaglio i contenuti della riforma del 2008 e delle successive modificazioni, occorre però compiere due importanti, sia pur ovvie, considerazioni. La prima consiste nell’escludere dal fenomeno giuridico della delega di funzioni gli incarichi di mera esecuzione non avendo questi alcuna conseguenza sul piano della responsabilità del datore, il quale infatti conserva integralmente il proprio potere di organizzazione della struttura imprenditoriale<sup>42</sup>. La seconda concerne invece il rilievo che la delega di funzioni incide esclusivamente sulla distribuzione delle responsabilità penali conseguenti alla violazione della normativa in materia di salute e sicurezza, ma non sulla corrispondente responsabilità civile che resta invece disciplinata dalla normativa generale di cui agli articoli 2087 e 2049 del Codice Civile: tutela civilistica peraltro parzialmente derogata dalla speciale disciplina di cui agli articoli 10 e 11, decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, che esclude la responsabilità civile del datore per tutti gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ammesse alla tutela previdenziale in assenza di un reato perseguibile di ufficio.

Tuttavia, anche in questo caso, l’eventuale esenzione penale del datore di lavoro, sulla base di una valida delega, non incide, in quanto a norma dello stesso citato articolo 10 «permane [...] la responsabilità civile del datore di lavoro quando la sentenza penale stabilisca che l’infortunio sia avvenuto per fatto imputabile a coloro che egli ha incaricato della direzione o sorveglianza del lavoro, se di fatto di essi debba rispondere secondo il Codice civile». Non sembra del resto assumere rilevanza l’esclusivo riferimento della citata norma al conferimento e non alla delega di funzioni, poiché le due fattispecie paiono assolutamente assimilabili dal punto di vista

---

<sup>42</sup> Da evidenziare altresì che non configurano una delega di funzioni le varie ipotesi di successione nella posizione di garanzia datoriale, quale per esempio il trasferimento di azienda, sul presupposto che il cedente, diversamente dal delegante, «non ha più alcun obbligo di protezione e controllo e perde altresì ogni potere impeditivo e anche gli obblighi di vigilanza». Così C. Brusco, *La delega di funzioni alla luce del d.lgs. n. 81 del 2008 sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *GM*, 2008, n. 11, 2767 ss.

ontologico, differenziandosi unicamente per il fatto che la responsabilità opera, nel primo caso, secondo un modello di imputazione originaria del debito di sicurezza, nel secondo, sulla base di una ripartizione convenzionale.

## 2. I criteri di validità della delega.

L'articolo 16, comma 1, accogliendo sostanzialmente – anche se non pedissequamente – gli orientamenti giurisprudenziali in materia, definisce, in una prospettiva di certezza di diritto, limiti e condizioni di operatività della delega.

Si prevede innanzitutto (lettera *a*) che questa debba «risultare da atto scritto» recante data certa<sup>43</sup> e che la stessa (lettera *d*) sia «accettata dal delegato per iscritto». Il legislatore sembra quindi configurare la delega come negozio bilaterale<sup>44</sup> a forma scritta, la cui efficacia è condizionata dalla accettazione del delegato. Ma se così è, si rileva una incongruenza nel disposto normativo laddove si prevede la necessaria indicazione della data certa esclusivamente nell'atto di conferimento della delega. Ai fini della individuazione delle responsabilità penali, infatti, la data da prendere in considerazione dovrebbe essere esclusivamente quella di accettazione del delegato, salvo naturalmente la contestualità di questa con la “proposta” di delega.

Con riferimento poi al requisito *ad substantiam*, il legislatore sembra voler trasporre anche nel settore privato<sup>45</sup> un criterio di trasparenza e di controllabilità dall'esterno delle scelte datoriali in una materia, quale quella della sicurezza, di particolare rilevanza pubblica. Così disponendo, peraltro, lo stesso legislatore si pone in contrapposizione con quanto affermato nel silenzio normativo dalla giurisprudenza prevalente.

Nell'ultimo decennio, infatti, solo pochissime sentenze hanno affermato la necessità della forma scritta<sup>46</sup>. La maggior parte delle pronunce della magistratura si è invece limitata a rilevare l'esigenza che la delega sia espressa e documentata con certezza, deducendosi la possibilità di provarne la sussistenza anche in assenza di un atto scritto, ferma restando, naturalmente, l'esigenza di una verifica rigorosa. In questo senso si sono del resto espresse, ancor più chiaramente, alcune recenti sentenze<sup>47</sup>, giungendo anche a desumere la validità di una delega

---

<sup>43</sup> Il legislatore non indica le modalità mediante le quali conferire certezza alla data, dovendosi quindi ritenere idoneo qualunque mezzo che consenta di accertare il momento del conferimento: dall'atto notarile alla mera registrazione dell'atto. Da evidenziare che nella Bozza del decreto correttivo predisposta dal Governo vi era la sostituzione del requisito della “data certa” con quello di una semplice data. Tale proposta di modifica è stata stralciata per il parere negativo delle Commissioni riunite del 24 giugno 2009, secondo cui «il testo vigente riproduce una pacifica e consolidata giurisprudenza, per cui l'accoglimento della modifica proposta determinerebbe un notevole arretramento della soglia di tutela penale, arrecando un grave *vulnus* al principio di “effettività” della delega, che costituisce la pietra angolare del sistema di responsabilità nella materia in esame».

<sup>44</sup> In questo senso si era espressa anche la giurisprudenza prevalente. Cfr. da ultimo Trib. Ravenna 21 maggio 2007.

<sup>45</sup> Sulla necessità che nella pubblica amministrazione la delega abbia forma scritta, sul presupposto che nel diritto amministrativo vige l'esigenza di una formalizzazione dei rapporti amministrativi al fine di predicare all'esterno la posizione assunta all'interno della struttura, la giurisprudenza si è mostrata unanime. Cfr. tra le tante Cass., III sez. pen., 13 luglio 2004, n. 39268, in *LG*, 2005, 34.

<sup>46</sup> Cfr. in particolare App. Milano 4 maggio 2005. Non sono invece imputabili a questo orientamento quelle sentenze che hanno dedotto la forma scritta della delega esclusivamente in relazione alla natura degli atti da compiere: qualora cioè il delegato sia chiamato a stipulare contratti scritti (Cass. pen. 30 novembre 1998, in *DPL*, 1998, 3331) o quando il delegato debba operare sulla base di un'autorizzazione (come quella prevista per lo stoccaggio provvisorio e lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi) rilasciata da una pubblica amministrazione (Cass., III sez. pen., 30 settembre 1998, n. 12538, in *Riv. Pen.*, 1999, 484.)

<sup>47</sup> Cfr. Cass., III sez. pen., 6 giugno 2007, n. 32014, e Cass., III sez. pen., 13 marzo 2003, n. 22931.

implicita qualora vi sia una comprovata ed appropriata strutturazione della gerarchia delle responsabilità al livello delle posizioni di vertice e di quelle esecutive<sup>48</sup>.

Tale opinione giurisprudenziale, ora difficilmente sostenibile nel vigore della nuova disciplina, pareva maggiormente conforme al sistema di diritto e di procedura penale vigente nel nostro ordinamento, in considerazione della impossibilità di limitare ad alcuni mezzi di prova l'accertamento della sussistenza di determinate circostanze di fatto. Mentre, infatti, nell'ambito del processo civile vi sono divieti codificati di provare specifici fatti se non con atto scritto, il processo penale si fonda integralmente sul principio del libero convincimento del giudice, che può pertanto trarre elementi di giudizio indifferentemente dai documenti e dalle testimonianze.

Senza contare che il requisito della forma scritta non sembra bene conciliarsi con il principio di effettività alla base della complessiva disciplina prevenzionistica. Si pensi in particolare alla distonia, almeno in termini di formulazione legislativa, con l'articolo 299 del decreto legislativo n. 81 del 2008, secondo cui «le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *b*, *d* ed *e*, gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti». È pur vero che tale contraddizione sembra attenuarsi nella misura in cui una delega effettiva ma invalida, in quanto priva del requisito formale, non esonera in ogni caso dalle responsabilità il soggetto delegato<sup>49</sup>. Le perplessità peraltro non scompaiono se si considera come il principio di effettività elaborato dalla giurisprudenza si sia sviluppato in totale ossequio al principio della personalità della responsabilità penale, al fine di evitare l'imputazione di un soggetto a cui non possa muoversi alcun rimprovero né sotto il profilo dell'*omittere*, né dell'*eligere*<sup>50</sup>. Non sembra quindi azzardato prevedere che di fronte ad una delega espressa ed effettiva e all'assolvimento da parte datoriale dell'obbligo di vigilanza di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008<sup>51</sup> la giurisprudenza di merito possa rimettere la questione alla Consulta per violazione dell'articolo 27 della Costituzione.

Da evidenziare che il legislatore non fa riferimento alla specificazione dei compiti del delegato, ma appare scontato che anche tale "necessaria indicazione" debba contenersi nell'atto scritto di delega, ferma restando naturalmente la possibilità del datore di rinviare *per relationem* i contenuti di dettaglio.

Il legislatore, poi, in conformità con il principio di effettività della delega più volte ribadito dalla giurisprudenza<sup>52</sup> si preoccupa di assicurare che la posizione del delegato assuma in concreto il ruolo di *alter ego* del datore. Si dispone infatti che la delega attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate (lettera *c*)<sup>53 54</sup>, nonché l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento di tali funzioni (lettera

---

<sup>48</sup> Cfr. in particolare Cass., IV sez. pen., 6 febbraio 2007, n. 12794. Sulla necessità che la delega sia espressa qualora il delegato sia un soggetto non organicamente inserito nell'organizzazione aziendale vedi però Cass. pen. 1° aprile 2004, n. 27857, in *D&G*, 2004, n. 32, 47.

<sup>49</sup> Cfr. in questo senso C. Brusco, *op. cit.*, § 7. In giurisprudenza cfr. recentemente sulla responsabilità del delegato di fatto, Cass. pen. 27 novembre 2008, n. 48295, in *Cass. Pen.*, 2009, n. 5, 2094.

<sup>50</sup> Esemplificativa in questo senso è la pronuncia della Cass. pen. n. 3904/2002.

<sup>51</sup> Sul punto vedi il paragrafo che segue.

<sup>52</sup> Tra le tante vedi Trib. Roma 31 marzo 2005, in *GD*, 2005, 17, 85; Cass. pen. 26 maggio 2004, n. 28126, in *MFI*, 2004; Trib. Isernia 5 giugno 2003; Cass. pen. 3 agosto 2000, n. 8979, in *FI*, 2001, II, 357; Pret. Padova 3 giugno 1998, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Economia*, 1998, 720.

<sup>53</sup> Sul punto parte della giurisprudenza (cfr. in particolare Cass., IV sez. pen., 12 ottobre 2005, n. 44650) ha affermato ancora più rigorosamente la necessaria sussistenza in capo al delegato di un potere di supremazia e di direzione nell'organizzazione del lavoro, da cui la indelegabilità a soggetti in funzione sussidiaria, quali i preposti, di quei compiti affidati dalla legge ai dirigenti o all'imprenditore. Tale opinione, anche in considerazione del nuovo riferimento normativo, non è tuttavia a mio avviso pienamente condivisibile. Il principio di effettività non sembra infatti escludere, almeno in astratto, che un soggetto non al vertice della linea gerarchica possa ottenere, nello specifico ambito di azione, quella autonomia gestionale e di spesa tale da convalidare il modello organizzativo risultante dal sistema delle deleghe. La questione dovrebbe risolversi sulla base dell'analisi del caso concreto, in relazione cioè agli

d). Naturalmente, anche se non espressamente specificato dal legislatore, la sistematica ingerenza del datore, pur in presenza di una potenziale autonomia gestionale, rivelerebbe la natura fittizia della delega e la conseguente nullità dell'effetto costitutivo di responsabilità.

Sempre nella prospettiva di effettività, il legislatore dispone inoltre che il delegato possegga tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate (lettera b). L'inidoneità del soggetto configura una *culpa in eligendo* del datore, con la conseguente piena riemersione della sua posizione di garanzia. Il legislatore peraltro non sembra chiarire del tutto se il criterio della professionalità si riferisca alle attività delegate in quanto tali o più semplicemente al loro profilo organizzativo<sup>55</sup>. Tale ultima soluzione interpretativa pare però la più convincente, in quanto non sembra esserci alcuna ragione «per esigere che il delegato abbia una competenza specialistica diversa e superiore rispetto a quella che il legislatore presuppone in capo al comune datore di lavoro laddove, nel disciplinare l'attività d'impresa, pone delle norme di comportamento penalmente sanzionate»<sup>56</sup>.

Occorre inoltre sottolineare che la legge non contiene alcun riferimento alla necessaria complessità aziendale ai fini della efficacia della delega. Da notare peraltro che diverse sentenze<sup>57</sup>, proprio sull'enucleazione di un siffatto criterio, ne hanno in passato ritenuto l'ammissibilità unicamente nelle aziende o negli enti di grosse dimensioni<sup>58</sup>. E anche laddove i

---

specifici compiti assegnati e, in negativo, al loro eventuale imprescindibile collegamento con il ruolo dirigenziale.

<sup>54</sup> Occorre rilevare che alcuni autori (cfr. in particolare G. Amato, *Le novità normative in tema di delega di funzioni*, in *Cass. Pen.*, 2009, n. 5, 2096) hanno affermato che l'effettività del ruolo del delegato implicherebbe, tra l'altro, che lo stesso debba anche essere in grado di garantire la sua presenza sul posto di lavoro. Tale opinione, a mio avviso, pare condivisibile solo nella misura in cui non si traduca nella assoluta impossibilità del delegato di "esercitare" la sua posizione di garanzia in posti (stabilimenti, cantieri, ecc.) diversi. Non sembra infatti dedursi dal dettato normativo, al di fuori delle disposizioni di cui all'art. 17, alcun limite all'ampiezza della delega, la cui effettività si fonda sulla attribuzione concreta dei poteri organizzativi, da cui la possibilità del soggetto delegato di organizzare in autonomia la formazione e il controllo dei dipendenti anche se situati in più unità produttive. Peraltro la complessità/ampiezza degli adempimenti oggetto della delega potrebbe certamente giustificare l'esigenza organizzativa e del delegato di subdelegare parte delle proprie funzioni (sull'ammissibilità della subdelega vedi *infra*, § 4; sulla impossibilità del delegato di esercitare la sua posizione di garanzia contemporaneamente in stabilimenti distanti, vedi tuttavia Cass. 28 febbraio 2008, n. 15234, in *GD*, 2008, n. 21, 70).

<sup>55</sup> Sul punto nemmeno la giurisprudenza ha evidenziato un orientamento univoco. A fronte di sentenze in cui si parla espressamente di idoneità tecnica del delegato (cfr. in particolare Cass. pen. 9 gennaio 2002, n. 478, in *MFI*, 2005) ve ne sono altre in cui sembra desumersi esclusivamente una idoneità organizzativa (cfr. in particolare Cass. pen. 3 agosto 2000 n. 8979, in *MFI*, 2000. Da sottolineare che la diversa qualificazione del requisito di idoneità sembra anche incidere sul momento in cui effettuare la valutazione: *ex post* in caso di idoneità organizzativa, *ex ante* in caso di idoneità tecnica (cfr. Cass. pen. 26 maggio 2004, n. 28126).

<sup>56</sup> Così D'Angelo, *Sui compiti delegabili, quali condizioni e limiti per l'esonero dalla colpa?*, in *A&S*, 2008, n. 3.

<sup>57</sup> Tra le tante: Cass. pen. 3 dicembre 1999, n. 422, in *Dir. e Giur. Agr.*, 2000, 606; Cass., IV sez. pen., 2 giugno 1998, n. 8821, in *Riv. Pen.*, 1998, 1005; Cass., IV sez. pen., 10 novembre 1995, n. 12360, in *LG*, 1996, 348.

<sup>58</sup> Da evidenziare che le imprese di grosse dimensioni configurano quasi sempre società di capitali. Con riferimento ad esse, l'art. 2381 c.c. (modificato dal d.lgs. n. 6/2003, ma rimasto inalterato sul profilo specifico di cui segue) prevede che, «se lo statuto o l'assemblea lo consentono, il consiglio di amministrazione può delegare proprie attribuzioni ad un comitato esecutivo composto da alcuni dei suoi componenti, o ad uno o più dei suoi componenti». Tra i compiti delegabili rientrano certamente anche gli adempimenti sulla sicurezza, da cui il dubbio se in assenza di una autorizzazione statutaria o assembleare la delega di funzioni possa ritenersi ammissibile. La soluzione positiva sembra, a mio parere, giustificarsi in base al concetto di effettività del potere del soggetto delegato, non essendo ragionevole che siffatta autorizzazione, non presente nei criteri di validità della delega ora sanciti espressamente dal legislatore, possa stravolgere le ivi conseguenti regole della responsabilità penale, anche considerando che lo stesso

giudici si sono espressi in senso positivo nei confronti delle piccole imprese, non lo hanno fatto mai, o quasi mai, affermando l'impossibilità di sindacare l'esigenza di una ripartizione di compiti, che si risolverebbe in una violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata, bensì sostenendo che la complessità della azienda si deduce anche dalle caratteristiche qualitative e non solo quantitative dell'organizzazione aziendale<sup>59</sup>. Da osservare però che quasi sempre la questione dibattuta non era tanto la responsabilizzazione del delegato, quanto l'esenzione o meno del soggetto delegante. Alla luce della nuova normativa, la conservazione di un obbligo di vigilanza pur in presenza di una valida delega (vedi *infra*) determinerà, con ogni probabilità, che il requisito della complessità aziendale non potrà più essere richiamato dal giudice ai fini della validità ma solo, eventualmente, per valutare l'ampiezza del suddetto obbligo di controllo.

L'articolo 16, comma 2, infine, precisa che alla delega deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità. Pur formalmente non inserita nelle condizioni di ammissibilità, il mancato rispetto di tale disposizione sembra dover determinare l'ineffettività dell'atto di delega<sup>60</sup>. I compiti del delegante, infatti, normalmente si traducono nel coordinamento di più collaboratori o comunque nel coinvolgimento di una pluralità di soggetti (lavoratori o terzi), con la conseguenza che la conoscenza o conoscibilità del soggetto responsabile viene a configurare un requisito indispensabile per l'effettività del potere ad esso delegato<sup>61</sup>.

La norma non specifica le modalità di pubblicità, anche se sembra costituire modalità sufficiente la diffusione delle deleghe mediante una circolare interna o mediante la mera affissione dell'atto di delega nei locali dell'azienda<sup>62</sup>.

### **3. Il dovere di vigilanza ed i modelli organizzativi.**

L'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008 dispone che la delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite.

Se i già analizzati criteri di validità della delega attengono anche al c.d. "effetto costitutivo di responsabilità per il delegato"<sup>63</sup>, tale disposizione invece concerne esclusivamente il diverso profilo dell'eventuale effetto liberatorio di responsabilità del soggetto delegante, profilo questo strettamente connesso con la dibattuta questione riguardo alla natura giuridica della delega.

Prima dell'entrata in vigore del Testo Unico sulla sicurezza, l'esperienza giurisprudenziale e dottrinale, pur nella diversità delle varie opinioni, si è sostanzialmente divisa, in assenza di riferimenti normativi, in due principali correnti di pensiero.

Secondo un primo orientamento<sup>64</sup>, la delega, in presenza dei necessari requisiti di validità, tali da renderla operativa, determinerebbe l'esclusione della responsabilità del delegante, in quanto gli adempimenti gravanti sul datore di lavoro si esaurirebbero nel passaggio di funzioni al

---

legislatore del 2008, pur in presenza di una valida delega, prevede espressamente la permanenza di un obbligo di vigilanza del datore di lavoro (e quindi dell'intero consiglio di amministrazione) nei confronti della attività del soggetto delegato (vedi *infra*). Per le stesse ragioni sembra altresì non doversi dedurre da tale disposizione l'impossibilità di delegare adempimenti sulla sicurezza a soggetti non facenti parte del consiglio di amministrazione.

<sup>59</sup> Cfr. recentemente Cass., III sez. pen., 12 aprile 2005, n. 26122.

<sup>60</sup> D'accordo sul punto vedi in giurisprudenza Cass., III sez. pen., 17 gennaio 2000, n. 425.

<sup>61</sup> In senso contrario cfr. però G. Amato, *op. cit.*, secondo cui la mancanza di pubblicità inciderebbe unicamente sul piano probatorio, rendendo difficoltosa la prova della data certa della delega.

<sup>62</sup> In questo senso si è del resto espresso il Ministero dello sviluppo economico, con parere 7 ottobre 2008, n. 31280.

<sup>63</sup> Più precisamente tali requisiti avrebbero la funzione di ricomprendere soggetti originariamente non qualificati all'interno della struttura dei c.d. reati propri. La delega, in questi termini, verrebbe a costituire un elemento della fattispecie penale.

<sup>64</sup> Cfr. in particolare Cass. pen. 3 agosto 2000, n. 8979, cit.; Cass. 28 febbraio 1997, n. 5780.

soggetto delegato, che verrebbe a configurarsi come datore di lavoro di fatto. La delega in altri termini produrrebbe «un mutamento radicale dell'obbligo sotto il profilo oggettivo»<sup>65</sup>, relegando in una posizione marginale l'analisi dell'elemento psicologico del datore di lavoro, in tutti i casi in cui quest'ultimo mantenga una posizione di effettiva estraneità rispetto agli adempimenti delegati. Qualora, invece, all'esito di una verifica del caso concreto, risulti un qualche coinvolgimento nell'attività del delegato – anche se involontario –, il dante incarico si troverebbe nel suo ruolo originario di effettivo datore di lavoro e ritornerebbe pienamente operativa la posizione di garanzia nei confronti di tutti gli obblighi prevenzionali.

Secondo altro orientamento<sup>66</sup>, per contro, il trasferimento di funzioni ad altro soggetto non determinerebbe alcun esonero del datore di lavoro dalle sue responsabilità, non potendo, infatti, la delega costituire una forma di adempimento alternativo di obblighi istituzionalmente gravanti su quest'ultimo. In altre parole, la delega non muterebbe da un punto di vista oggettivo la struttura degli adempimenti penalmente rilevanti, rimanendo in capo all'imprenditore un dovere di vigilanza e di controllo di portata analoga a quella dell'obbligo trasferito<sup>67</sup>.

Il legislatore delegato, con la menzionata disposizione di cui all'articolo 16, comma 3, sembra accogliere, in una prospettiva di certezza di diritto, tale seconda impostazione. Conseguentemente, la posizione del datore di lavoro dal punto di vista delle responsabilità sembra dover valutarsi solamente sotto il profilo dell'elemento psicologico del reato: una sua deresponsabilizzazione riguardo a violazioni del soggetto delegato potrebbe quindi derivare esclusivamente da un ridimensionamento dell'obbligo di vigilanza, il cui contenuto varia di intensità in relazione alla complessità della struttura aziendale e al grado di specializzazione delle diverse attività d'impresa.

In altre parole la responsabilità datoriale si fonderebbe su una *culpa in vigilando* secondo uno schema non dissimile a quanto configurabile per tutte le violazioni di norme penali imputabili all'attività della impresa, con la conseguenza che l'istituto della delega di poteri assumerebbe la mera funzione di individuare un sistema di corresponsabilizzazione, non potendo, almeno in astratto, assicurare un trasferimento di responsabilità dal soggetto delegante al soggetto delegato<sup>68</sup>.

In realtà, se si passa ad un livello di analisi meno teorico, i dubbi su uno svilimento della funzione della delega sembrano parzialmente attenuarsi. Infatti, sul presupposto che la delega di funzione è uno strumento gestionale che trova la sua giustificazione – in una ottica quantomeno fattuale se non giuridica – proprio nella complessità quantitativa e/o qualitativa della organizzazione aziendale, l'effetto liberatorio, anche nel nuovo contesto legislativo, sembra costituire, empiricamente parlando, una conseguenza naturale della delega. Ciò anche in considerazione del fatto che in virtù del già citato criterio di effettività il sistema di decentramento delle funzioni mediante delega deve condurre ad un sistema perfettamente autonomo dal punto di vista del corretto adempimento degli obblighi di sicurezza. In questo senso, quindi, l'impostazione che ne deriverebbe non è poi così dissimile da quell'orientamento

---

<sup>65</sup> F. Bellagamba, *Sulla responsabilità penale nella delega di funzioni*, in *Cass. Pen.*, 1996, 1280.

<sup>66</sup> Vedi Trib. Brescia 5 febbraio 2003, e Cass. pen. 11 luglio 2002, n. 988, in *Riv. Pen.*, 2003, 203.

<sup>67</sup> Secondo parte della giurisprudenza peraltro bisognerebbe distinguere le due diverse situazioni relative a reati comuni o a reati propri. Nel primo caso, infatti si attribuirebbe all'incaricato la stessa posizione del delegante, con sostituzione nella titolarità dell'obbligo. Cfr. in particolare Cass., III sez. pen., 2 giugno 1998, n. 8821.

<sup>68</sup> In questi termini, la delega trova una ulteriore riduzione di significato nei confronti di quei soggetti, destinatari *ex lege* degli obblighi prevenzionali secondo un modello di imputazione originaria del debito di sicurezza. Il riferimento è in particolare alla figura dirigenziale, la cui individuazione sulla base di criteri di effettività (principio ora sancito espressamente dal legislatore *ex art. 2, lett. d, d.lgs. n. 81/2008*) sembra ridurre al minimo i profili di distinzione tra dirigente delegato e dirigente non delegato. Se prima infatti la delega, in tale ambito, costituiva uno strumento – meramente eventuale – di liberazione del datore di lavoro dalle responsabilità correlate all'adempimento di specifici obblighi, ora la stessa sembra esaurire le proprie funzioni nell'estensione e/o nella mera specificazione degli obblighi dirigenziali.

giurisprudenziale<sup>69</sup> che, nel sostenere l'efficacia liberatoria della delega, individua nella delega stessa lo strumento indispensabile per poter realizzare un sistema prevenzionistico coerente con i principi del diritto penale tra i quali non trova spazio alcuna forma di responsabilità oggettiva. Ma se così è, il riferimento legislativo dell'obbligo di vigilanza al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite deve allora precipuamente interpretarsi nel senso di escludere che la delega di funzione possa esimere da responsabilità il datore di lavoro tutte le volte in cui lo stesso datore venga a conoscenza di situazioni di pericolo inerenti allo svolgimento di funzioni delegate<sup>70</sup>.

Semmai, lungi da un controllo puntuale dell'attività del delegato, incompatibile con la stessa funzione della delega, una ulteriore specificazione del suddetto obbligo di vigilanza si individua nella predisposizione di un apparato organizzativo che sappia far emergere situazioni patologiche all'interno della complessiva gestione della sicurezza. Infatti se è vero che la complessità della organizzazione aziendale sembra giustificare l'efficacia liberatoria della delega in relazione alle singole attività delegate, la stessa delega non può liberare il datore dall'obbligo di controllo sul generale andamento della gestione della sicurezza<sup>71</sup>.

Un esplicito riferimento a una siffatta declinazione dell'obbligo di vigilanza è del resto contenuto al comma 3, secondo periodo, dell'articolo in commento, laddove si prevede che la vigilanza si esplica attraverso i sistemi di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4, norma relativa alla previsione di un modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001.

Il legislatore, nello specifico, sembra voler far rientrare nel sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello anche le attività delegate, così promuovendo la previsione di disposizioni *ad hoc*, quali per esempio controlli periodici e/o a campione sulla attività del delegato oppure sul livello di idoneità dello stesso delegato in presenza di mutamenti degli assetti organizzativi.

Da evidenziare che tale riferimento ai modelli organizzativi, con la eliminazione della congiunzione "anche" da parte del decreto correttivo n. 106 del 2009, sembra ora configurare l'unica modalità di assolvimento in via presuntiva dell'obbligo datoriale di vigilanza, ciò all'evidente fine di «esaltare il momento di controllo indicato nell'articolo 16 del decreto legislativo n. 81 del 2008 nell'ambito del modello organizzativo delineato dall'articolo 30 del medesimo provvedimento legislativo, escludendo duplicazione di previsioni normative (articolo 16, comma 3, e articolo 30, comma 4)»<sup>72</sup>.

Non sembra invece che dalla mancata attuazione di verifica e controllo di cui al citato articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008, possa dedursi in modo automatico la sussistenza di tutti i presupposti per l'attribuzione della responsabilità datoriale a titolo di colpa, vale a dire l'esigibilità della condotta, la prevedibilità dell'evento e la sua evitabilità; ciò tanto più nella prospettiva di valutazione qui utilizzata, concernente la responsabilità penale personale dei soggetti deleganti e non la responsabilità degli enti di cui al citato decreto legislativo n. 231 del 2001. La legge non sembra, del resto, fornire un adeguato coordinamento tra i due diversi ambiti valutativi, anche se pare verosimile che in assenza di attuazione di un siffatto modello la

---

<sup>69</sup> Cfr. in particolare Cass., IV sez. pen., 26 aprile 2000, n. 7402, in *Riv. Pen.*, 2001, 1321.

<sup>70</sup> È del resto la stessa soluzione già accolta unanimemente dalla giurisprudenza in materia di delega di funzioni negli enti locali, nel rapporto tra vertice politico e dirigenza tecnica. Si veda in particolare Cass., III sez. pen., 24 novembre 2000, n. 257, laddove si afferma che «attesa la posizione di garanzia assunta dal sindaco e dagli assessori in materia di prevenzione, la delega a favore del dirigente assume valore solo ove gli organi elettivi e politici siano incolpevolmente estranei alle inadempienze del delegato e non siano stati informati, assumendo un atteggiamento di inerzia e di colpevole tolleranza».

<sup>71</sup> Cfr. in particolare Cass. pen. 14 gennaio 2003, n. 988, e più recentemente Cass. pen. 28 gennaio 2009, n. 4123.

<sup>72</sup> Così M. Tiraboschi, *Le correzioni al Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro*, in *GLav*, 2009, n. 15, 10.

prova liberatoria a carico del datore si configurerebbe diabolica, almeno con riferimento alle condotte omissive del soggetto delegato, dovendosi dimostrare che l'evento dannoso si sarebbe ugualmente verificato anche in presenza di una corretta attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Qualche perplessità, inoltre, non può non rilevarsi in relazione alla difficoltà delle piccole e medie imprese a implementare un modello organizzativo di tal guisa, difficoltà anche dovute all'assenza legislativa – sia nel decreto legislativo n. 231 del 2001 che nel decreto legislativo n. 81 del 2008 – di una precisa e tassativa definizione di ente di piccole dimensioni. In questa ottica, peraltro, si coglie ancor più l'importanza dell'introduzione all'articolo 30 del comma 5-*bis*, in cui si rinvia «alla commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro la elaborazione di procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese»<sup>73</sup>.

#### 4. La subdelega.

Il decreto correttivo dell'agosto 2009 ha previsto espressamente l'ammissibilità della c.d. subdelega. L'introdotta comma 3-*bis* attribuisce infatti al soggetto delegato la possibilità, previa intesa con il datore di lavoro, di delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni di validità della delega primaria di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 16 in esame.

Viene in sostanza accolta quella opinione dottrinale<sup>74</sup> che non ravvisava motivi di diniego al riconoscimento di tale facoltà qualora espressamente autorizzata dal datore di lavoro, ciò sul presupposto che il controllo datoriale sull'andamento generale della sicurezza non sarebbe stato in questo modo pregiudicato, non sussistendovi un rischio di attenuazione non virtuosa delle relative responsabilità. Rischio tanto più ora non esistente se si considera che il legislatore del 2009 ha individuato un limite ben preciso alle c.d. deleghe a cascata, proibendo al soggetto subdelegato di delegare, a sua volta, le funzioni delegate.

Il legislatore non sembra peraltro precisare le condizioni dell'autorizzazione datoriale alla subdelega, con particolare riferimento alla necessità o meno che tale autorizzazione possa contenere limitazioni in ordine ai soggetti e alle funzioni da subdelegare. Alcuni autori<sup>75</sup>, ancor prima della entrata in vigore del decreto correttivo avevano affermato la necessità di una autorizzazione generica; diversamente si sarebbe inciso «negativamente sulla potestà organizzativa del delegato principale, rendendo inoperante uno dei requisiti fondamentali e più significativi della delega, l'autonomia decisionale del delegato, proprio con riferimento a uno degli aspetti più salienti, ossia l'organizzazione delle risorse umane». Tale opinione non pare peraltro condivisibile, in quanto un siffatto potere organizzativo non sarebbe affatto precluso, dovendo questo semplicemente conciliarsi con le esigenze e le scelte organizzative datoriali. Senza contare che verrebbe a configurarsi il paradosso secondo cui il datore di lavoro potrebbe non consentire e quindi vietare la subdelega ma non invece limitarla nei suoi destinatari e/o nella sua concreta articolazione.

Sulla funzione liberatoria della subdelega, il legislatore precisa infine che essa non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni

---

<sup>73</sup> Comma aggiunto dal d.lgs. n. 106/2009.

<sup>74</sup> Per una ricostruzione delle diverse opinioni dottrinali cfr., recentemente, G. Lageard, M. Gebbia, *Il divieto di sub-delega sui doveri della sicurezza è solo un mito da sfatare?*, in *A&S*, 2009, n. 11, 30 ss. Da evidenziare, invece, che la giurisprudenza, a quanto consta, non ha mai affrontato in modo espresso la questione, potendosi peraltro dedursi *a contrario* un orientamento favorevole laddove si è pronunciata per la irrilevanza della subdelega in quanto conferita non dal datore di lavoro, ma, impropriamente, dal dirigente, senza conseguente attribuzione di alcun autonomo potere di spesa in tema di sicurezza. Cfr. recentemente in questo senso Cass. pen. 29 dicembre 2008, n. 48313.

<sup>75</sup> Cfr. G. Lageard, M. Gebbia, *op. cit.*, 35.

trasferite. Si palesa qualche dubbio sulla esatta valutazione di tale obbligo, anche in considerazione del fatto che il riferimento ai modelli organizzativi di cui all'articolo 30, comma 4, pare unicamente rivolto al datore di lavoro. Da evidenziare peraltro che il subdelegato, dovendo necessariamente avere un'autonomia decisionale e di spesa, sembra assumere una posizione di garanzia nei confronti del subdelegante, con conseguente dotazione di poteri impeditivi dell'evento. Sembra quindi escludersi la necessità di un controllo puntuale dell'attività del subdelegato (o dei subdelegati), essendo invece sufficiente la predisposizione di un apparato organizzativo mirato alla realizzazione dell'oggetto della delega, sulla falsariga di quanto predisposto per il datore di lavoro, idoneo a far emergere situazioni di rischio.

## **5. Gli obblighi non delegabili.**

L'articolo 17 del decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede che il datore di lavoro non possa delegare le seguenti attività: a) la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28<sup>76</sup> e b) la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

Si tratta in sostanza degli stessi adempimenti già individuati dall'articolo 4-ter, decreto legislativo n. 626 del 1994. Unica differenza, peraltro non sostanziale, concerne l'assenza di un riferimento alla non delegabilità, nelle imprese fino a 10 lavoratori, del potere di autocertificazione circa la avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi e l'adempimento degli obblighi ad essa collegati.

Tale eliminazione si spiega nella soggezione, entro il termine massimo del 30 giugno 2012, anche di tali imprese alle procedure, sia pur standardizzate, di valutazione del rischio. Resta il fatto di una lieve incongruenza del legislatore in relazione al periodo transitorio, superabile peraltro agevolmente sulla base di una interpretazione sistematica della norma, nel senso della indelegabilità anche di siffatto potere autocertificatorio.

Da evidenziare inoltre che tali limiti legali devono poi confrontarsi con il principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza, circa la indelegabilità del controllo datoriale sul sistema generale di sicurezza.

In virtù di tale assunto, la posizione di insostituibilità del datore non si esaurisce nell'aspetto preventivo ma si traspone nel profilo attuativo della sicurezza, con la conseguenza che, pur in presenza di un piano di valutazione dei rischi perfettamente idoneo e funzionale, il datore di lavoro non pare poter rinunciare al potere sostitutivo e/o integrativo rispetto ad attività sia pure delegabili, qualora l'organizzazione aziendale evidenzii il mal funzionamento delle stesse. Principio del resto espressamente affermato dal legislatore *ex* articolo 16, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008, laddove si prevede che la delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro (*supra*, § 3).

---

<sup>76</sup> Ciò peraltro non significa che il datore non possa ai fini della redazione del documento di valutazione dei rischi servirsi di un consulente interno o esterno, nella misura in cui il datore di lavoro conservi l'obbligo di verificare successivamente la conformità del predetto documento ai rischi presenti nella propria azienda, non potendo peraltro liberarsi dalla responsabilità rispetto alle soluzioni individuate dal soggetto terzo. In questo senso, nel vigore del d.lgs. n. 626, vedi Cass., IV sez. pen., 5 dicembre 2003, n. 4981.



## LE CERTIFICAZIONI DI QUALITÀ

Sommario: 1. Le certificazioni di qualità: origini, caratteri distintivi e finalità. – 2. Il sistema delle certificazioni ISO 9000. – 3. Le certificazioni in ambito lavoristico. – 3.1. SA 8000. – 3.2. BS OHSAS 18001:2007.

### 1. Le certificazioni di qualità: origini, caratteri distintivi e finalità.

Secondo la definizione data da UNI EN ISO 9000<sup>1</sup>, per sistema di qualità s'intende «struttura organizzativa, responsabilità, procedure, procedimenti e risorse necessari ad attuare la gestione per la qualità»<sup>2</sup>.

Il primo abbozzo di *standard* sulla qualità risale alla seconda guerra mondiale, allorché il Ministero della difesa britannico pubblicò delle norme contenenti i requisiti che, a priori, dovevano garantire la capacità di un'azienda di produrre munizioni di alta qualità, ossia capaci di svolgere perfettamente e costantemente le funzioni che ne avevano motivato la scelta. Sostanzialmente, occorre che le aziende fossero in grado di riprodurre sistematicamente le forniture precedenti, cosicché le munizioni presentassero sempre le stesse caratteristiche. Il motivo era evidente: non ci si poteva certo permettere di avere munizioni il cui diametro variasse inspiegabilmente da una volta all'altra e di conseguenza non adatte alle armi per cui erano state progettate.

Per fare ciò le aziende dovevano avere modalità operative documentate, in modo che le singole attività potessero essere ripetute con successo da operatori diversi, con la stessa preparazione tecnica.

Successivamente, vennero pubblicati altri *standard* riguardanti la valutazione di sistemi qualità, ma sempre in campo militare, come AQAP (*Allied Quality Assurance Publications*)<sup>3</sup>, sviluppati ed adottati dai Paesi NATO con riferimento alla Qualità da adottare per le forniture di sistemi d'arma o MIL ST 9858A, stesso standard sviluppato dagli USA. Nel 1974, il *British Standard Institute* pubblicò poi la norma BS 5179, la quale raccoglieva una serie di linee guida per implementare un sistema qualità applicabile ad aziende operanti in settori diversi da quello militare.

Oggi, le certificazioni di qualità, intese come attestazioni conferite da soggetti terzi e relative all'affidabilità del soggetto certificato con riferimento ai processi aziendali che conducono alla

---

<sup>1</sup> L'UNI – Ente Nazionale Italiano di Unificazione – è un'associazione privata senza scopo di lucro, i cui soci, oltre 7.000, sono imprese, liberi professionisti, associazioni, istituti scientifici e scolastici, realtà della Pubblica Amministrazione. Essa svolge attività normativa in tutti i settori industriali, commerciali e del terziario ad esclusione di quello elettrico ed elettrotecnico di competenza del CEI - Comitato Elettrotecnico Italiano. Il ruolo dell'UNI, quale Organismo nazionale italiano di normazione, è stato riconosciuto dalla direttiva europea n. 83/189/CEE del marzo 1983, recepita dal Governo Italiano con la l. n. 317/1986. L'UNI partecipa poi, in rappresentanza dell'Italia, all'attività normativa degli organismi sovranazionali di normazione: ISO (International Organization for Standardization) e CEN (Comité Européen de Normalisation).

<sup>2</sup> Per la definizione e per le altre informazioni ufficiali sul sistema di gestione della qualità si veda [www.uni.com/uni/controller/it/grandi\\_temi/ISO9000i](http://www.uni.com/uni/controller/it/grandi_temi/ISO9000i). Altri documenti utili: Servizio UNI InterpretaNORMA: interpretazioni ufficiali della UNI EN ISO 9001:2000, Guide per l'applicazione delle norme, elaborate dal Comitato tecnico internazionale ISO/TC 176, *Dossier Metrologia e qualità* pubblicato su U&C n. 8/2005, Opuscolo UNI *Cosa significa ISO 9001:2000 nei rapporti cliente-fornitori*, Opuscolo UNI *Gestire il cambiamento - QB e la Qualità Vision 2000*.

<sup>3</sup> Per maggiori informazioni cfr. [www.difesa.it/segretario-sgd-dna/dg/navarm/aqap](http://www.difesa.it/segretario-sgd-dna/dg/navarm/aqap).

realizzazione di un prodotto e/o servizio, sono indirizzate al miglioramento dell'efficienza dell'organizzazione ed alla soddisfazione del cliente, sono numerosissime e riguardano diversi settori commerciali (agroalimentare, turismo, sport e benessere, P.A. e territorio, servizi pubblici, cultura), diverse divisioni all'interno della stessa struttura (salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro, sicurezza delle informazioni, rintracciabilità dei dati ed altro), nonché diversi aspetti causati dalla commercializzazione del prodotto (certificazione del ciclo di vita del prodotto o certificazione di filiera per la vendita di prodotti agroalimentari).

Ma cosa s'intende per qualità<sup>4</sup>, e perché le imprese (indifferentemente di piccole e grandi dimensioni) hanno la necessità di dotarsi di certificazioni di qualità?

Il mercato, dal 1970 ad oggi, è stato sempre più caratterizzato dalla c.d. globalizzazione, mercato di sostituzione e competenza del cliente; le imprese, pertanto, devono sostenere sempre di più la qualità del proprio prodotto (intesa come capacità di soddisfare le esigenze esplicite ed implicite di tutti gli *stakeholder*<sup>5</sup>, da intendersi globalmente come clienti, fornitori, dipendenti, azionisti, collettività).

La certificazione di qualità serve, così, ad assicurare gli *stakeholder* circa il modo di operare dell'azienda: scegliendo un'azienda che abbia un sistema di qualità in un determinato settore, il cliente è ragionevolmente sicuro che questa sarà in grado, con continuità nel tempo, di fornire prodotti e servizi conformi a determinati requisiti concordati.

La ragione per la quale le aziende richiedono la certificazione da parte di organismi di terza parte è pertanto quella di dimostrare al cliente la loro capacità di operare secondo i requisiti espressi da norme condivise, oltre che di saper mantenere nel tempo il metodo di gestione implementato: senza coinvolgere direttamente il cliente nei controlli del sistema o di prodotto, l'ente certificatore si sostituisce infatti al cliente nell'esecuzione dei medesimi.

Va precisato che la certificazione di qualità è un'attestazione di processo, e non di prodotto, nel senso che certifica l'eccellenza dei processi messi in atto dalla azienda per la realizzazione del prodotto, ma non attesta l'eccellenza di quest'ultimo. La certificazione di qualità contribuisce, comunque, ad un migliore posizionamento del prodotto sul mercato: il cliente si sente tutelato con l'acquisto di prodotti di aziende certificate perché sa che questi prodotti non sono stati ottenuti per puro caso, ma sono il risultato di un'accurata progettazione e di rigorose procedure di produzione (che comprendono anche controlli interprocesso e finali). Il cliente diventa peraltro l'origine e la fine di ogni decisione, e non è più il fornitore a dettare le regole, come accade in un mercato dove la domanda è maggiore dell'offerta.

Come ha dichiarato Gorge Jaksc, senior director Csr & Public Affair di Chiquita International (gruppo leader a livello mondiale nella coltivazione, commercializzazione e distribuzione di frutta e verdura di alta qualità), «La reputazione aziendale presso i clienti è tutto [...] la nostra filosofia è molto chiara. In primo luogo bisogna essere credibili. È importante che l'azienda sappia assumersi le proprie responsabilità e che risponda ai cittadini e non solo agli azionisti. La credibilità si basa su regole precise: lavorare con standard esterni e avere delle terze parti indipendenti che verifichino, testimonino e certifichino il tutto»<sup>6</sup>.

La certificazioni di qualità sono, in definitiva, il primo elemento finalizzato al raggiungimento di quel grado di *reputation*, indispensabile non solo per creare una posizione distintiva sul mercato, quanto per esistere sul mercato medesimo, specie laddove la certificazione è talmente diffusa che l'elemento distintivo (in negativo) è dato dalla sua assenza.

---

<sup>4</sup> Una prima definizione di "Qualità totale" è stata sviluppata da A.V. Feigenbaum, in un articolo pubblicato nel maggio del 1957 dalla rivista *Industrial Quality Control*, *Sistema capace di integrare efficacemente lo sforzo di tutte le funzioni aziendali per lo sviluppo, il controllo e il miglioramento della qualità*. Nel 1968, poi, in Giappone si assiste ad un'evoluzione dell'approccio alla qualità totale (chiamato *Company Wide Quality Control*), in cui è richiesto il coinvolgimento e il contributo responsabile di tutte le funzioni aziendali, mentre per Feigenbaum la responsabilità era principalmente della funzione Qualità.

<sup>5</sup> Per un'analisi diffusa ed approfondita cfr. E.R. Freeman, G. Rusconi, M. Dorigatti, *Teoria degli Stakeholder*, F. Angeli, Milano, 2007.

<sup>6</sup> Ne *Il Sole 24 Ore*, 29 giugno 2008.

## 2. Il sistema delle certificazioni ISO 9000.

Quando si affronta il tema della certificazione della qualità e dell'osservanza di norme capaci di assicurare il Sistema di Gestione della Qualità (SGQ), si deve necessariamente affrontare l'argomento delle certificazioni ISO 9000.

L'ISO<sup>7</sup> è l'*International Organization for Standardization*, ossia la federazione mondiale di enti nazionali per la standardizzazione, uno per ciascun Paese, per un totale di circa 100 Paesi. Essa è un'organizzazione non governativa, fondata nel 1947, la cui missione è promuovere la standardizzazione e le relative attività con l'obiettivo di facilitare lo scambio internazionale di beni e servizi e di sviluppare la cooperazione tra le sfere delle attività intellettuali, scientifiche, tecnologiche, economiche<sup>8</sup>

Le ISO 9000 identificano una serie di norme e linee guida, sviluppate dall'ISO, che propongono un sistema di gestione per la qualità, pensato per monitorare i processi aziendali affinché siano indirizzati al miglioramento della efficacia e dell'efficienza della organizzazione, oltre che alla soddisfazione del cliente.

Nel 1987, con l'emissione delle norme ISO 9000 da parte dell'*International Organization for Standardization*, si è sistematizzata per la prima volta una normativa mondiale relativa alla qualità. Una prima revisione delle norme, emessa nel 1994, ha permesso di standardizzare l'approccio all'introduzione, all'interno di un'organizzazione, di un Sistema Qualità, superando così le differenze tra diversi sistemi nazionali e tra diversi settori merceologici.

La famiglia delle ISO 9000 comprende peraltro diverse versioni: ISO 9000 (detta anche "norma vocabolario"), che descrive le terminologia e i principi essenziali dei sistemi di gestione qualità e della loro organizzazione; ISO 9001, per la definizione dei requisiti dei sistemi qualità; ISO 9004, che consiste in una linea guida per il miglioramento delle prestazioni delle organizzazioni. In precedenza (nel periodo dal 1994 al 2000) esistevano anche le norme ISO 9002 e 9003, e ogni organizzazione poteva scegliere con quale norma certificarsi. Le tre norme ISO 9001/2/3 consentivano, però, prima del 2000, di certificare solo alcuni settori dell'azienda.

Tali norme, che non sono più in vigore dal dicembre 2000, sono state sostituite dalla ISO 9001:2000, che prevede un approccio globale e completo di certificazione per cui non è invece possibile escludere alcuni settori o processi.

Attualmente, l'unica norma della famiglia ISO 9000 per cui una azienda può essere certificata è comunque la ISO 9001:2000 (detta anche VISION 2000)<sup>9</sup>, la quale rappresenta quindi il riferimento, riconosciuto a livello mondiale, per la certificazione del sistema di gestione per la qualità delle organizzazioni di tutti i settori produttivi e di tutte le dimensioni.

La revisione avvenuta nel 2000 delle norme ISO 9000 (la terza, dal 1987) ha avuto come principale obiettivo l'applicabilità ad ogni tipologia aziendale, soprattutto nei confronti della PMI, e un'impostazione redazionale totalmente compatibile per una gestione integrata con altre norme certificabili (es: ISO14001, OHSAS 18001, HACCP).

Il nome completo della norma recepita in Italia è UNI EN ISO 9001:2000, in quanto la norma ISO è armonizzata, pubblicata e diffusa dall'Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI) e dal Comitato Europeo di Normazione in Europa (EN), e si pone al centro della realizzazione di un sistema di gestione i cui capisaldi sono il cliente e la sua piena soddisfazione, la visione dell'azienda come un insieme di processi tra loro in stretta relazione e finalizzati a fornire

---

<sup>7</sup> Il termine "ISO" non è un acronimo, anche se in inglese l'ISO viene anche chiamata *International Standards Organization*. Il termine "ISO", infatti, deriva invece dal greco *isos*, che significa "uguale". Se fosse un acronimo dovrebbe essere OIS per il nome italiano, IOS per quello inglese, OIN per quello francese, ecc., quindi i fondatori scelsero ISO come abbreviazione universale.

<sup>8</sup> Per le notizie, gli standard *development*, i *management standard*, le *news* ed i media si rinvia a [www.iso.org](http://www.iso.org).

<sup>9</sup> Per una sintesi degli aspetti legati alle norme ISO 9000:2000 (che cos'è, quali sono i punti chiave, La famiglia ISO 9000, 9001 e 9004 e l'iter di certificazione) si rinvia [www.csqa.org](http://www.csqa.org); [www.sicurezzaequalita.it](http://www.sicurezzaequalita.it); [www.iso.ch](http://www.iso.ch); [www.irca.org](http://www.irca.org); [www.quality.org](http://www.quality.org); [www.asq.org](http://www.asq.org).

prodotti che rispondano in modo costante ai requisiti fissati e l'importanza di perseguire il continuo miglioramento delle prestazioni.

Gestire la qualità significa gestire l'efficacia e l'efficienza dei propri processi attraverso la conoscenza, la gestione e il monitoraggio dei processi, la capacità di coinvolgere le risorse umane e la centralità del ruolo dell'Alta Direzione aziendale.

La nuova norma chiede di individuare e misurare i punti dei processi che generano valore verso il mercato, considerando l'azienda come un insieme di clienti-fornitori tra loro concatenati. In questo contesto, ciascun processo riceve input da fornitori interni/esterni e fornisce prodotti o servizi a clienti interni/esterni.

Analizzando nel dettaglio la norma ISO 9001:2000 è più agevole comprendere quali sono in concreto gli elementi universalmente riconosciuti come base per il raggiungimento del *Total Quality Management*<sup>10</sup>.

Innanzitutto, si deve partire, come già evidenziato, dalla considerazione che l'ISO 9001:2000 (come tutte le certificazioni di qualità) promuove un approccio per processi, ossia non verifica le caratteristiche tecniche del prodotto, ma pone l'obiettivo di sviluppare, attuare e migliorare l'efficacia di un sistema di gestione della qualità per accrescere la soddisfazione del cliente mediante l'osservanza dei requisiti del cliente stesso. Il vantaggio dell'approccio per processi è quello di consentire il mantenimento, con continuità, di un controllo sui legami fra i singoli processi, come pure sulle loro combinazioni ed interazioni. La norma sviluppa preliminarmente un modello della qualità, adatto a tutti i processi, conosciuto come *Plan-Do-Check-Act* (PDCA)<sup>11</sup>, che può essere descritto come segue: *Plan* (stabilire gli obiettivi ed i processi necessari per fornire risultati in accordo con i requisiti del cliente e con le politiche dell'organizzazione); *Do* (dare attuazione ai processi); *Check* (monitorare e misurare i processi ed i prodotti a fronte delle politiche, degli obiettivi e dei requisiti relativi ai prodotti e riportarne i risultati); *Act* (adottare azioni per migliorare in modo continuo le prestazioni dei processi).

ISO 9001:2000, e più precisamente la versione del 1994, indica poi i principi che, se espressamente sviluppati ed utilizzati dalla direzione aziendale, possono condurre l'organizzazione verso la corretta gestione della qualità. Tali principi, come si potrà vedere, diventeranno fondamento anche per altri sistemi di certificazione e, se oggi possono

---

<sup>10</sup> Per interessanti riflessioni sul tema cfr. AA.VV., *Qualità Totale*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 1991, n. 125; S. Bagdadli, *Qualità Totale e teoria organizzativa*, in *Economia & Management*, 1992, n. 4; H.J. Bocker, *I Circoli della Qualità in Giappone: una risposta della direzione al problema della produttività*, in *Problemi di gestione*, 1983, n. 11-12; R. Collard, *La Qualità Totale*, F. Angeli, Milano, 1991; P.B. Crosby, *La qualità non costa, gestire la qualità come fonte di profitto*, Mc Graw Hill, Milano, 1986; G. Cusmai, *Evoluzione concettuale dell'approccio alla qualità e relative conseguenze pratiche*, in *Produrre*, 1985, n. 3; W.E. Deming, *L'impresa di qualità*, Isedi, Torino, 1989; A. Galgano, *La Qualità Totale. Il Company Wide Quality Control come nuovo sistema manageriale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1990; A. Galgano, *La Qualità Totale oltre gli slogan*, in *L'impresa*, 1992, n. 1; C.S. Gray, *Total Quality Control in Japan, less inspection, lower cost*, in *Business Week*, giugno 1981; V. Laboucheix, *Trattato della Qualità Totale*, F. Angeli, Milano, 1991; G. Mattana, *Il sistema della qualità e lo sviluppo organizzativo*, in *Studi Organizzativi*, 1984, n. 3-4; G. Mattana, *Qualità, Affidabilità, Certificazione*, F. Angeli, Milano, 1986; G. Mattana, *Un quadro di riferimento per la Qualità Totale*, in *L'impresa*, 1991, n. 2; G. Merli, *Total Quality Management. La qualità totale come strumento di business*, Isedi, Torino, 1991; G. Merli, *La Qualità Totale in Occidente, esperienze e approcci*, in *Sistemi & Impresa*, 1991, n. 12; R. Mirandola, *Sistemi Qualità*, Ets Editrice, Pisa, 1991; B. Nicoletti, *I Circoli di Qualità: concetti-base, costituenti operativi, obiettivi, risultati*, in *Produrre*, 1985, n. 12; C. Sacconi, *Qualità e Certificazione*, Mc Graw-Hill, Milano, 1990; E. Stanghellini, *I Sistemi Qualità e la cultura aziendale*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 1989, n. 115; M. Vitale, *Qualità Totale e management*, in *Economia e politica industriale*, 1991, n. 69.

<sup>11</sup> Il Sistema PDCA, inteso come modello fondamentale per il miglioramento continuo, è stato assunto come riferimento nello sviluppo delle ultime norme di sistema. Meglio conosciuto come "ruota di Deming" è stato teorizzato negli anni Cinquanta, partendo dal Giappone e di riflesso anche in America. La ruota di Deming o il metodo o processo PDCA costituisce un'indispensabile guida metodologica per il controllo.

considerarsi consolidati da parte di tutti i management, quando sono stati introdotti hanno sostanzialmente rivoluzionato l'approccio della direzione aziendale nell'intera gestione.

I principi, così come individuati e spiegati dall'ISO, sono: l'orientamento al cliente, ossia la priorità di soddisfare le esigenze esplicite ed implicite dei clienti e di mirare a superare le loro stesse aspettative; la leadership: in altri termini, i capi dovrebbero creare e mantenere un ambiente interno che coinvolga pienamente il personale nel perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione; il coinvolgimento del personale, che costituisce l'essenza dell'organizzazione: il suo pieno coinvolgimento permette infatti di porre le sue capacità al servizio dell'organizzazione; l'approccio per processi, con cui si tenta di ottenere il risultato desiderato con la maggiore efficienza quando le relative attività e risorse sono gestite come un processo; il miglioramento continuo, mantenuto come obiettivo permanente dell'organizzazione; l'analisi e i dati dell'informazione come base delle decisioni; l'interdipendenza dei rapporti come beneficio per migliorare la capacità di creare valore.

Le aree a cui applicare i principi sopra elencati, e che la ISO 9001:2000 considera fondamentali nella gestione per la qualità e nel quadro dell'approccio per processi, sono raggruppate in:

– *responsabilità della direzione*: in quest'ottica, l'alta direzione deve implementare la politica della qualità adatta alle esigenze e dimensioni aziendali, e deve assicurare che tutti i livelli e le funzioni dell'organizzazione siano informate, orientate sulla politica della qualità e raggiungano gli obiettivi da questa stabiliti;

– *gestione delle risorse*: le risorse che influenzano la qualità del prodotto devono avere un'adeguata competenza, consapevolezza ed adeguamento, devono essere dotate di infrastrutture idonee per ottenere la conformità ai requisiti dei prodotti e devono avere un ambiente di lavoro tale da assicurare la conformità ai requisiti dei prodotti;

– *realizzazione del prodotto*: si tratta della pianificazione dei processi di realizzazione del prodotto e/o erogazione del servizio, ossia di tener conto del "processo relativo al cliente", dei requisiti specificati dal cliente, di quelli non specificati ma necessari per l'uso specificato o atteso dal cliente, oltre che dei requisiti cogenti relativi al prodotto;

– *misurazioni, analisi e miglioramenti*: l'organizzazione deve monitorare le informazioni relative alla percezione del cliente, deve individuare, raccogliere ed analizzare i dati, che devono fornire informazioni in merito a soddisfazione del cliente, conformità ai requisiti del prodotto, caratteristiche ed andamento dei processi e dei prodotti (incluse le opportunità per azioni preventive); inoltre deve migliorare con continuità l'efficacia del sistema di gestione per la qualità, implementando azioni correttive e preventive ed i riesami da parte della direzione.

Lo sviluppo del sistema delle certificazioni ISO, così descritto, ha influenzato anche altre certificazioni potenzialmente collegate o comunque inerenti la materia organizzativa e gestionale. Tralasciando tutta una serie di certificazioni, sorte anche in altri settori (si pensi alla famosa certificazione HACCP in materia di igiene sanitaria per i pubblici esercizi o per le industrie alimentari, oppure alla certificazione AA1000 per tutte le imprese che redigono un bilancio sociale, e che rappresenta la certificazione di ottemperanza all'utilizzo di uno standard condiviso a livello internazionale che mira ad assicurare la credibilità e l'autorevolezza proprio del bilancio sociale), si ritiene utile focalizzare l'attenzione sulla certificazione relativa a salute e sicurezza, aspetti così strettamente legati al tema della qualità e dell'efficienza dei modelli gestionali da far nascere negli ultimi tempi la necessità di una c.d. certificazione su modelli integrati, emanazione di una norma che accorpi i requisiti analoghi delle norme su qualità, salute e sicurezza, in modo da avere una certificazione unica e globale.

### 3. Le certificazioni in ambito lavoristico.

#### 3.1. SA 8000.

A testimoniare come il mercato sia ormai pronto per l'utilizzo delle certificazioni anche in ambito giuslavoristico, può addursi l'esempio della certificazione SA 8000<sup>12</sup>.

Essa identifica uno standard internazionale di certificazione, redatto dal CEPAA (*Council of Economical Priorities Accreditation Agency*), finalizzato ad attestare che l'azienda rispetti i requisiti minimi previsti dalle convenzioni OIL, delle Nazioni Unite, dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, dalla Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, peraltro espressamente richiamate nella norma. L'azienda che voglia accedervi deve eseguire un monitoraggio anche sulla filiera a monte del proprio processo produttivo, con la finalità di garantire il rispetto dei diritti umani ed in particolare dei lavoratori, la tutela contro lo sfruttamento dei minori, le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro.

L'Italia è il primo paese al mondo per certificazioni SA8000. In particolare, la prima regione al mondo è la Toscana, grazie, soprattutto, al programma "Fabbrica Ethica", che dal 2001 promuove la cultura della Responsabilità Sociale delle Imprese sostenendo la certificazione, anche grazie a misure che, per le imprese virtuose, abbattano i contributi fiscali, offrono contributi a fondo perduto o un maggiore punteggio nei bandi per la richiesta di contributi ed una maggiore visibilità del loro operato.

SA 8000 e l'interesse della Regione Toscana sono un altro esempio in ordine alla rilevanza "pubblicistica" conferita allo standard della qualità, dato che, per tale via, le imprese del territorio sono incentivate ad ottenere la certificazione in oggetto.

#### 3.2. BS OHSAS 18001: 2007.

L'articolo 30, decreto legislativo n. 81 del 2008<sup>13</sup>, intitolato *Modelli di Organizzazione e di gestione* stabilisce che «In sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti».

La norma appare fondamentale ai fini delle presenti considerazioni, in quanto rappresenta un esempio importante di un caso in cui la certificazione da parte di un ente terzo privato (quindi non di un organo pubblico) viene valutata con enorme considerazione da parte del legislatore, al punto da ottenere una presunzione di ottemperanza alla legge per le parti corrispondenti.

Le argomentazioni che seguono hanno l'obiettivo di spiegare perché proprio OHSAS 18001:2007 abbia avuto tale riconoscimento (e si preannuncia che è stato anche per i tratti che la caratterizzano), ma anche di ribadire come il mercato guardi ormai alle certificazioni (da intendersi come attestazioni conferite da soggetti terzi e relative all'affidabilità del soggetto certificato con riferimento ai processi aziendali che conducono alla realizzazione di quel un prodotto e/o servizio, come già meglio specificato) non come una sorta di autocelebrazione, ma come un vero e proprio metodo per implementare un modello di organizzazione e gestione idoneo ad avere efficacia.

L'interesse ad una certificazione in materia di salute e sicurezza non è nato nel 2007, bensì nel 1999, allorché alcuni organismi di certificazione hanno pubblicato una specifica che fissava i requisiti per un sistema di gestione a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, che ha preso il nome di OHSAS 18001:1999 (*Occupational Health and Safety Assessment Series*). Il *British*

---

<sup>12</sup> Sulla quale si rinvia al sito ufficiale [www.sa-intl.org](http://www.sa-intl.org).

<sup>13</sup> Nel supp. ord. n. 108 alla *GU*, 30 aprile 2008, n. 101, è stato pubblicato il d.lgs. n. 81/2008 attuativo della delega contenuta nell'art. 1 della l. n. 123/2007 per la riforma e il riassetto delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

*Standards Institution*, il 1° aprile 2007 ha pubblicato la nuova versione, dandole però la dicitura e la valenza di norma, appunto OHSAS:2007, che sostituisce la precedente versione e stabilisce i requisiti per un Sistema di gestione della Salute e Sicurezza del Lavoro (SGSSL), tali da consentire ad una Organizzazione di controllare i propri rischi e migliorare l'efficienza.

Certificarsi secondo OHSAS 18000 significa: realizzare una dettagliata analisi dei rischi reali e potenziali, legati alla specifica attività di cui si tratta; studiare adeguate soluzioni per evitare che tali rischi si trasformino in danni alle persone; garantire una costante ed efficace formazione interna, al fine di dotare il personale di tutti i mezzi necessari, infrastrutture comprese, per attuare le soluzioni previste soprattutto in ottica di prevenzione; controllare costantemente le soluzioni adottate, ossia adottare soluzioni realmente funzionali ed applicabili alla struttura ed alla specificità delle attività. L'azione di verifica e monitoraggio di tali soluzioni permetterà alla azienda di affinare le tecniche utilizzate e di realizzare l'obiettivo del miglioramento continuo.

Come emerge da questa breve descrizione, le azioni base della OHSAS 18000 riprendono interamente la logica del processo *Plan-Do-Check-Act* della ISO 9001, e rispettano i requisiti essenziali presenti nelle norme della famiglia ISO.

Volendo, inoltre, effettuare un'analisi comparata delle norme OHSAS 1800 e del decreto legislativo n. 81 del 2008, si impone una riflessione su due elementi molto importanti di carattere linguistico: secondo la norma emanata dal *British Standards Institution*, per salute e sicurezza si intendono «Condizioni e fattori che influenzano o possono influenzare la salute e la sicurezza dei lavoratori dipendenti, degli altri lavoratori (inclusi i lavoratori temporanei e il personale dei contraffattori), i visitatori ed ogni altra persona nell'ambiente di lavoro (cfr. 3.23)». Ora, con le necessarie differenze (essendo la prima una norma internazionale, l'altra una legge nazionale), non si può non notare una certa assonanza tra quanto previsto dalla OHSAS 18000 ed il citato Testo Unico, che, nel dare una definizione di lavoratore, utilizza un'accezione piuttosto ampia e non più limitata al solo lavoratore dipendente.

Ancora, una delle maggiori novità introdotte e riconosciute dalla norma OHSAS 18000 è l'aver spostato l'obiettivo di tutte le azioni non più (o non solo) sul concetto di sicurezza (*security*), ma su quello di salute (*safety*): ebbene, nella stessa direzione l'articolo 2, decreto legislativo n. 81 del 2008, non fornisce una definizione di sicurezza, bensì una più estesa di salute, intesa «come stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità».

In definitiva, la certificazione OHSAS, antecedente all'emanazione del Testo Unico, non può non averne influenzato alcune scelte, se non altro perché la norma è stata da subito universalmente riconosciuta come il massimo strumento certificabile di cui un'azienda può dotarsi al fine di limitare il più possibile il rischio d'infortuni sul lavoro ed in grado di garantire un sistema di controllo atto a prevenire i rischi connessi alla salute e sicurezza dei lavoratori.

Pertanto, anche se l'emanazione del Testo Unico sulla Sicurezza introduce nell'ordinamento concetti nuovi in parte estranei alla disciplina precedente quali modelli di organizzazione e gestione, linee guida e buone prassi, rimangono considerevoli i vantaggi di una certificazione secondo la norma OHSAS 18000.

Vantaggi che sono sia quelli strettamente collegati al maggiore e sicuro controllo del rispetto della legge che, come già sottolineato, porta alla riduzione dei rischi nei luoghi di lavoro ed una efficienza maggiore nella gestione e nel controllo operativo di tutti gli aspetti connessi alla prevenzione e protezione dei rischi sul lavoro, ma anche quelli derivanti dalla certificazione, ossia: un migliore rapporto interno ed esterno all'azienda (si pensi ad esempio alle relazioni sindacali ed al tasso di verticalità), una maggiore credibilità verso gli *stakeholder* (cui si devono necessariamente aggiungere, rispetto all'elenco esemplificativo già riportato, anche gli istituti assicurativi e finanziari), e, quindi, un miglioramento della propria immagine ed il raggiungimento di maggiori quote di mercato.

Alla luce delle considerazioni svolte, e partendo proprio dal tema della salute e sicurezza e dal richiamo che la norma OHSAS ha avuto nel decreto legislativo n. 81 del 2008, che ne ha legittimato quell'approccio per processi tipico di tutte le certificazioni di qualità, è da ritenersi ipotizzabile una certificazione di modelli organizzativi in ambito giuslavoristico, che includa il

tema della salute e sicurezza, ma che riesca a spingersi anche oltre, comprendendo la certificazione dei rapporti di lavoro e dell'ambiente di lavoro in senso ampio, in modo che le aziende possano usufruire del doppio vantaggio di queste procedure: corretta implementazione di modelli organizzativi e gestionali anche nell'organizzazione del lavoro e credibilità nei confronti degli *stakeholder*.

## **LA CERTIFICAZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI DEL LAVORO NELLA PROSPETTIVA DELLA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI**

Sommario: 1. Posizione del problema. – 2. Un quadro di riferimento empirico. – 3. I limiti della risposta tradizionale dell'ordinamento giuridico. In particolare: l'insufficienza del principio di parità di trattamento rispetto ai cambiamenti in atto nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa. – 4. Il modello culturale della sicurezza previsto dal decreto legislativo n. 81 del 2008, come integrato e modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009. – 5. Prospettive evolutive: la certificazione dei modelli organizzativi d'impresa. – 6. Le connessioni con la certificazione dei contratti di lavoro e i nuovi tasselli nel mosaico della responsabilità sociale d'impresa.

### **1. Posizione del problema.**

È opinione largamente condivisa che la legislazione comunitaria in materia di tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro abbia svolto un ruolo decisivo nel processo di modernizzazione del nostro sistema prevenzionistico e del relativo quadro legale. A partire dalla direttiva quadro n. 89/391/CE del 12 giugno 1989 e dalle numerose direttive particolari che da essa sono scaturite e che, in parallelo con il processo di trasposizione nazionale, hanno dato luogo a una ricca casistica della Corte di Giustizia europea.

Ampiamente sottovalutata, per contro, è la «strategia sulla salute e sicurezza sul lavoro» che le stesse istituzioni comunitarie hanno avviato per sostenere l'implementazione della normativa a livello nazionale anche e soprattutto nell'ottica della sua effettiva applicazione nei luoghi di lavoro. La maggiore attenzione ai profili formali, relativi alla corretta recezione della disciplina comunitaria, ha in effetti posto in secondo piano, almeno nel nostro Paese, le linee guida e gli indicatori che, specie dopo le innovazioni introdotte nel 2002<sup>1</sup>, hanno sollecitato una maggiore attenzione ai cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa con l'emersione di nuovi rischi e nuove problematiche legate alla salute e sicurezza dei lavoratori soprattutto (ma non solo) di carattere psico-sociale. Consapevoli della necessità di una maggiore effettività del dato normativo, le istituzioni comunitarie, nel raccomandare agli Stati membri l'avvio di una strategia per la sicurezza a livello nazionale, hanno posto, di recente<sup>2</sup>, una particolare enfasi sugli imponenti cambiamenti economici e demografici in atto nelle società europee.

Il sempre maggiore utilizzo di forme contrattuali diverse dal prototipo del lavoro standard, a tempo pieno e indeterminato, l'implementazione di modelli organizzativi efficientisti, l'esternalizzazione del lavoro e numerosi altri cambiamenti epocali, tra cui la progressiva femminilizzazione della forza lavoro e la sempre maggiore mobilità geografica delle persone, aprono in effetti nuove sfide in materia prevenzionistica che non sempre, nel nostro Paese, sono state tenute in debita considerazione.

Ancor prima del devastante impatto della crisi economica internazionale in atto, che pure non poco incide sulla tenuta dei sistemi prevenzionistici, il legislatore – comunitario e ancor più quello nazionale – non sempre ha saputo tenere conto degli imponenti mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro, come dimostra la normativa del decreto legislativo n. 81 del 2008, ancora

---

<sup>1</sup> Sulla c.d. nuova strategia per la salute e sicurezza sul lavoro, avviata dalla Commissione europea nel 2002, cfr. European Commission, *The report on the evaluation of the Community strategy on health and safety at work 2002-2006*, SEC(2007)214 final.

<sup>2</sup> Cfr., in particolare, European Commission, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007-2012 on health and safety at work*, COM(2007)62 final.

largamente pensata per contesti produttivi statici, di grandi dimensioni e con forza lavoro stabile, tipici dei modelli di organizzazione del lavoro di stampo fordista e taylorista.

Eppure è un dato ampiamente noto e riconosciuto che l'incidenza di metodi di lavoro ispirati allo *scientific management* stia registrando un forte declino. Secondo il quarto *European Working Conditions Survey*, solo un 20% dei lavoratori, in prevalenza provenienti da Paesi del Sud o Est-Europa, svolge ancora le proprie prestazioni in un contesto di organizzazione del lavoro di tipo tradizionale<sup>3</sup>.

A questo mutamento non corrisponde tuttavia l'attenuazione dei profili di rischio associati ai modelli organizzativi tradizionali, quali l'elevata esposizione a fattori di tipo fisico (derivanti dalla movimentazione dei carichi, scarsa ergonomia ed esposizione ad agenti chimici, biologici o radioattivi), la pressione psicologica correlata ad un ritmo di lavoro intenso e la percezione di insicurezza e instabilità del lavoro<sup>4</sup>. Questi fattori, infatti, persistono nella attuale realtà organizzativa, distribuendosi però in maniera disomogenea.

Tali profili di rischio sono in realtà riscontrabili anche nelle c.d. *high performance work organizations* e in quei modelli che rappresentano l'evoluzione efficientista del paradigma classico, e cioè i sistemi di c.d. *total quality management*, basati sui concetti di decentramento decisionale, *team-working* e flessibilità funzionale delle micro-strutture<sup>5</sup>. Per contro, nella impresa modulare, prodotto della reingegnerizzazione per processi e della razionalizzazione delle strutture, attraverso l'esternalizzazione o la totale eliminazione delle attività marginali, lo strumento contrattuale assurge alla funzione di coordinamento tra le diverse articolazioni organizzative.

Tutti questi fenomeni incidono tanto sulla percezione di maggiore insicurezza e precarietà, correlata a patologie di tipo psico-sociale, quanto, negativamente, sul processo di capitalizzazione della conoscenza in materia di igiene e sicurezza.

Non solo. Da tempo ormai l'analisi empirica ha dimostrato una incidenza più elevata di eventi infortunistici per i lavoratori le cui prestazioni sono rese in virtù di forme contrattuali temporanee o atipiche<sup>6</sup>. Altri studi, poi, hanno evidenziato le criticità in tema di salute e sicurezza sul lavoro dovute alla occorrenza di ristrutturazioni organizzative, quali una elevata incidenza di comportamenti violenti o forme di bullismo, il mobbing, lo stress e la depressione. Ampiamente dimostrata, in termini di maggiore esposizione a fattori di rischio fisico ed eventi infortunistici mortali, è la pericolosità degli appalti e soprattutto dei subappalti verso la piccola e media impresa e il lavoro autonomo.

La distribuzione disomogenea del rischio che deriva dai mutamenti sopra richiamati risulta ulteriormente acuita dalla interrelazione sistemica degli strumenti di flessibilità gestionale nella singola realtà organizzativa, che presenta proprietà emergenti *sui generis* e mutevoli nel tempo. Tale complessità è ulteriormente alimentata – secondo quanto emerge dalla letteratura di riferimento – dal quadro di accresciuta vulnerabilità della forza lavoro, soprattutto giovanile, in cui si inscrivono i fenomeni di progressiva femminilizzazione, invecchiamento e presenza di forza lavoro proveniente da altri Paesi.

---

<sup>3</sup> Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working conditions in the European Union: Work organisation*, 2009.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

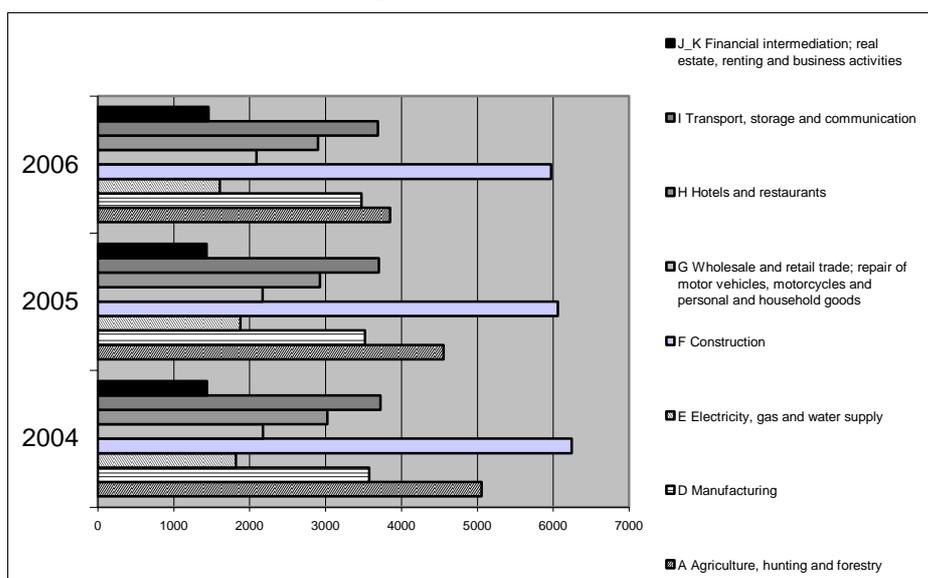
<sup>5</sup> Si veda la *literature review Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, pubblicata in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

<sup>6</sup> Si vedano, per tutti questi profili di criticità e rischio specifico, le *literature review Il Testo Unico della sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*, e *Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, cit.

## 2. Un quadro di riferimento empirico.

Sono i lavoratori atipici, i giovani, gli immigrati e i lavoratori meno scolarizzati i gruppi maggiormente esposti al rischio infortunistico e con una più alta probabilità di contrarre malattie professionali. Tale ipotesi può essere interpretata alla luce di un fattore determinante nell'approccio al rischio, cioè l'esperienza e la conoscenza del lavoro loro assegnato e, più in generale, dell'intero processo di lavorazione. Anche i rapporti resi in regime di appalto e subappalto, particolarmente diffusi nei settori ad alto rischio (edilizia, trasporti, agricoltura), sono associati a una più alta incidenza del fenomeno infortunistico.

Grafico 1 – Andamento infortunistico per settore, UE-15 e Norvegia.



Fonte: elaborazione degli autori sui dati estratti dal database Eurostat, hsw\_aw\_inasx – Percentuale standardizzata di incidenza di infortuni sul lavoro per settore di attività.

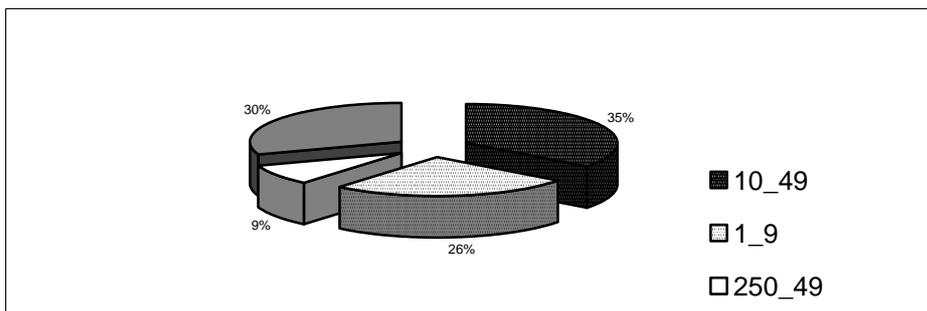
La catena dei rapporti triangolari tra imprese determina, infatti, un trasferimento del rischio sui dipendenti dell'appaltatore ove non siano correttamente individuati ruoli e responsabilità<sup>7</sup> e si associa al più ampio processo di deverticalizzazione della struttura imprenditoriale sul territorio con realtà di piccole e medie dimensioni caratterizzate da una più limitata disponibilità di risorse e, spesso, dall'assenza di chiari modelli di organizzazione e gestione del lavoro<sup>8</sup>. Effettivamente, il quadro empirico mostra nelle unità produttive che impiegano tra 10 e 49 dipendenti una occorrenza di incidenti sul lavoro di 1,3/1,4 volte maggiore rispetto alle grandi imprese<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *New forms of contractual relationships and the implications for occupational safety and health*, 2002.

<sup>8</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Occupational safety and health and economic performance in small and medium-sized enterprises: a review*, 2009.

<sup>9</sup> Eurostat, *The Social Situation of the European Union*, 2007.

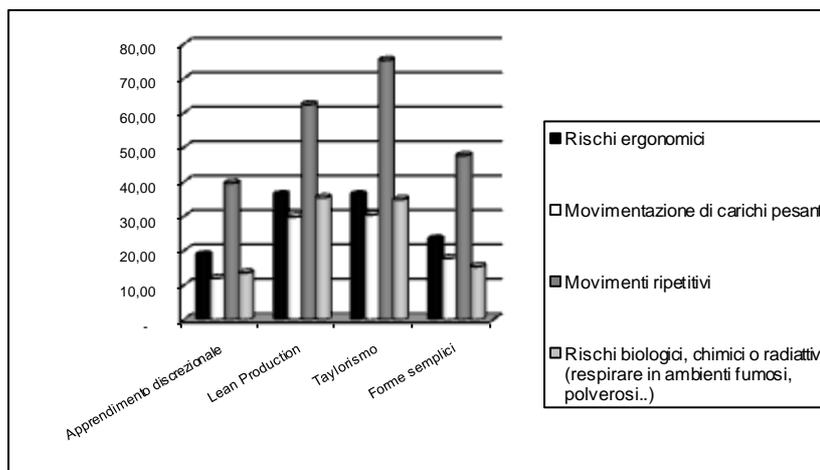
Grafico 2 – Numero di incidenti seri per dimensione dell'impresa in UE-15 e Norvegia, 2006.



Fonte: elaborazione degli autori dei dati estratti dal database Eurostat, hsw\_aw\_nnasz – Numero di incidenti sul lavoro per dimensione di impresa.

La combinazione di una molteplicità di fattori di rischio, tra cui la percezione di un minore controllo, l'intensificazione del ritmo di lavoro, il rapido mutamento del contenuto delle mansioni, acuisce il profilo di rischio associato alla adozione dei nuovi metodi di produzione e organizzazione del lavoro. Nello specifico, le *lean organizations*, che mirano a obiettivi di eccellenza, sono esse stesse correlate a una più elevata esposizione dei lavoratori a fattori di rischio fisico-ergonomico (36,3% contro una media del 29,6%), chimico, biologico o radioattivo (35,4% contro una media di 23,6%) ed a movimentazioni ripetitive (62,4% contro una media del 53,7%)<sup>10</sup>.

Grafico 3 – Rischi fisici correlati ai principali schemi organizzativi.



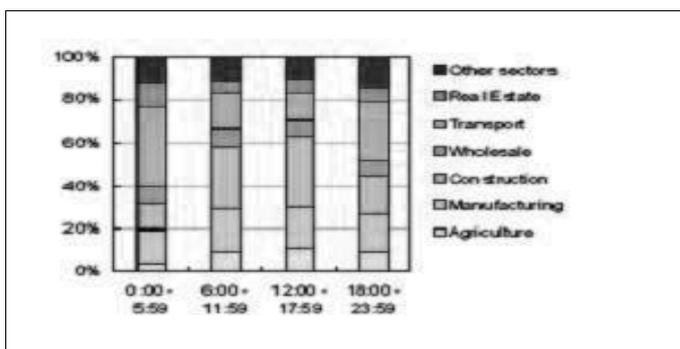
Fonte: elaborazione degli autori dei dati EWCS, riportati in *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working conditions in the European Union: Work organisation, 2009*.

Per alcuni settori, l'utilizzo di forme di lavoro notturno è correlata positivamente con il numero di eventi infortunistici seri. Soprattutto nella fascia oraria tra la mezzanotte e le 6 del mattino si registra una maggiore incidenza di infortuni fatali<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *op. cit.*

<sup>11</sup> European Commission, *Causes and Circumstances of Accidents at Work in the EU, 2009*.

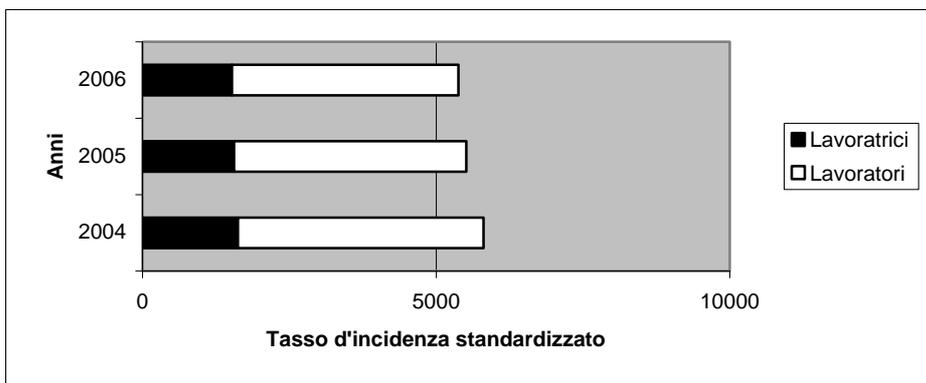
Grafico 4 – Incidenza degli infortuni in diversi settori di industria in base alla fascia oraria.



Fonte: elaborazione degli autori dei dati Eurostat-Esaw, riportati in European Commission, Causes and Circumstances of Accidents at Work in the EU.

Dalla crescente diversificazione nella composizione socio-demografica della forza lavoro scaturiscono nuove istanze di massima rilevanza nella valutazione del rischio soggettivo. Analizzando gli andamenti infortunistici in base al genere, a livello comunitario, risulta che la probabilità di essere vittime di un infortunio sul lavoro è più di 2 volte maggiore per gli uomini rispetto alle donne (il fattore proporzionale sale a 12 se si valuta invece l'occorrenza di un evento mortale)<sup>12</sup>. Le donne sono anche molto meno esposte al rischio di contrarre malattie professionali rispetto ai lavoratori di sesso maschile: nel 2005 il campione totale era composto dalla popolazione femminile per poco più del 33%<sup>13</sup>.

Grafico 5 – Infortuni sul lavoro per genere, UE-15 e Norvegia.

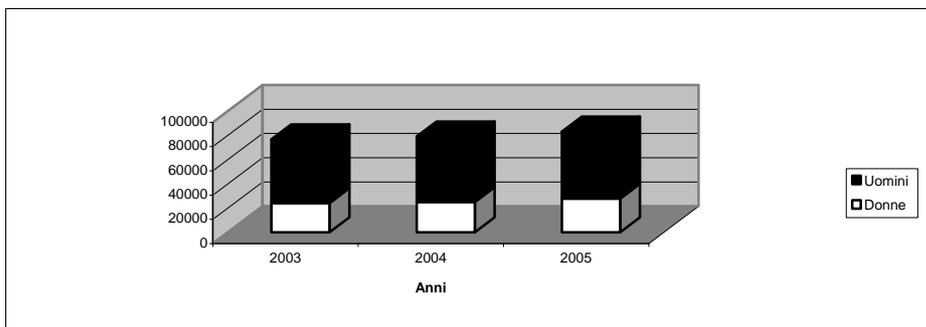


Fonte: elaborazione degli autori dei dati estratti dal database Eurostat, hsw\_aw\_maxx – Numero degli incidenti sul lavoro sulla base del genere.

<sup>12</sup> Eurostat, *op. cit.*

<sup>13</sup> Banca dati Eurostat.

Grafico 6 – Incidenza malattie professionali per genere, UE.

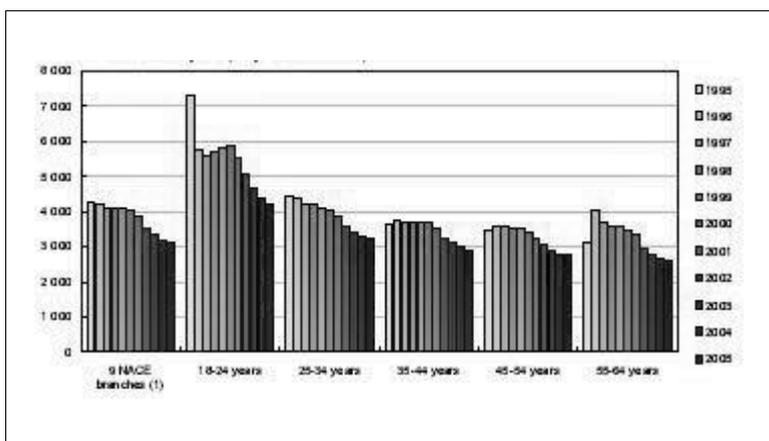


Fonte: elaborazione degli autori dei dati estratti dal database Eurostat, hsw\_od\_nods – Numero e tasso di incidenza delle malattie professionali sulla base del genere.

Per quanto riguarda l'età, la tendenza statistica generale rileva che i lavoratori giovani sono più esposti al rischio infortunistico.

Nell'analisi dell'andamento infortunistico nel periodo 1995-2005, nell'Europa a 15, l'incidenza di infortuni gravi è stata in media maggiore per i lavoratori tra i 18 ed i 24 anni rispetto ad ogni altra categoria di età<sup>14</sup>.

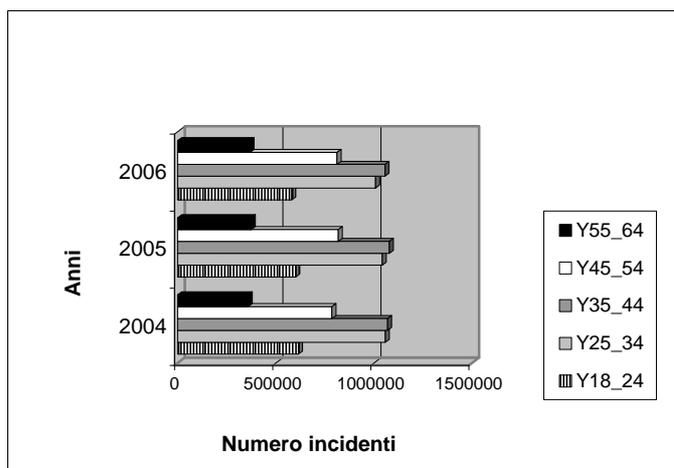
Grafico 7 – Tasso d'incidenza di infortuni seri per classe di età, EU-15, 1995-2005.



Fonte: Eurostat e Commissione Europea.

<sup>14</sup> Eurostat, Commissione europea, *Causes and Circumstances of Accidents at Work in the EU*, cit., nonché European Commission, *Work and health in the EU. A statistical portrait. Data 1994-2002, 2003 Edition*, 2004.

Grafico 8 – Incidenti sul lavoro per classi di età, UE-15 e Norvegia.



Fonte: elaborazione degli autori dei dati Eurostat – numero degli incidenti sul lavoro per classe di età.

Ulteriori sfide emergono a fronte della crescente partecipazione di lavoratori immigrati, soprattutto con riferimento al mercato del lavoro italiano. Questi rappresenterebbero ormai poco meno del 7% del totale della popolazione, una percentuale sensibilmente maggiore rispetto alla media dell'Europa a 27 (meno del 6%). In generale, i lavoratori immigrati sono maggiormente esposti a problemi di salute lavoro-correlati ed eventi infortunistici<sup>15</sup>.

### 3. I limiti della risposta tradizionale dell'ordinamento giuridico. In particolare: l'insufficienza del principio di parità di trattamento rispetto ai cambiamenti in atto nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa.

Il quadro di riferimento empirico dimostra come i profili di rischio non siano omogeneamente distribuiti rispetto alle caratteristiche soggettive e oggettive dei contesti di produzione e organizzazione del lavoro. L'analisi delle tendenze statistiche comprova la dimensione dinamica del fenomeno. Il sistema prevenzionistico non può quindi basarsi su approcci statici finalizzati alla mera ottimizzazione della sicurezza, ma necessita di strumenti dinamici, e il più possibile partecipati, per anticipare il cambiamento e modulare coerentemente le competenze gestionali<sup>16</sup>. In questo senso si palesa la sostanziale inadeguatezza della risposta tradizionale dell'ordinamento giuridico tendenzialmente limitata, soprattutto nel nostro Paese, a valutazioni e prescrizioni di tipo formalistico, basate cioè sulla richiesta di adempimento a norme inderogabili di carattere statico e universale. Anche il decreto legislativo n. 81 del 2008, costituito da 306 articoli e ben 51 allegati tecnici, è chiara espressione di un prototipo normativo statico, calibrato sulla grande impresa industriale e per questo lontano dalle dinamiche reali di un mondo del lavoro sempre più terziarizzato e frammentato come dimostrano le dimensioni delle nostre imprese<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Eurofound, *Occupational Promotion of Migrant Workers*, 2009.

<sup>16</sup> Sulle prospettive legate alla prevenzione a fronte delle nuove forme di organizzazione del lavoro per un approfondimento sulla letteratura nazionale ed internazionale si rinvia alla *literature review Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, cit.

<sup>17</sup> Istat, *Struttura e dimensione delle imprese. Archivio Statistico delle Imprese Attive (Asia) Anno 2007*, luglio 2009.

Grafico 9 – Imprese 2007, Italia.

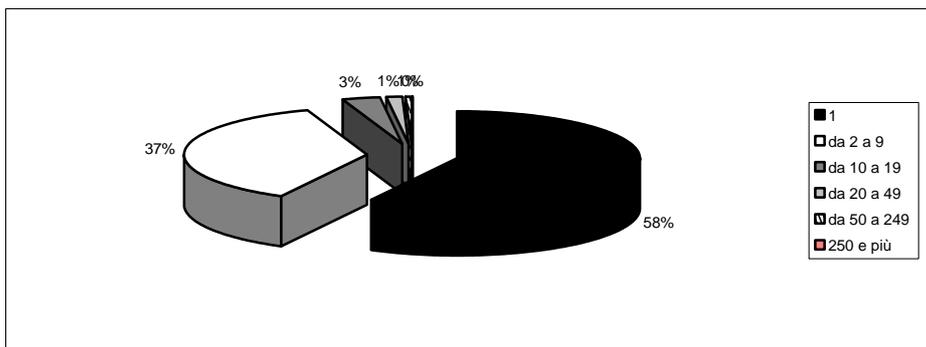
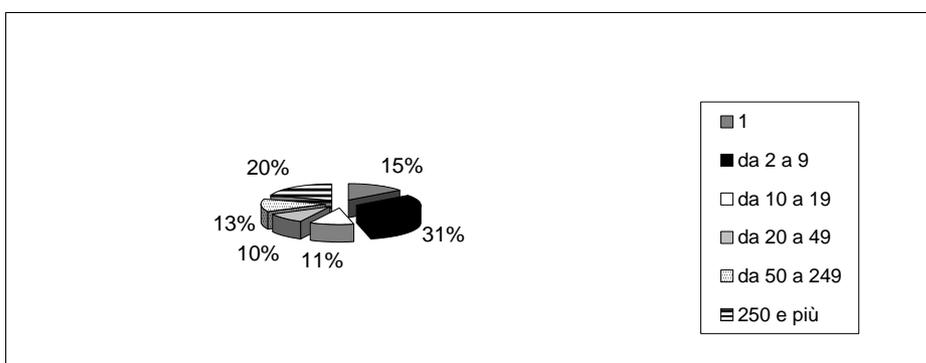


Grafico 10 – Addetti 2007, Italia.



Fonte: elaborazione degli autori dei dati Istat, archivio statistico delle imprese attive, anno 2007.

Emerge così l’urgenza, avvertita anche in sede di strategia comunitaria 2007-2012<sup>18</sup>, della semplificazione normativa, verso cui si è mosso il decreto correttivo in commento, oltre che di un maggiore accesso alle risorse.

Come è noto, infatti, sono le PMI i soggetti imprenditoriali maggiormente restii ad investire in misure preventive e di tutela all’avanguardia, data la disponibilità limitata di risorse economiche ed umane<sup>19</sup>. L’ammodernamento delle pratiche di gestione del rischio, attraverso procedure semplificate e un sistema di incentivi economici che premi l’adozione di pratiche virtuose, rappresenta dunque una priorità in queste realtà organizzative meno complesse, ma notoriamente ad alto tasso infortunistico<sup>20</sup>.

Già il legislatore del 2008, con la versione originaria del Testo Unico, aveva inteso promuovere un approccio sostanziale per la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che tenesse conto della disomogenea ripartizione dei profili di rischio derivanti dai profondi cambiamenti in atto nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d’impresa. Il principio ha però avuto attuazione solo parziale, limitandosi spesso a un richiamo in via del tutto astratta.

Un primo limite del decreto n. 81 del 2008, nella versione originaria, si rinveniva nella affermazione dell’obbligo di valutazione dei rischi rispetto a criteri soggettivi, quali le variabili socio-demografiche in cui si scompone la popolazione organizzativa. La gradazione dei livelli di tutela sulla base di istanze diverse, connesse alla pluralità delle tipologie contrattuali, non era invece contemplata, limitandosi il legislatore al recepimento del principio di parità di trattamento normativo sancito dalla direttiva n. 91/383/CE attraverso la sola equiparazione

<sup>18</sup> Commissione europea, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007-2012 on health and safety at work*, COM(2007)62, cit.

<sup>19</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Occupational safety and health and economic performance in small and medium-sized enterprises: a review*, cit.

<sup>20</sup> European Commission, *Causes and circumstances of accidents at work in EU*, cit.

formale delle categorie di lavoratori atipici al resto dei lavoratori dipendenti (comma 4 e successivi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008).

In secondo luogo, l'integrazione della sicurezza nei processi aziendali trova il suo strumento cardine nei modelli di organizzazione e gestione *ex* articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008, che riconducono la pluralità delle misure organizzative a una unità di sintesi. Tuttavia la disposizione, sebbene abbia introdotto il principio della efficacia esimente di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, non aveva considerato pienamente, nella sua versione originaria, i profili di criticità correlati all'implementazione dell'istituto da parte delle PMI, proprio a fronte delle considerazioni che precedono<sup>21</sup>.

Tali difficoltà macroscopiche evidenziano le necessità di semplificazione ed adattamento del contesto normativo alla evoluzione del mondo del lavoro e la promozione presso i datori di lavoro di approcci comportamentali orientati alla salute, secondo le direttive fornite dalla strategia comunitaria 2007-2012.

In vero, la comprensione del rapporto sinergico e mutuamente benefico tra produttività e qualità delle condizioni di lavoro rappresenta la premessa indispensabile per tale ragionamento. La dimensione umana e sociale del problema infortunistico si somma, così, all'onere macroeconomico. Secondo l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, nell'UE-15 la dimensione dei costi sostenuti dalla Comunità varia dal 2,6 al 3,8% del PIL<sup>22</sup>. D'altro canto, la produttività è inficiata anche a livello di singola organizzazione, alla luce dei costi indotti dalla qualità inferiore delle condizioni di lavoro e dalla minore efficienza organizzativa e gestionale<sup>23</sup>. L'individuazione di strumenti efficaci per la adozione di comportamenti virtuosi da parte delle organizzazioni e a garanzia di elevati livelli di tutela effettivi per i lavoratori passa dunque attraverso un approccio regolatorio innovativo, che focalizzi l'attenzione non tanto sull'ottemperanza a regole prescrittive rigide, quanto sul raggiungimento di obiettivi concreti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Peraltro, la prospettiva qui suggerita evidenzia l'estrema modernità di una norma come quella dell'articolo 2087 del nostro Codice Civile che, non a caso, segue nella sistematica del Codice alla definizione, contemplata all'articolo 2086, dell'imprenditore come capo dell'impresa, dotato di poteri di direzione e conformazione ai fini di una organizzazione del lavoro che deve essere orientata, nella sua dimensione esecutiva, alla massima sicurezza tecnologicamente fattibile. E con essa, in particolare, la modernità di quelle interpretazioni dottrinali<sup>24</sup> che, già in tempi passati, avevano letto nell'articolo 2087 un obbligo sussidiario pervasivo che va ben oltre le prescrizioni normative e di dettaglio stabilite in modo tassativo dalla legislazione antinfortunistica.

Lo stato di avanzamento della tecnica e il rispetto formale della disciplina prevenzionistica non possono dunque essere scissi dalla dimensione organizzativo-procedurale in cui tale tecnica si inserisce. Assume per questa via estrema rilevanza lo strumento delle buone prassi, definite come «soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione di rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro»<sup>25</sup> elaborate e raccolte dalle Regioni, dall'Ispesl, dall'Inail e dagli organismi paritetici<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Da ultimo, il d.lgs. n. 106/2009 ha integrato formalmente tale lacuna inserendo un comma 5-*bis*, espressamente dedicato alle PMI. Si veda sul punto *infra*, § 4, nonché. Il testo del correttivo è reperibile in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

<sup>22</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *The business benefits of good occupational safety and health*, 2007.

<sup>23</sup> European Agency for Safety and Health at Work, *Quality of the working environment and productivity*, 2004.

<sup>24</sup> Si veda al riguardo il fondamentale studio di L. Montuschi, *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*, F. Angeli, Milano, 1989. Sull'art. 2087 si vedano altresì, nella imponente elaborazione giurisprudenziale, Cass., IV sez. pen., 14 ottobre 2008, n. 38819, e Cass. 23 aprile 2008, n. 10529.

<sup>25</sup> Art. 2, lett. v, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>26</sup> Art. 2, lett. ee, e art. 51, d.lgs. n. 81/2008.

#### **4. Il modello culturale della sicurezza previsto dal decreto legislativo n. 81 del 2008, come integrato e modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009.**

Il tentativo di un migliore adeguamento del quadro normativo vigente alla evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa, secondo l'orientamento che trova conforto nella lettura evolutiva dell'articolo 2087 del Codice Civile, rappresenta uno dei tratti caratterizzanti del decreto legislativo n. 81 del 2008, come integrato e modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009.

Il *corpus* normativo che risulta dall'intervento correttivo, nonostante continui a inquadarsi pienamente nei principi e criteri direttivi di cui alla legge delega n. 123 del 2007, esprime un più moderno approccio alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e pone le basi per un nuovo modello culturale per la gestione del rischio in cui il dato prescrittivo della norma si accompagna necessariamente all'elemento aziendale/organizzativo quale indispensabile complemento per una maggiore effettività delle tutele.

Si spiegano così alcune disposizioni-chiave che, sebbene non ancora adeguatamente coltivate, appaiono funzionali allo sviluppo di buone prassi di gestione della sicurezza dei lavoratori.

Il riferimento è in primo luogo all'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008 che contempla indicazioni esplicite sui requisiti che devono avere i modelli di organizzazione e gestione ai fini esimenti di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001. I requisiti risultano obbligatori, ma non sono esaustivi. Su tutto prevale la prescrizione che il modello organizzativo debba essere efficace per la prevenzione dei reati di omicidio e di lesioni colpose con inosservanza delle precauzioni antinfortunistiche. Il modello non deve essere una costruzione teorica, ma uno strumento operativo vero e proprio, oggetto di verifica e monitoraggio per la prevenzione effettiva degli infortuni.

A questo proposito il comma 3 dell'articolo 30 chiarisce, infatti, che «il modello organizzativo deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni della organizzazione e dal tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello».

L'azienda deve, quindi, essere in possesso di una organizzazione per tenere sotto controllo tutti i diversi aspetti critici per la sicurezza, ovvero per prevenire i possibili infortuni/realti. Ciò comporta la presenza di diverse criticità. Per avere una organizzazione adeguata, l'azienda deve stabilire e rendere noto, in primo luogo, chi fa cosa in materia di sicurezza e con quali mezzi. Devono essere definiti compiti e responsabilità di tutti i membri della organizzazione perché ogni componente della organizzazione ha la possibilità concreta di commettere azioni od omissioni che potrebbero arrecare danno a se stesso o ad altri lavoratori. Inevitabilmente, i compiti e le responsabilità che ricadono in capo ai lavoratori saranno, in gran parte, quelli previsti dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 81 del 2008; invece, risalendo nella scala gerarchica, i compiti e le responsabilità saranno "tagliati" sulla realtà tecnologica e organizzativa della azienda.

Questa mappatura di compiti e di responsabilità è indispensabile per poter dare evidenza della attività di prevenzione messa in opera dalla azienda ed è diretta espressione della concezione trasversale della sicurezza, quale problematica che coinvolge tutti gli attori che operano all'interno di un determinato sistema organizzativo.

Sotto un profilo più strettamente operativo, il comma 1 dell'articolo 30 ha poi contemplato una serie di "processi-chiave" che devono essere tenuti sotto controllo. Il modello deve infatti essere non solo "adottato" ma anche «efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi», ad esempio: «a) al rispetto degli standard tecnico strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti; d) alle attività di sorveglianza sanitaria; f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da

parte dei lavoratori; g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge».

Per ognuno di questi processi deve essere effettuata una mappatura per poi stabilire una regolamentazione che consenta di attuare il processo senza errori o omissioni. L'elenco non è necessariamente esaustivo, ma rappresenta comunque un punto di partenza per progettare e adattare ai diversi contesti produttivi il modello. Il comma 2 dell'articolo 30 richiede infatti che, per le attività svolte siano fornite delle evidenze oggettive e prevede che il modello organizzativo e gestionale di cui al comma 1 debba predeterminare idonei sistemi di registrazione della avvenuta effettuazione delle attività di cui al comma 1.

Non solo. Il successivo comma 4 dispone che «il modello organizzativo debba altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sulla attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico».

La disposizione ben mette in luce la rinnovata ottica del legislatore, secondo il quale la sicurezza negli ambienti di lavoro deve essere parametrata non solo sulla mera rispondenza dei modelli organizzativi a requisiti formali, bensì sulla effettiva capacità degli stessi di gestire il rischio e di tenere conto delle dinamiche concrete che muovono la singola realtà aziendale.

Proprio in questa ottica, infatti, si inscrivono le modifiche operate dal decreto correttivo. In relazione all'articolo 30, infatti, il legislatore del decreto correttivo ha inserito un comma 5-*bis*<sup>27</sup>, rivolto alla elaborazione di procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Ciò nel condivisibile intento di diffondere in queste realtà organizzative meno complesse, ma come visto ad alto tasso infortunistico pratiche di gestione del rischio più moderne e di vincere la ritrosia dalle stesse più volte manifestata nei confronti dell'impianto originariamente introdotto dal decreto legislativo n. 231 del 2001, proprio attraverso la semplificazione degli adempimenti. Parimenti, l'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2008 è stato da ultimo integrato con i commi 3-*bis* e 3-*ter*. Le nuove disposizioni rispettivamente prevedono che «gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione, anche attraverso l'impiego dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dei fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché, su richiesta delle imprese, rilasciano una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30 del decreto, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività», e che, «ai fini di cui al comma 3-*bis*, gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti».

Il riconoscimento di tali competenze validate è pienamente in linea con la necessità di valutare l'impatto del modello organizzativo sulla realtà aziendale e con l'idea per cui tale valutazione, nell'ottica di una maggiore certezza del diritto e precisazione delle responsabilità in capo al datore di lavoro, non possa prescindere da competenze trasversali e interdisciplinari.

Tra l'altro, il valore della disposizione emerge, altresì, dallo scarso rilievo sovente attribuito, almeno finora, alle pronunce che hanno considerato doverosi i soli standard di sicurezza

---

<sup>27</sup> La disposizione espressamente prevede che «La commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure sono recepite con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali».

generalmente praticati nel settore, e non, invece, di tutte le misure tecnologiche disponibili sul mercato<sup>28</sup>.

Nel rinnovato approccio alla sicurezza, fondato sulla compenetrazione tra strumenti normativi e organizzativi, si iscrive poi l'articolo 27 del decreto legislativo n. 81 del 2008, come da ultimo modificato con il decreto legislativo n. 106 del 2009. Si intende così concretamente valorizzare l'assunto teorico secondo cui una efficace prevenzione presuppone una adeguata organizzazione qualitativamente apprezzabile e il perfezionamento di un sistema che, codificando standard virtuosi, possa premiare le aziende più diligenti e, al contempo, innescare un circuito volto a promuovere l'approccio prevenzionale alla sicurezza ed il suo fisiologico inserimento nell'organizzazione del lavoro.

Sulla base di tali premesse, il modello organizzativo diventa il metro di valutazione della capacità della impresa ed è funzionale, immediatamente, al conseguimento di una sua migliore qualificazione e, mediamente, all'accesso a molteplici benefici contrattuali ed economici: appalti, agevolazioni, finanziamenti, contributi pubblici.

Si delinea per questa via una disposizione normativa prodromica allo sviluppo di un sistema procedimentalizzato fondato sui principi del merito e della *health and safety good-performance* – come presupposti per l'operatività dei soggetti nei vari comparti produttivi, a partire da quelli a più elevata incidenza infortunistica – e volto al consolidamento di buone pratiche di organizzazione e gestione dei processi produttivi.

## **5. Prospettive evolutive: la certificazione dei modelli organizzativi d'impresa.**

Gli strumenti sopra analizzati, nell'originario intento del legislatore, avrebbero dovuto essere affiancati dall'impiego sperimentale della certificazione dei modelli organizzativi. L'ottica di gestione integrata e trasversale della sicurezza, infatti, veniva ancor più potenziata dalla bozza di correttivo approvata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 27 marzo<sup>29</sup>, mediante l'introduzione di un articolo 2-*bis*<sup>30</sup> e la speculare integrazione dell'articolo 30.

Con la prima disposizione si proponeva, infatti, la seguente previsione: «La corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere u) e v), conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni di corrispondente contenuto del presente decreto legislativo. Conferisce altresì una presunzione di conformità alle prescrizioni del presente decreto legislativo la certificazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione di cui all'articolo 30 del presente decreto ad opera delle commissioni di certificazione istituite presso gli enti bilaterali e le università ai sensi dell'articolo 76, comma 1, lettere a) e c), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e l'utilizzo di macchine marcate CE e, per l'Amministrazione della Difesa, della pubblica sicurezza e della Guardia di Finanza, ad opera delle competenti strutture tecnico-sanitarie istituite presso i rispettivi organi di vigilanza». Essa esprimeva il principio in forza del quale la corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi costituisce una presunzione di conformità rispetto alle previsioni di corrispondente contenuto in materia di salute e sicurezza sul lavoro, rivestendo di eguale presunzione l'applicazione dello strumento certificatorio alla adozione ed alla efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza.

In sede di elaborazione del decreto correttivo era stato peraltro proposto dalle associazioni datoriali della piccola impresa un rinvio, piuttosto che alla certificazione di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ad una più blanda "asseverazione", nell'ottica di una integrazione tra controllo pubblico e controllo "sociale", finalizzata anche a garantire il miglior

---

<sup>28</sup> Cfr. C. Cost. 25 luglio 1996, n. 312, in *MGL*, 1996, 503; C. Giust. 14 giugno 2007, *Commissione c. Regno Unito*, in *MGL*, 2008, 35, e in *FI*, 2007, IV, 500; Cass. 25 maggio 2006, n. 12445, in *MGL*, 2006, 969.

<sup>29</sup> In *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di*

<sup>30</sup> Rubricato *Presunzione di conformità*.

utilizzo delle risorse degli organi di vigilanza ed un flusso di informazioni per le aziende veicolato attraverso la consulenza degli organismi abilitati. Quella della asseverazione, in termini di presunzione di conformità, è apparsa tuttavia una soluzione oltremodo debole, attraverso la quale gli organismi incaricati avrebbero potuto troppo agevolmente eludere le responsabilità derivanti da una valutazione non corretta, non avendo i provvedimenti emessi alcuno specifico valore giuridico e non essendo di conseguenza impugnabili. La certificazione di cui all'articolo 2-bis avrebbe invece garantito, quale vera e propria procedura amministrativa, la responsabilità dell'organismo certificatore, soggetto ai controlli di legittimità propri del diritto amministrativo. Questo spiega perché, in sede di decreto correttivo, le procedure di asseverazione siano state contemplate esclusivamente nell'ambito dell'articolo 51 in relazione alla adozione e attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30, «della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività».

Parallelamente si prevedeva l'inserimento, all'articolo 30, di un comma 5-bis come di seguito: «Le commissioni di certificazione, istituite presso gli enti bilaterali e le università ai sensi dell'articolo 76, comma 1, lettere a) e c) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono soggetti abilitati a certificare anche ai fini di cui all'articolo 2-bis, i modelli di organizzazione e di gestione nel rispetto delle disposizioni contenute nel presente articolo».

La disposizione era chiaramente rivolta ad affermare la centralità delle procedure di certificazione nello sviluppo di prassi virtuose nella definizione dei modelli di organizzazione del lavoro<sup>31</sup>, soprattutto con riferimento alle tipologie di lavoro atipico e ai contratti di appalto, in sintonia con le nuove funzioni affidate alle commissioni di certificazione dal disegno di legge AS 1167<sup>32</sup>. Ciò in considerazione, tra l'altro, del peculiare ruolo assunto negli ultimi anni dalle richiamate commissioni, le quali, nell'indagare la conformità dei singoli contratti individuali – anche nella loro concreta attuazione – alle corrispondenti disposizioni normative, sono via via state chiamate ad approfondire gli aspetti prettamente organizzativi delle diverse realtà aziendali, in un percorso del tutto simile, appunto, a quello che la bozza di correttivo approvata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 27 marzo aveva prefigurato con riferimento specifico al tema della sicurezza.

Coerentemente, il comma 1 dell'articolo 27 era stato inizialmente così sostituito: «Nell'ambito della Commissione di cui all'articolo 6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici, vengono individuati settori, ivi compreso il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all'articolo 21, comma 2, nonché sulla applicazione di determinati standard contrattuali ed organizzativi, anche in relazione agli appalti, certificati ai sensi del Titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ovvero ai sensi dell'articolo 30, comma 5-bis, del presente decreto».

La lettera delle disposizioni lasciava così intendere che l'adozione dei modelli di organizzazione e gestione certificati – secondo le procedure di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ovvero ai sensi dell'articolo 30, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 81 del 2008 – avrebbe consentito, ai soggetti ad essi facenti ricorso, di usufruire dei meccanismi premiali di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001<sup>33</sup>, ciò sempre che fossero rispettati gli obblighi previsti

---

<sup>31</sup> Relazione di accompagnamento alle “disposizioni integrative e correttive”, ex art. 1, comma 6, della l. n. 123/2007, al d.lgs. n. 81/2008 reperibile in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

<sup>32</sup> AS 1167, *Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali*.

<sup>33</sup> Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della l. n. 300/2000.

dall'articolo 30 stesso, per l'operatività delle esimenti contemplate rispettivamente dagli articoli 6<sup>34</sup> e 7<sup>35</sup> del decreto legislativo n. 231 del 2001 e dall'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008, commi da 1 a 4<sup>36</sup>. L'integrazione dell'articolo 30, inoltre, ben si prestava a colmare l'ambiguo dettato del precedente comma 5 che limita la presunzione di conformità dei modelli di organizzazione e gestione, adottati secondo le linee guida UNI-Inail o al British Standard OHSAS 18001:2007, a una non meglio precisata fase di prima applicazione del decreto.

L'ambizioso quadro sopra delineato, fondato, da una parte, sulla valorizzazione della certificazione di cui alla Legge Biagi e sulla sperimentazione della certificazione dei modelli organizzativi, dall'altra sulla enfaticizzazione del sistema di qualificazione delle imprese quale criterio selettivo degli operatori sul mercato, non è però stato trasfuso *tout court* nella versione finale del decreto.

Dal testo del correttivo sono scomparse infatti le due disposizioni speculari dell'articolo 2-bis e dell'articolo 30, comma 5-bis, come originariamente formulato. Ne derivano il ridimensionamento – quanto meno testuale – della certificazione dei modelli di organizzazione e gestione e, al contempo, il notevole potenziamento dei sistemi di qualificazione delle imprese. La lettura del comma 1 dell'articolo 27, come attualmente riformulato, suggerisce tuttavia che, fatta eccezione per la soppressione della presunzione di conformità di cui all'originario articolo 2-bis, il ridimensionamento dello strumento certificatorio in capo alle commissioni di certificazione istituite presso gli enti bilaterali e le università risulta più formale che sostanziale, e lascia intravedere i possibili paradigmi evolutivi della disposizione.

Invero essendo venuta meno la previsione esplicita in merito alla possibilità di certificare i modelli di organizzazione e gestione, l'articolo 27 apre rilevanti margini di ricorso all'istituto là dove prevede che il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi sia fondato «[...] sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera [...] certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276». Nulla esclude, infatti, che l'espressione, più ampia e atecnica, «standard organizzativi nell'impiego della manodopera» sia di per sé idonea a ricomprendere anche la nozione specifica di modelli di organizzazione e gestione di cui all'articolo 30.

L'articolo 30, comma 5, dispone, poi, che, «in sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti».

Entrambe queste disposizioni sembrano dunque aprire la strada ad un importante sviluppo dello strumento della certificazione volontaria dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro ad opera della prassi aziendale.

Rimane tuttavia la necessità di valutare con attenzione i punti di contatto di tali strumenti con la normativa cogente nonché il grado di incidenza ed effettività sotto il profilo processual-penalistico.

Con riferimento alla salute e sicurezza sul lavoro la certificazione coinvolge infatti la valutazione del sistema di gestione di una organizzazione e implica, come presupposto, il pieno raggiungimento della conformità alle leggi di settore, nonché la dimostrazione della efficacia del sistema stesso, attraverso la continua riduzione e il controllo del rischio residuo per la salute e sicurezza sul lavoro, per tutto il tempo di validità della certificazione stessa.

---

<sup>34</sup> Rubricato *Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente*.

<sup>35</sup> Rubricato *Soggetti sottoposti all'altrui direzione e modelli di organizzazione dell'ente*.

<sup>36</sup> Le prime due disposizioni, infatti, fissano tutti gli elementi e le circostanze relative all'adozione, all'attuazione e al controllo sulle stesse, che l'ente deve provare ai fini della operatività dell'esimente, rispettivamente per il caso dei reati commessi da soggetti in posizione apicale ovvero quelli commessi da soggetti sottoposti all'altrui direzione. Le ultime, invece, fissano i requisiti formali e gli adempimenti necessari alla idoneità dei modelli ed alla operatività delle esimenti per i reati commessi in spregio alle norme a tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Al riguardo, lo standard BS OHSAS 18001:2007 interpretato sulla base della linea guida UNI-Inail-Ispesl-parti sociali prevede che «per qualunque organizzazione che richieda la certificazione del proprio Sistema di Gestione, in particolare per le Organizzazioni che devono essere gestite secondo la normativa specifica nazionale, l'Organismo di certificazione dichiara, in termini contrattuali, che la propria attività non è sostitutiva di, né integra in alcun modo, quella delle Autorità Competenti». Stante quindi il fatto che la responsabilità della conformità legislativa è una specifica responsabilità dell'organizzazione che richiede la certificazione del proprio sistema di gestione, «l'Organismo di certificazione deve verificare che l'Organizzazione abbia valutato la propria conformità alle leggi e ai regolamenti cogenti applicabili, e che sia in grado di dare evidenza, nel caso in cui tale processo abbia portato al rilievo di Non Conformità, che le stesse sono state gestite in conformità alle procedure applicabili di sistema. L'Organismo di certificazione verifica la gestione di tale conformità alle leggi applicabili per la salute e sicurezza sul lavoro secondo un campionamento. Il campionamento deve essere pianificato, e tale da fornire un'adeguata fiducia che il Sistema di Gestione operi correttamente anche relativamente al rispetto delle leggi applicabili». La conformità legislativa «significa che un'organizzazione con un sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro certificato dovrebbe operare per ottenere la continua conformità al dettato delle leggi e dei regolamenti nazionali, relativi ai pericoli e ai rischi che gravano sulla Salute e Sicurezza dei lavoratori». L'organismo di certificazione, attraverso l'emissione della certificazione di sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro, «dà confidenza relativamente all'installazione di un sistema capace di perseguire sia i propri obiettivi di miglioramento, sia la conformità alle leggi e ai regolamenti, nonché la conformità alla Specifica Tecnica BS OHSAS 18001, interpretata sulla base della Linea Guida UNI-INAIL-ISPEL-Parti Sociali».

Dal punto di vista processual-penalistico, poi, è opportuno valutare se l'adozione di un modello organizzativo certificato determina una effettiva tutela esimente per tutti nel caso si verificano violazioni delle norme sulla sicurezza che scaturiscano in omicidi colposi o lesioni gravi o gravissime, integrando così tutti i requisiti del modello idoneo di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001. Ciò consoliderebbe, infatti, una responsabilità importante per gli organismi di certificazione, che diventerebbero i principali garanti, davanti al giudice penale, del corretto comportamento delle organizzazioni certificate.

Attraverso questo singolare meccanismo, al giudice sarebbe inibita non solo la valutazione di idoneità dei modelli organizzativi sotto il profilo contenutistico, ove esistenti le condizioni di cui ai primi quattro commi dell'articolo 30, ma anche la possibilità di verificare l'esistenza di tali condizioni, ove i *compliance* fossero conformi ai parametri indicati.

Spetterebbe, quindi, all'organismo di certificazione provare, in sede di contenzioso, di aver raccolto sufficienti evidenze oggettive per cui possa essere difesa e motivata la decisione di rilasciare e mantenere la certificazione.

Superate le suddette criticità giuridiche e in chiave evolutiva, la certificazione dei modelli di organizzazione e gestione si configura senza dubbio quale potenziale complemento del sistema di qualificazione delle imprese, nella creazione di un innovativo approccio bipolare alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro basato sulla fissazione di standard organizzativo-qualificatori e di procedimenti certificatori per le imprese, adottando il quale, le stesse possono pervenire ad un più elevato grado di sicurezza ed affidabilità e ad una maggiore effettività delle tutele.

## **6. Le connessioni con la certificazione dei contratti di lavoro e i nuovi tasselli nel mosaico della responsabilità sociale d'impresa.**

Se il problema della nuova cultura della sicurezza è l'effettività delle concrete soluzioni prevenzionistiche rispetto all'obiettivo fondamentale della eliminazione/riduzione del rischio, e se, come sopra argomentato, tale obiettivo primario è più efficacemente perseguito attraverso norme flessibili e dinamiche piuttosto che attraverso una normativa rigida e formalista, le

riflessioni sopra svolte in tema di certificazione inducono a considerare l'impatto e l'inquadramento sistematico che, nella materia, possono avere le iniziative autonome degli operatori, a partire proprio dal ricorso alla certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, riconducibili, pur nell'eterogeneità dei riferimenti e contesti, al concetto di responsabilità sociale dell'impresa.

L'esperienza fin qui maturata della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto ha dimostrato, infatti, come questo strumento abbia potenzialità diverse e in qualche misura maggiori rispetto agli obiettivi originari di deflazione del contenzioso a cui si era ispirata l'introduzione dell'istituto stesso.

Non solo. La prassi delle commissioni di certificazione ha altresì evidenziato come tali potenzialità derivino e si spieghino proprio a partire dalla natura strettamente volontaria del procedimento.

L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, così come sino ad oggi è stato sperimentato, ha infatti dimostrato rilevanti potenzialità come soluzione a cui è possibile ricorrere anche per arginare alcuni dei fenomeni patologici richiamati nella prima parte del presente contributo, quali la percezione di maggiore insicurezza e precarietà avvertita da taluni lavoratori – giovani, donne, immigrati, anziani e in generale i meno scolarizzati – e correlata a patologie di tipo psico-sociale; l'incidenza più elevata di eventi infortunistici per i lavoratori le cui prestazioni sono rese in virtù di forme contrattuali temporanee o atipiche; la pericolosità degli appalti e soprattutto dei subappalti verso la piccola e media impresa e il lavoro autonomo, particolarmente nei settori ad alto rischio (edilizia, trasporti, agricoltura); ecc. Ciò in quanto la sottoposizione del singolo contratto a un organismo terzo e imparziale, che possa verificarne la regolarità – formale e sostanziale – rispetto al dettato normativo vigente in un clima non conflittuale ma collaborativo tra le parti istanti, non solo garantisce l'impresa istante rispetto a possibili incursioni ispettive viziate dalla approssimazione, ma fornisce, altresì, al lavoratore, maggiore certezza con riferimento ai propri diritti ed una informazione più puntuale circa il proprio trattamento complessivo e l'adempimento, da parte del datore di lavoro, di tutte le obbligazioni riconnesse al rapporto. Tale esito, peraltro, non riguarda solo i contratti di lavoro in senso stretto, ma anche i contratti di appalto dove i lavoratori, tanto del committente quanto dell'appaltatore, possono giovare della verifica puntuale svolta dalla commissione in merito alla genuinità del contratto che, con particolare riferimento ai profili relativi all'assenza di interposizione, è una attestazione, in primo luogo, dei requisiti di genuina imprenditorialità dell'impresa appaltatrice verificata in astratto (in termini di potenzialità), e in concreto con riferimento all'organizzazione effettiva rappresentata nel contratto come necessaria per la corretta esecuzione dell'incarico.

Al riguardo risulta assolutamente fondamentale l'attività di assistenza e consulenza che il decreto legislativo n. 276 del 2003 attribuisce alle commissioni di certificazione. Tale competenza, che caratterizza l'istituto rispetto a una mera validazione formalistica ovvero ad un passaggio di mero controllo assimilabile in qualche modo ad una ispezione programmata, può portare, in un percorso virtuoso sebbene più complesso, a vere e proprie modifiche dei metodi di produzione e organizzazione del lavoro affinché un pieno e consapevole adeguamento alla disciplina del rapporto di lavoro, in tutti i suoi aspetti, si traduca nella diminuzione, in quanto tale, di una molteplicità di fattori di rischio: la percezione di un minore controllo, l'intensificazione del ritmo di lavoro, il rapido mutamento del contenuto delle mansioni.

A ben vedere, nei primi anni di applicazione dell'istituto della certificazione è stato di fatto sperimentato – pur con le peculiarità del caso – proprio quel nuovo modello culturale che caratterizza oggi il decreto legislativo n. 81 del 2008, così come modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009.

Si fa riferimento, più nello specifico, alla gestione del rischio in chiave prevenzionale, ove il dato strettamente prescrittivo della norma si accompagna all'elemento aziendale/organizzativo, quale indispensabile complemento per una maggiore effettività delle tutele. Nella prassi adottata dalle commissioni di certificazione, infatti, partendo dalla analisi della singola realtà e dalla verifica della rispondenza di quest'ultima al dato normativo, ci si è resi conto che l'approccio,

per essere compiuto, doveva necessariamente tenere conto del sistema organizzativo adottato dalla azienda, così che l'indagine delle commissioni ha dovuto spingersi fino a questo punto, tramite la somministrazione di appositi questionari o tramite una vera e propria attività di *auditing*, del tutto simile a quella adottata nei sistemi di certificazione della qualità.

Vero è, peraltro, che proprio dalla prospettiva qui adottata, in cui la disciplina legale è interpretata alla luce delle istanze derivanti dalla evoluzione degli assetti del mercato del lavoro, la certificazione dei contratti ha sicuramente costituito una delle più significative novità introdotte dalla riforma Biagi come tecnica di tutela che rappresenta uno dei pochi strumenti di raccordo, previsti dall'ordinamento, tra mercato e rapporto di lavoro<sup>37</sup>. Tale raccordo risulta, ora, oltremodo enfatizzato dall'articolo 27 del decreto legislativo n. 106 del 2009, nella parte, già sopra richiamata, in cui prevede che il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi sia fondato «sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera [...] certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».

Emerge, così, una nuova dimensione dell'istituto che ne valorizza la natura di vero e proprio anello di collegamento tra evoluzione dei modelli organizzativi di impresa, riforme del mercato del lavoro e, ancora, sistema prevenzionistico, superando quindi, almeno sul piano sperimentale, la mera funzione deflattiva del contenzioso.

Benché l'istituto non abbia ancora superato la fase sperimentale, infatti, la prassi relativa presenta certamente risultati apprezzabili, se non sotto il profilo quantitativo (in relazione al numero di contratti certificati), certamente sul versante qualitativo (in considerazione delle tipologie di contratti certificati, del loro oggetto e della effettiva funzione deflattiva raggiunta).

Tutti i contratti di lavoro in senso lato (autonomo, subordinato ma anche *sui generis*) possono essere infatti certificati, così come i contratti di appalto. Tra questi particolare interesse, proprio dalla prospettiva della tutela della salute e sicurezza, rivestono gli appalti endo-aziendali, nell'ambito dei quali, a causa dello svolgimento della attività negli ambienti dell'appaltante, diviene più labile la distinzione tra situazioni di evidente illiceità e realtà, al contrario, pienamente genuine. Per chi persegue politiche di decentramento l'ottenimento della certificazione porta con sé la possibilità di realizzare una effettiva riduzione dei costi e un aumento dell'efficienza, con la garanzia, al contempo, di collaborare con un interlocutore attendibile: la certificazione dota infatti l'appaltatore di un titolo distintivo sul mercato, che segnala la sua "qualità" e orienta i possibili partner grazie alla riduzione del deficit informativo, traducendosi, tra l'altro, in un beneficio complessivo all'economia grazie alla accresciuta capacità di attrarre e mantenere investimenti. Proprio questi ultimi due fattori trasformano il costo sostenuto per la certificazione in redditività futura, e quindi in un investimento.

La procedura attuata costituisce così un fattore essenziale per la competitività, in quanto garantisce la flessibilità organizzativa nel rispetto delle norme giuridiche attraverso un utilizzo strategico delle medesime. Inoltre, comunicando all'esterno la avvenuta certificazione dei propri contratti (di appalto ma anche di lavoro), l'impresa risulterà meno propensa a porre in essere il cosiddetto "azzardo morale", che al contrario la porterebbe a occultare eventuali irregolarità. Ciò in quanto il costo, in termini di immagine, derivante da un atteggiamento del genere sarebbe nettamente superiore ai benefici ottenuti grazie appunto alle irregolarità.

In una ottica più lungimirante, che pare essere stata accolta, peraltro, nel recente decreto legislativo n. 106 del 2009, l'istituto della certificazione può quindi essere letto proprio in chiave di responsabilità sociale d'impresa, in considerazione, cioè, del comportamento di quest'ultima verso l'ambiente in cui opera, al fine di segnalare la qualità aziendale.

Attualmente, l'impegno sui temi etici, sociali e ambientali riceve una forte attenzione, non solo da parte degli *stakeholders*, ed ha provocato uno spostamento dell'attenzione rispetto a quelli

---

<sup>37</sup> In questa prospettiva cfr. M. Tiraboschi, *Nuove tutele sul mercato: la certificazione dei contratti di lavoro*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

che in passato erano gli impegni tipici, in attività di beneficenza e donazioni<sup>38</sup>. Esiste oggi, inoltre, una percezione diffusa e più forte della prassi, reiterata da alcune aziende, del ricorso abusivo ad alcuni contratti di lavoro, e di conseguenza si assiste a una certa resistenza, da parte dei lavoratori, all'accettazione delle nuove forme di lavoro, che vengono ricollegate a un univoco stato di precarietà.

In quest'ottica, l'esistenza di un istituto che svolge il ruolo di garante sul rispetto dei diritti del lavoratore produce un effetto positivo per l'accettazione delle nuove formule contrattuali, unitamente alla realizzazione effettiva della flessibilità del mercato, in quanto riduce le asimmetrie informative che spesso risultano sbilanciate a sfavore del lavoratore. Si tratta, per le imprese, per i lavoratori e per il sistema in generale, di un investimento nella creazione di un circolo virtuoso che genera benefici ad ampio raggio.

In definitiva, utilizzare la certificazione – anche nel nuovo ruolo che sembra derivarle alla luce dell'articolo 27 del Testo Unico così come modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009 – in chiave di responsabilità sociale d'impresa e di valorizzazione del capitale intangibile significa ricevere dai propri dipendenti maggiore *commitment*, e sviluppare il senso di appartenenza e condivisione degli obiettivi e dei risultati della azienda, con un riflesso positivo sul modo di lavorare e sul modo in cui si diffonde all'esterno (nella cerchia parentale, amicale e sociale) il cosiddetto *positive word of mouth*.

Dalla esperienza maturata negli ultimi anni in seno alle commissioni di certificazione si evince poi l'utilità che potrebbe avere un investimento in questo senso, da parte dell'impresa, ancor più ove venisse creato un marchio di qualità ampiamente riconosciuto e diffuso.

Il comportamento etico si riflette infatti sempre in maniera positiva sull'ambiente, sugli interlocutori della azienda, sui clienti e sui fornitori che la scelgono come partner, ma anche sulle banche e sulle istituzioni e in particolare su quella parte di “attivisti sociali” che fungono da *opinion leaders* e che sono capaci di influenzare in maniera anche rilevante la percezione che il pubblico ha rispetto a determinati temi.

La comunicazione da parte dell'azienda verso il proprio ambiente operativo dell'utilizzo della certificazione dei contratti fa poi sì che questi possano essere inseriti nel bilancio sociale<sup>39</sup>, che un numero sempre più rilevante di società redige e pubblica, con una importanza che si avvia a divenire pari a quella del bilancio economico. Ciò in quanto all'impresa è sempre maggiormente richiesto di divenire un operatore sociale responsabile e attento alle esigenze degli interlocutori con i quali interagisce, oltre che in grado di condividere con la comunità sociale i benefici realizzati, quale chiaro segnale di impegno e di orientamento responsabile.

L'apertura dell'ordinamento all'istituto della certificazione, anche attraverso i richiami operati all'interno del Testo Unico in commento, sebbene ricalchi pratiche finora in Italia poco utilizzate (si pensi all'arbitrato, molto usato nel diritto commerciale, ma poco praticato nell'ambito dei rapporti di lavoro), pare aver creato lo spazio necessario affinché si possa, in un futuro non lontano, rendere massima la sua adozione, grazie anche alla possibilità di creare un marchio di qualità inerente alla gestione eccellente del capitale umano.

Tutto ciò considerato altresì che nella stessa definizione codicistica d'impresa (articoli 2082 e 2086 del Codice Civile) è presente il riconoscimento della responsabilità organizzativa e gestionale in capo all'imprenditore, inteso come capo dell'impresa a cui sono riconosciuti

---

<sup>38</sup> Fondamentale sul punto appare il documento della Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde: promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*.

<sup>39</sup> Se, in linea generale, non esiste un obbligo di legge relativo alla redazione del bilancio sociale, per quanto concerne invece le Onlus, il d.lgs. n. 460/1997 ha introdotto il principio dell'affiancamento al bilancio contabile di una sorta di bilancio concernente le attività sociali compiute: in questo senso l'art. 8, il quale prevede che, «indipendentemente dalla redazione del rendiconto annuale economico e finanziario, gli enti non commerciali che effettuano raccolte pubbliche di fondi devono redigere, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un apposito e separato rendiconto tenuto e conservato dal quale devono risultare, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente, le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione indicate nell'articolo 108, comma 2, lettera a) del Testo Unico delle imposte sui redditi, approvato con DPR n. 917 del 22/12/98».

determinati poteri giuridici (direttivo e disciplinare) rispetto ai propri collaboratori ai fini della ottimale organizzazione e disciplina del lavoro. Il contratto di lavoro è, poi, per definizione, un contratto di organizzazione, ed è normale che l'imprenditore, per svolgere al meglio il proprio compito, riconduca a sistema le pratiche di gestione del personale e di organizzazione del lavoro, nel rispetto delle norme vigenti di legge e di contratto collettivo<sup>40</sup>. Scontato appare infine, in relazione in particolare al tema della salute e della sicurezza, il richiamo alla connessione tra poteri organizzativi, titolarità d'impresa e responsabilità *ex* articolo 2087 del Codice Civile<sup>41</sup>: è infatti naturale che l'imprenditore, ogniqualvolta si trovi nella necessità di operare una scelta che gli consenta di migliorare, razionalizzandola, l'organizzazione del lavoro, tenga in debita considerazione anche le positive ripercussioni in termini non solo di riduzione del tasso di infortuni o delle assenze per malattia, ma anche di aumento della produttività. In questo modo, adempiendo l'obbligazione di cui all'articolo 2087 del Codice Civile l'imprenditore si riserva, in prospettiva, addirittura maggiori profitti.

Rispetto a questo modello, risalente al Codice Civile del 1942, una ipotesi di forte innovazione comportamentale – che potrebbe consentire di spezzare logiche autoreferenziali e sottoporre a verifica modelli rigidi e tralatici tipici delle organizzazioni complesse – sarebbe in definitiva quella di affidare a un soggetto esterno terzo, come un ente certificatore, il compito di testare e validare i modelli organizzativi e gestionali adottati.

Dalle analisi effettuate in materia di certificazioni di qualità, in particolare attinenti alla gestione dei rapporti di lavoro, emerge, però, la necessità di sviluppare una procedura di certificazione più “robusta” rispetto a quelle attualmente esistenti, ossia capace di garantire presso terzi che il soggetto certificato corrisponda effettivamente e pienamente allo standard proposto.

Sempre dall'ottica della responsabilità sociale dell'impresa, infine, un ulteriore strumento che potrebbe spiegare rilevanti effetti sul piano della effettività della tutela prevenzionistica potrebbe essere il ricorso ad un codice etico che le imprese non solo si impegnino a rispettare direttamente in relazione ai prescritti standard in tema di salute e sicurezza (e modelli organizzativi), ma che, soprattutto, impongano, alla stregua di un obbligo contrattuale, ai propri partner commerciali. A ben vedere i due strumenti potrebbero essere tra loro opportunamente coordinati là dove si inserisse nel codice etico l'obbligo di adire la procedura di certificazione per attestare, in primo luogo, la regolarità del rapporto di lavoro. Una soluzione questa che potrebbe essa stessa rappresentare una interessante possibile risposta al problema della selezione degli operatori più affidabili con riferimento, in primo luogo, al mercato degli appalti privati.

## **7. Una ipotesi operativa: verso una procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro.**

Nella stessa definizione codicistica d'impresa (artt. 2082 e 2086 cod.civ.) è presente il riconoscimento della responsabilità organizzativa e gestionale in capo all'imprenditore, inteso come capo dell'impresa a cui sono riconosciuti determinati poteri giuridici (potere direttivo e disciplinare) rispetto ai propri collaboratori ai fini della ottimale organizzazione e disciplina del lavoro. Il contratto di lavoro è, per definizione, un contratto di organizzazione ed è normale che l'imprenditore, per svolgere al meglio il proprio compito, riconduca a sistema le pratiche di gestione del personale e di organizzazione del lavoro, nel rispetto delle norme vigenti di legge e

---

<sup>40</sup> Per alcuni interessanti spunti di riflessione in materia di organizzazione cfr. Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde: promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, cit., 19 febbraio 2003; European Commission, *Modernising the Organisation of work. A Positive Approach to the Change*, COM(1998)592 final; European Commission, *New Forms of Work Organisation. The Obstacle to Wider Diffusion*, 2002. In dottrina si veda il fondamentale contributo di M. Persiani, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, 1966.

<sup>41</sup> Si veda al riguardo, per tutti, L. Montuschi, *op. cit.*

di contratto collettivo<sup>42</sup>. Scontato appare poi, in relazione in particolare al tema della salute e della sicurezza, il richiamo alla connessione tra poteri organizzativi, titolarità d'impresa e responsabilità ex art. 2087 cod.civ.<sup>43</sup>.

Rispetto a questo modello, risalente al Codice Civile del 1942, una ipotesi di forte innovazione comportamentale – che può consentire di spezzare logiche autoreferenziali e sottoporre a verifica modelli rigidi e tralatici tipici delle organizzazioni complesse – è quella di affidare a un soggetto esterno terzo, come può essere un ente certificatore, il compito di testare e validare i modelli organizzativi e gestionali adottati.

Dalle analisi effettuate in materia di certificazioni di qualità, in particolare attinenti alla gestione dei rapporti di lavoro, emerge infatti, tra l'altro, la necessità di sviluppare una procedura di certificazione più robusta rispetto a quelle attualmente esistenti. Per “robustezza” si intende la capacità della procedura di garantire presso terzi che il soggetto certificato corrisponde effettivamente e pienamente allo standard proposto. A tal fine, apposite linee guida dovrebbero essere progettate per non contenere ambiguità. La procedura di *auditing*, poi, dovrebbe essere concepita per escludere con un margine di sicurezza dichiarato ed oggettivo che vi siano violazioni sostanziali rispetto a quanto proposto.

Una nuova forma di certificazione dovrebbe riguardare, in particolare, la gestione dell'ambiente di lavoro in senso lato, delle risorse umane e dei rapporti di lavoro. Ciò, attraverso una procedura strutturata per essere compatibile, anzitutto, con una selezione di disposizioni internazionali, nonché con la legge nazionale dei singoli Paesi nei quali è situata l'organizzazione che intende sottoporsi alla procedura certificatoria.

In altri termini, i soggetti ammissibili dovrebbero essere ottemperanti allo standard del nuovo prodotto, nonché rispettare le normative vigenti nel luogo ove è sita l'unità oggetto di certificazione (anche e soprattutto in riferimento ai temi della salute e sicurezza) e le disposizioni internazionali richiamate.

In particolare, il nuovo prodotto dovrebbe attestare che il certificando applichi un processo di gestione dei rapporti di lavoro che possieda le caratteristiche di trasparenza, mancanza di esternalità negative sul lavoratore (ossia di situazioni – contrattuali ed ambientali – che si riverberano con effetto negativo sulla qualità del lavoro), nonché sui soggetti esterni (ed in particolare: i clienti / utenti dei servizi e/o prodotti e, in generale, gli *stakeholder*).

Inoltre, la gestione delle risorse umane e del clima organizzativo dovrebbe rispondere a standard qualitativi di eccellenza.

L'ottica prescelta dovrebbe essere certamente vicina a quella della responsabilità sociale d'impresa: il compito del certificatore non sarebbe pertanto semplicemente quello di verificare e certificare il pieno rispetto formale di tutte le attuali norme vigenti in materia di utilizzo della forza lavoro, ma quello di verificare e certificare il rispetto di determinati standard normativi e qualitativi di organizzazione del lavoro e gestione dell'impresa in una dimensione di *benchmarking* con le migliori prassi esistenti, in un contesto che mantiene una propria specifica rilevanza giuridica da una prospettiva di *soft law*, intesa qui come regolazione “leggera”, ma particolarmente efficace in termini di coerenza con il sostrato di realtà a cui si riferisce, e su cui è destinata ad incidere.

Questo innovativo percorso lascerebbe poi la possibilità di coltivare e fare emergere iniziative che abbiano interesse a diffondere e a radicare presso gli *stakeholder* un sistema valoriare identificativo rispetto non solo alle imprese concorrenti, ma prima ancora rispetto al territorio, alle istituzioni e ai consumatori. Comportamenti e prassi che, del resto, nelle linee di

---

<sup>42</sup> Per alcuni interessanti spunti di riflessione in materia di organizzazione cfr. Commissione europea, *Libro Verde. Partnership for a New Organizations of Work, document drawn up on the basis of COM(97)128 final*, 19 febbraio 2003; Commissione europea, *Modernising the Organisation of work. A Positive Approach to the Change, Com(98)592*, 1998; Commissione europea, *New Forms of Work Organisation. – The obstacle to Wider Diffusion*, ottobre 2002.

<sup>43</sup> Si veda al riguardo, per tutti, L. Montuschi, *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*, cit.

certificazione dei modelli e degli standard qualitativi sopra accennate potrebbero trovare una nuova chiave per la gestione del personale e la valorizzazione del capitale umano.

Per implementare un nuovo prodotto certificatorio avente le caratteristiche di base sopra descritte dovrebbero poi essere elaborati appositi standard e linee guida, e al contempo dovrebbero essere studiate le possibili interazioni tra i medesimi, soprattutto in ottica di realizzazione di un prodotto con mercato ultranazionale. In particolare, il perfezionamento delle linee guida dovrebbe richiedere un approfondimento in ambito giuridico: l'interdipendenza, infatti, richiede lo studio dell'interazione fra linee guida, normative esistenti a livello nazionale e principi desumibili da fonti internazionali.

Lo studio di fattibilità di una certificazione in tema di qualità nella gestione dei rapporti di lavoro non può prescindere dall'analisi di quanto già presente in ambito lavoristico; in questo senso, pare opportuno analizzare, seppure brevemente, il c.d. Human Resources Management, ossia quel *corpus* teorico e di pratiche aziendali i cui aspetti chiave sono il nesso fra la qualità nella gestione del clima organizzativo e la produttività aziendale (con la conseguente fidelizzazione delle risorse umane) e l'attrazione delle migliori competenze sul mercato.

In alcune forme di premiazione realizzate da società di consulenza verso i propri clienti, come il Best Workplace Award, si intravede l'indizio di una domanda specifica per una certificazione della gestione delle risorse umane: una nuova forma di certificazione che incorpori al proprio interno elementi che da tempo sono stabiliti nella teoria e oggetto di pratica nella consulenza HRM potrebbe quindi destare un certo interesse.

*Prima facie*, il limite di tale settore (e di queste modalità premiali) pare però essere costituito da una mancanza effettiva di *audit* esterni; in particolare, il soggetto che "certifica" si limita ad inviare questionari che vengono recapitati ai lavoratori, compilati e rispediti. Sul punto, si osserva, invece, il ruolo fondamentale svolto dall'ente terzo, il quale è opportuno che provveda esso stesso, direttamente, ad ottenere le informazioni necessarie all'emissione del giudizio.

La certificazione *ex d. lgs. n. 276/2003*, legalmente opponibile verso terzi, inclusi gli organi ispettivi del lavoro e dell'agenzia delle entrate, dovrebbe essere uno dei pilastri nell'ambito della progettazione di una nuova forma di certificazione dal contenuto più ampio, quale fonte per estrapolare alcuni principi per trarne uno standard indipendente rispetto al mero dettato normativo.

L'apertura del nostro ordinamento all'istituto della certificazione dei contratti di lavoro, eventualmente esteso anche alla scelta di determinati modelli organizzativi del lavoro, ha ormai creato lo spazio necessario affinché si possa rendere massima la sua applicazione, ma anche andare ben oltre, in territori oggi non ancora esplorati.

Si fa riferimento, in particolare, alla definizione di uno standard al tempo stesso normativo e qualitativo che, superando le mere e poco pregnanti certificazioni di qualità ISO 9000 ovvero SA 8000, così come anche le certificazioni limitate a determinate peculiarità della azienda, vada ad codificare, nel complesso ma sempre in una dimensione normativa che è quella propria delle *soft-laws*, la gestione del capitale umano, al fine di certificarne l'eccellenza. Si pensi, per esempio, alla sperimentazione di un sistema di certificazione di qualità delle imprese nell'ambito del progetto ministeriale «Bollino rosa S.O.N.O.» (Stesse Opportunità Nuove Opportunità, finalizzato fondamentalmente allo sviluppo di interventi di politica attiva per l'occupazione di qualità delle donne).

Tutto ciò, non limitandosi ai profili – generici e spesso poco “invasivi” – della analisi documentale, ma nell'ottica, proprio come prevede la procedura di certificazione di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003, di verificare la qualità e coerenza ordinamentale delle scelte aziendali tenendo conto della effettività della loro attuazione e quindi delle loro concrete conseguenze sui prestatori di lavoro, così come sugli obiettivi di qualità del lavoro, produttività, competitività e sviluppo sostenibile.

Si potrebbe pertanto ipotizzare – per utilizzare una immagine cara a chi, come Marco Biagi, ipotizzava la predisposizione di uno «Statuto dei lavori» – una certificazione a cerchi concentrici, che, partendo dalla analisi del rispetto delle norme di legge e di contratto collettivo applicato (standard minimo di coerenza legale e formale), si estenda e arrivi a misurare, per

cerchi successivi e dunque oltre i meri obblighi di legge, la conformità a determinati standard normativi e qualitativi di ottimale gestione del personale secondo linee di certificazione di eccellenza e buone prassi, evidentemente ancora tutte da definire. Oppure, al contrario, si potrebbe immaginare il percorso inverso, consentendo il raggiungimento della eccellenza soltanto alle aziende che, magari partite dalla certificazione di una limitata serie di rapporti, abbiano poi intrapreso un percorso di mutamento della gestione del capitale umano attraverso l'attuazione di misure spiccatamente *labour friendly*.

Il quadro normativo nazionale e internazionale è una variabile che interviene sul possibile mercato di un nuovo prodotto certificatorio.

Lo standard, in fase di progettazione, dovrà infatti necessariamente interagire con le normative citate, oltre che con le forme di autonomia negoziale presenti nel contesto dell'unità produttiva.

In vista di una possibile internazionalizzazione del nuovo prodotto, è poi opportuno sottolineare che una certificazione in ambito lavoristico richiede che la procedura introdotta non si contrapponga alle norme di legge nazionali né agli standard riconosciuti a livello internazionale (e.g. I.L.O.): in tal senso è ipotizzabile la realizzazione di una "matrice" internazionale contenente i requisiti minimi ed indefettibili, supportata ed integrata da una serie di norme di carattere nazionale.

Applicando correttamente il nuovo prodotto si dovrebbe comunque raggiungere il primo obiettivo di limitare la possibilità di infrangere la legge nazionale. Oggetto di investigazione giuridica dovrebbe quindi essere la selezione delle norme su cui modellare il nuovo prodotto, e le modalità di adeguamento dello standard in caso di intervenute modifiche legislative o interventi giurisprudenziali.

L'ipotetico prodotto validativo della gestione delle risorse umane, fondato sulle caratteristiche di robustezza e solidità (e quindi su di un sistema procedimentale di controlli ciclico e rigido), dovrebbe consentire al soggetto certificato di godere di determinati benefici.

Anzitutto, la certificazione consentirebbe un posizionamento distintivo sul mercato in quanto il nuovo prodotto certificatorio dovrebbe essere concepito affinché l'azienda certificata possa godere di un vantaggio competitivo, crescente a seconda del livello acquisito, ed in particolare in termini di attrazione e fidelizzazione delle migliori risorse umane sul mercato e di fiducia posta da soggetti terzi nei confronti dell'azienda, derivante dal fatto che il prodotto garantisce una corretta gestione *lato sensu* delle risorse umane.

Inoltre, il sottoporsi positivamente al procedimento certificatorio dovrebbe consentire una sostanziale ulteriore riduzione della vertenzialità e ciò in quanto, per definizione, una corretta implementazione del nuovo prodotto dovrebbe corrispondere a una assenza quasi totale di contenzioso con i lavoratori e tra i lavoratori, con il beneficio di ridurre i costi associati a tali problematiche.

Ancora: l'ottenimento della certificazione dovrebbe essere posta in stretta correlazione con un tendenziale aumento della produttività aziendale. Ciò, in quanto una corretta gestione delle risorse umane e dei rapporti di lavoro comporta in generale una migliore gestione aziendale, e di conseguenza eleva la qualità resa al cliente o utente finale.

Il sottoporsi al procedimento certificatorio, prima, e l'ottenimento della validazione, dopo, dovrebbero, inoltre, avere riflessi positivi sulla gestione della reputazione aziendale; ciò, soprattutto (ma non soltanto, ovviamente), per le aziende che soffrono di una cattiva reputazione in merito alla gestione dei rapporti di lavoro, o hanno vissuto momenti di crisi aziendale. Esse potranno infatti seguire il percorso offerto dal nuovo prodotto per apportare le modifiche necessarie al proprio sistema, così da ri-abilitare l'immagine aziendale.

Da ultimo (ma non certo in ordine di importanza), la certificazione dovrebbe fungere da "garanzia" presso terzi; in altri termini, specie nei contesti laddove il valore delle proprie risorse umane può essere critico per il proprio business, il nuovo prodotto potrebbe essere un supporto all'affidabilità dell'impresa (si vedano, soprattutto, le ipotesi di appalti in edilizia, servizi socio-sanitari, agenzie educative).

Il prodotto potrebbe essere (quantomeno in una fase iniziale) concepito come uno standard costituito da una fase di verifica preliminare rispetto all'accesso alla procedura vera e propria, nonché da successivi livelli progressivi.

Da tale punto di vista, ciascun livello sarebbe poi il requisito per l'ottenimento del successivo. Con particolare riferimento alla fase di pre-verifica, si precisa che essa dovrebbe consistere nell'analisi circa la sussistenza di alcuni requisiti assolutamente indefettibili al fine di ottenere le attestazioni riconnesse al nuovo prodotto. Eventualmente, tali prerequisiti potrebbero essere oggetto anche di autocertificazione da parte del soggetto certificando, o trovare riscontro positivo in attestazioni rilasciate da soggetti accreditati. In linea generale, è da ritenere che il soggetto certificando, per poter accedere alla procedura, debba rispettare (o, detto altrimenti, non essere elusivo de) i diritti fondamentali del lavoratore riconosciuti da convenzioni internazionali, le quali dovrebbero fungere da standard minimo, eventualmente implementato a livello nazionale (un esempio pratico: se a livello internazionale è stabilito il rispetto di determinati limiti massimi di orario di lavoro giornaliero e settimanale, e a livello statale tali livelli sono abbassati, il certificando dovrà rispettare la normativa, maggiormente stringente, di livello nazionale).

Ciò, evidentemente, non basta: è da ritenere, infatti, che il certificando debba rispettare (o, detto altrimenti, non eludere) le disposizioni fondamentali nazionali in tema di amministrazione dei rapporti di lavoro.

È anche opportuno prevedere che la procedura non possa essere portata a compimento laddove non venga accertato il rispetto (o, detto altrimenti, la non elusività) dei principi generali in tema di salute e sicurezza del lavoratore, principi stabiliti tanto in ambito internazionale, quanto dalle singole legislazioni nazionali, ove maggiormente stringenti. Ciò, in quanto è del tutto evidente che tale aspetto debba considerarsi prioritario rispetto a qualsiasi altro relativo alla gestione dei rapporti di lavoro: un ambiente di lavoro non rispettoso della salute e sicurezza dei lavoratori (circostanza positivamente accertabile direttamente attraverso verifiche, controlli, audit orali con i lavoratori, o indirettamente, per mezzo della allegazione alla domanda di certificazione di idonei attestati di qualità in materia) non potrà certamente ambire all'ottenimento di un "bollino di qualità" sulla gestione delle risorse umane, mancando un elemento fondamentale.

Per quanto concerne la procedura vera e propria, si potrebbe poi ipotizzare un livello concernente la validazione della correttezza formale dei contratti e dei modelli contrattuali utilizzati dall'azienda (questi ultimi, evidentemente, laddove presenti) rispetto alla disciplina legislativa e in merito a eventuali contratti o accordi collettivi applicabili in quella unità produttiva (elemento, quest'ultimo, da valutare però attentamente), nonché la corrispondenza fra modello contrattuale (ove presente) e singoli contratti. La procedura potrebbe prevedere una verifica a campione su base percentuale, prevedendone l'arresto in caso di gravi ed insanabili difformità, oppure per superamento della percentuale massima di difformità rilevabili. Da questo punto di vista, difformità lievi dovrebbero consentire un superamento della verifica (seppure occorrerà poi circoscrivere in maniera precisa l'ambito di tali difformità).

Un altro livello potrebbe concernere la corrispondenza fra prestazione lavorativa e quanto previsto dal singolo contratto, ossia valutare, concretamente, che il rapporto viene svolto correttamente, seguendo, *in primis*, la qualificazione formale datane dalle parti. Anche per tale livello potrebbe essere previsto, opportunamente, un procedimento di verifica a campione, garantendo l'analisi di tutte le diverse tipologie contrattuali. A titolo esemplificativo, nel caso di soggetto certificando con contratti di lavoro o associativi di differenti tipologie, o ancora di appalto, si dovrebbe valutare come garantire che, potenzialmente, tutte le diverse tipologie contrattuali siano sottoponibili a verifica. Inoltre, si dovrebbe anche indagare in ordine alla possibile compatibilità/sovrapponibilità con la certificazione ottenuta ai sensi del d. lgs. n. 276/2003 (in altri termini: se il certificando ha già posto in essere la procedura di certificazione di cui al d. lgs. n. 276/2003 con riferimento a tutti i contratti, ciò può costituire valida attestazione oppure l'ente certificatore deve direttamente procedere a verifica?).

Infine, un ulteriore livello dovrebbe attestare l'eccellenza nella gestione dei rapporti di lavoro e delle risorse umane *tout court* attraverso un esame, anch'esso a campione, di diversi elementi

che, nel complesso, costituiscono i cardini sulle quali poggia una struttura organizzativa solida, soddisfacente e gratificante per i lavoratori.

Da ultimo, si sottolinea infine come il procedimento, al pari delle certificazioni di qualità esistenti sul mercato, dovrebbe prevedere una ciclicità delle verifiche al fine del mantenimento della certificazione medesima (a cadenza di 6, 9, 12 mesi se di tipo parziale – verifica ridotta – ed ogni 3 anni se totale – verifica completa).

## UN'IPOTESI OPERATIVA: VERSO UN PROTOTIPO DI PROCEDURA DI CERTIFICAZIONE DELLA QUALITÀ NELLA GESTIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO

Sommario: 1. La necessità di un nuovo prodotto. – 1.1. Il ruolo dello HRM. – 1.2. Il bilancio sociale. – 1.3. I nessi con la certificazione dei rapporti di lavoro e di appalto *ex* decreto legislativo n. 276 del 2003. – 1.4. I riferimenti legislativi nazionali e internazionali. – 2. I benefici per il soggetto certificato. – 3. La strutturazione macroscopica del prodotto.

### 1. La necessità di un nuovo prodotto.

Nella stessa definizione codicistica d'impresa (articoli 2082 e 2086 Codice Civile) è presente il riconoscimento della responsabilità organizzativa e gestionale in capo all'imprenditore, inteso come capo dell'impresa a cui sono riconosciuti determinati poteri giuridici (potere direttivo e disciplinare) rispetto ai propri collaboratori ai fini della ottimale organizzazione e disciplina del lavoro. Il contratto di lavoro è, per definizione, un contratto di organizzazione ed è normale che l'imprenditore, per svolgere al meglio il proprio compito, riconduca a sistema le pratiche di gestione del personale e di organizzazione del lavoro, nel rispetto delle norme vigenti di legge e di contratto collettivo<sup>1</sup>.

Rispetto a questo modello, risalente al Codice Civile del 1942, una ipotesi di forte innovazione comportamentale – che può consentire di spezzare logiche autoreferenziali e sottoporre a verifica modelli rigidi e tralatici tipici delle organizzazioni complesse – è quella di affidare a un soggetto esterno terzo, come può essere un ente certificatore, il compito di testare e validare i modelli organizzativi e gestionali adottati.

Dalle analisi effettuate in materia di certificazioni di qualità (in merito alle quali si rimanda al relativo contributo), in particolare attinenti alla gestione dei rapporti di lavoro, emerge infatti, tra l'altro, la necessità di sviluppare una procedura di certificazione più robusta rispetto a quelle attualmente esistenti. Per "robustezza" si intende la capacità della procedura di garantire presso terzi che il soggetto certificato corrisponde effettivamente e pienamente allo standard proposto. A tal fine, apposite linee guida dovrebbero essere progettate per non contenere ambiguità. La procedura di auditing, poi, dovrebbe essere concepita per escludere con un margine di sicurezza dichiarato ed oggettivo che vi siano violazioni sostanziali rispetto a quanto proposto.

---

<sup>1</sup> Per alcuni interessanti spunti di riflessione in materia di organizzazione cfr. T. Alasoini, *Challenges of Work Organization Development in the Knowledge-Based Economy*, settembre 2001; Commissione Europea, *Libro Verde. Partnership for a New Organizations of Work, document drawn up on the basis of COM(97)128 final*, 19 febbraio 2003; Commissione Europea, *Modernising the Organisation of work. A Positive Approach to the Change*, Com(98)592, 1998; Commissione Europea, *New Forms of Work Organisation. – The obstacle to Wider Diffusion*, ottobre 2002; G. Costa, R. Nacamulli, *Manuale di organizzazione aziendale*, Utet, Torino, 1996, vol. I; Fondazione Studi Consulenti Del Lavoro, Commissione dei principi interpretativi delle leggi in materia di lavoro della Fondazione Studi - Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro (a cura di), *Il distacco, Principio n. 7*, Roma, 26 settembre 2005; F. Fontana *Il sistema organizzativo aziendale*, Angeli, Milano, 1995; Tanaka Minoru, *Il segreto del kaizen. Guida operativa per il successo nel miglioramento aziendale*, F. Angeli, Milano, 1998; The European Work Organisation Network, *New Forms of Work Organisation, The benefits and Impact on Performance*, aprile 2001; Imai Masaaki *Kaizen. Lo spirito giapponese del miglioramento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1986; I. Kobayashi, *Le venti chiavi del Kaizen*, Isedi, Torino, 1992.

Una nuova forma di certificazione dovrebbe riguardare, in particolare, la gestione dell'ambiente di lavoro in senso lato, delle risorse umane e dei rapporti di lavoro. Ciò, attraverso una procedura strutturata per essere compatibile, anzitutto, con una selezione di disposizioni internazionali, nonché con la legge nazionale dei singoli Paesi nei quali è situata l'organizzazione che intende sottoporsi alla procedura certificativa.

In altri termini, i soggetti ammissibili dovrebbero essere ottemperanti allo standard del nuovo prodotto, nonché rispettare le normative vigenti nel luogo ove è sita l'unità oggetto di certificazione (anche e soprattutto in riferimento ai temi della salute e sicurezza) e le disposizioni internazionali richiamate.

In particolare, il nuovo prodotto dovrebbe attestare che il certificando applichi un processo di gestione dei rapporti di lavoro che possieda le caratteristiche di trasparenza, mancanza di esternalità negative sul lavoratore (ossia di situazioni – contrattuali ed ambientali – che si riverberano con effetto negativo sulla qualità del lavoro), nonché sui soggetti esterni (ed in particolare: i clienti / utenti dei servizi e/o prodotti e, in generale, gli stakeholder).

Inoltre, la gestione delle risorse umane e del clima organizzativo dovrebbe rispondere a standard qualitativi di eccellenza.

L'ottica prescelta dovrebbe essere certamente vicina a quella della responsabilità sociale d'impresa<sup>2</sup>: il compito del certificatore non sarebbe pertanto semplicemente quello di verificare e certificare il pieno rispetto formale di tutte le attuali norme vigenti in materia di utilizzo della forza lavoro, ma quello di verificare e certificare il rispetto di determinati standard normativi e qualitativi di organizzazione del lavoro e gestione dell'impresa in una dimensione di *benchmarking* con le migliori prassi esistenti, in un contesto che mantiene una propria specifica rilevanza giuridica da una prospettiva di *soft law*, intesa qui come regolazione "leggera", ma particolarmente efficace in termini di coerenza con il sostrato di realtà a cui si riferisce, e su cui è destinata ad incidere.

Questo innovativo percorso lascerebbe poi la possibilità di coltivare e fare emergere iniziative che abbiano interesse a diffondere e a radicare presso gli *stakeholder* un sistema valoriale identificativo rispetto non solo alle imprese concorrenti, ma prima ancora rispetto al territorio, alle istituzioni e ai consumatori. Comportamenti e prassi che, del resto, nelle linee di certificazione dei modelli e degli standard qualitativi sopra accennate potrebbero trovare una nuova chiave per la gestione del personale e la valorizzazione del capitale umano.

Per implementare un nuovo prodotto certificativo avente le caratteristiche di base sopra descritte dovrebbero poi essere elaborati appositi standard e linee guida, e al contempo dovrebbero essere studiate le possibili interazioni tra i medesimi, soprattutto in ottica di realizzazione di un prodotto con mercato ultranazionale. In particolare, il perfezionamento delle linee guida dovrebbe richiedere un approfondimento in ambito giuridico: l'interdipendenza, infatti, richiede lo studio dell'interazione fra linee guida, normative esistenti a livello nazionale e principi desumibili da fonti internazionali.

---

<sup>2</sup> Sul tema cfr. A. Casotti, *Responsabilità sociale delle imprese, definizione, certificazione, bilancio sociale e codici etici*, Ipsoa, Milano, 2005; Commissione Delle Comunità Europee, *Libro Verde Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001) 366 def., 18 luglio 2001; Commissione Europea, *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*, Comunicazione COM(2006)136 def., 22 marzo 2006; Commissione Europea, *Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile*, Comunicazione COM(2002)347, 2 luglio 2002; F. Pasquini, R. Rakipi, *La certificazione dei contratti di lavoro: un nuovo tassello nella responsabilità sociale d'impresa*, in *Bollettino Adapt*, 2006, n. 38.

## 1.1. Il ruolo dello HRM.

Lo studio di fattibilità di una certificazione in tema di qualità nella gestione dei rapporti di lavoro non può prescindere dall'analisi di quanto già presente in ambito lavoristico; in questo senso, pare opportuno analizzare, seppure brevemente, il c.d. *Human Resources Management*<sup>3</sup>, ossia quel *corpus* teorico e di pratiche aziendali i cui aspetti chiave sono il nesso fra la qualità nella gestione del clima organizzativo e la produttività aziendale (con la conseguente fidelizzazione delle risorse umane) e l'attrazione delle migliori competenze sul mercato.

In alcune forme di premiazione realizzate da società di consulenza verso i propri clienti, come il Best Workplace Award, si intravede l'indizio di una domanda specifica per una certificazione della gestione delle risorse umane: una nuova forma di certificazione che incorpori al proprio interno elementi che da tempo sono stabiliti nella teoria e oggetto di pratica nella consulenza HRM potrebbe quindi destare un certo interesse.

*Prima facie*, il limite di tale settore (e di queste modalità premiali) pare però essere costituito da una mancanza effettiva di audit esterni; in particolare, il soggetto che "certifica" si limita ad inviare questionari che vengono recapitati ai lavoratori, compilati e rispediti. Sul punto, si osserva, invece, il ruolo fondamentale svolto dall'ente terzo, il quale è opportuno che provveda esso stesso, direttamente, ad ottenere le informazioni necessarie all'emissione del giudizio.

## 1.2. Il bilancio sociale.

Il bilancio sociale, rappresentato attraverso le linee guida del Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale (G.B.S.), dalle linee guida Q-Res, dallo standard AA-1000 (altri esempi che vertono su questo aspetto sono il *Global Compact* delle Nazioni unite e la ISO 26000, di prossima pubblicazione), è assunto come esempio di gestione volontaria e sistematica della reputazione sociale e di controllo sulle esternalità sociali dell'impresa<sup>4</sup>. Attualmente, il consumatore e, comunque, gli *stakeholder* non effettuano più le loro scelte soltanto sulla base del costo-beneficio del prodotto o servizio offerto, ma anche su ulteriori elementi che implicano aspetti non solo (o per niente) commerciali, quali gli aspetti etici (rispetto dell'ambiente, risparmio energetico, diminuzione del livello di inquinamento) e politici-morali che, in qualche modo, definiscono il c.d. posizionamento complessivo sul mercato. Tali aspetti divengono fondamentali nel momento di ottenere (e mantenere) il consenso della clientela e, in generale, dell'opinione pubblica, diversamente rischiando di venire sottoposti a boicottaggi o, peggio, a danni economici e di immagine conseguenti ad azioni di ecoterroristi.

Da quanto sopra emerge l'importanza di un impegno, esplicito e concreto, da parte dell'azienda,

---

<sup>3</sup> Cfr., tra gli altri, M. Armstrong, *A Handbook of Human Resource Management Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; B. Becker, B. Gerhart, *The Impact of Human Resource Management on Organizational Performance: Progress and Prospects*, in *The Academy of Management Journal*, 1996; G. Costa, R. Nacamulli, *Manuale di organizzazione Aziendale*, vv. 1, 2, 3, Utet, Torino, 1996; cfr. anche G. Ughetto, *Costruire un sistema gestionale per la Qualità secondo Iso 9004:2000*, Angeli, Milano, 2004; Hewitt Consulting, European Club For Human Resources, *Trends and Perspectives On the Human Resource Function in Europe*, 2008.

<sup>4</sup> Per una panoramica sul tema si veda: F. Manni, *Responsabilità sociale e informazione esterna d'impresa - Problemi, esperienze e prospettive del bilancio sociale*, Giappichelli, Torino, 1998; H.I. Ansoff, *Le strategie sociali per l'impresa*, in R. Pastore, G. Piantoni (a cura di), *Strategia sociale dell'impresa*, Etas Libri, Milano 1984; A. Chiesi, A. Martinelli, *Il Bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1999; S. De Vio, *Immagine, relazioni interne e relazioni esterne*, in *L'impresa*, 1988, n. 2; M. Magatti, M. Monaci, *L'impresa responsabile*, Bollati Boringhieri, Torino 1998; AA.VV. (a cura Prof. Luciano Hinna), *Il Bilancio Sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002; M. Molteni, M. Lucchini, *I modelli di responsabilità sociale nelle imprese italiane*, F. Angeli, Roma, 2004; B. Siboni, *Il bilancio sociale cresce al Nord*, Il Sole 24 Ore, Milano, 9 luglio 2007; B. Siboni, *Comunicare i risultati all'esterno: il bilancio sociale*, in *Azienditalia*, I corsi, lezione 4, Ipsa ed., Milano, 2005, n. 12.

che non si sostanzia solamente in esborsi economici, ma che vada oltre, entrando a far parte della cultura aziendale, e travalicando i confini del semplice marketing.

Sinteticamente, il Bilancio Sociale ha la funzione di descrivere quelle che sono le ragioni per le quali si sono sostengono determinati costi, soprattutto se non direttamente riconducibili al *core business* aziendale. In sostanza, il Bilancio Sociale è costituito dalla sommatoria di una serie di bilanci, unificati in una sorta di sintesi.

Il Bilancio Sociale, in quanto proveniente dalla medesima organizzazione, ha ovviamente alcuni limiti: da un lato non potrà mai essere totalmente neutrale; dall'altro lato, le affermazioni potrebbero difettare di verificabilità.

Per quanto concerne le tematiche "lavoristiche", è opportuno evidenziare come il Bilancio Sociale rappresenti anche uno strumento per migliorare le relazioni industriali. Inoltre, gli aspetti della gestione delle risorse umane, in generale, e della salute e della sicurezza dei lavoratori, in particolare, rientrano certamente tra quelli maggiormente rilevanti per i clienti e, comunque, per gli *stakeholder*.

Da ultimo, preme sottolineare che se, in linea generale, non esiste un obbligo di legge relativo alla redazione del Bilancio Sociale, per quanto concerne invece le ONLUS, il decreto legislativo n. 460 del 1997 ha introdotto il principio dell'affiancamento al bilancio contabile di una sorta di bilancio concernente le attività sociali compiute: in questo senso l'articolo 8, il quale prevede che, «indipendentemente dalla redazione del rendiconto annuale economico e finanziario, gli enti non commerciali che effettuano raccolte pubbliche di fondi devono redigere, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, **un apposito e separato rendiconto** tenuto e conservato dal quale devono risultare, anche a mezzo di **una relazione illustrativa**, in modo chiaro e trasparente, le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione indicate nell'articolo 108, comma 2, lettera a) del Testo Unico delle imposte sui redditi, approvato con DPR n. 917 del 22/12/98».

### **1.3. I nessi con la certificazione dei rapporti di lavoro e di appalto ex decreto legislativo n. 276 del 2003.**

Il decreto legislativo n. 276 del 2003 contempla una procedura di validazione dei singoli contratti di lavoro con finalità deflattive del contenzioso.

Si tratta di una valutazione sulla riconducibilità del contenuto del singolo contratto alla tipologia prescelta dalle parti contraenti, ad opera di un soggetto terzo autorizzato. È una procedura volontaria, attivabile solo su richiesta di entrambi i contraenti, che prevede, altresì, la possibilità di procedere all'audizione delle parti.

Per far valere l'erronea qualificazione del contratto oppure eventuali difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, le parti devono ricorrere all'autorità giudiziaria, previo tentativo di conciliazione avanti il certificatore.

Nei casi di violazione del procedimento ed eccesso di potere, gli stessi soggetti possono invece presentare ricorso contro l'atto certificatorio innanzi al tribunale amministrativo.

La certificazione ex decreto legislativo n. 276 del 2003<sup>5</sup>, legalmente opponibile verso terzi, inclusi gli organi ispettivi del lavoro e dell'agenzia delle entrate, dovrebbe essere uno dei

---

<sup>5</sup> Per un approfondimento in materia cfr. G. Dondi, *Sull'istituto della certificazione nel D.lgs. n. 276/2003*, in *DL*, in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, 1067, 2004; G. Falasca, *Ministero e consigli provinciali dei consulenti del lavoro nelle commissioni per la certificazione*, in *GLav*, 2006, n. 2, 17; G. Falasca, *Certificazione conciliazione arbitrato nel rapporto di lavoro*, Pirola Il Sole 24 Ore, Milano, 2006; C. Faleri, *Riflessioni sull'attività di consulenza e assistenza dell'organo certificatore*, in *DLM*, 2005, n. 1; G. Fiore, *Certificazione dei contratti di lavoro*, in *Riforma Biagi: le nuove regole del mondo del lavoro: l. n. 30 del 14/02/03 – d.lgs. n. 276 del 10-/09/03*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2004; L. Foglia, *I servizi ispettivi nel sistema riformato e deflazione del contenzioso*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2006, n. 5, 426-441; Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, Commissione dei principi interpretativi delle leggi in materia di lavoro della Fondazione Studi -

---

Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro (a cura di), *Il distacco, Principio n. 7*, Roma, 26 settembre 2005; S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, in *MGL*, n. 7, 485, 2004; U. Gargiulo, *La certificazione, intervento tenuto al Convegno Tutele senza lavoro e lavori senza tutele: uno statuto per rimediare?*, Benevento – 10 maggio 2004: atti del convegno, in [www.unicz.it/lavoro/BN10052004\\_GARGIULO.pdf](http://www.unicz.it/lavoro/BN10052004_GARGIULO.pdf); U. Gargiulo, *Nature ed effetti del negozio certificato*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro*, ES, Napoli, 321, 2004; M.G. Garofalo, *Contratti di lavoro e certificazione*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 581, 2006; L. Ghellere, M. Michelacci, L. Piscaglia, A. Stella, *La certificazione dei contratti di lavoro - Contratto di lavoro intermittente*, in *GLav*, 2005, n. 9, 92; E. Ghera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro*, ES, Napoli, 277, 2004; E. Ghera, *L'Università e la certificazione dei contratti di lavoro*, in P. Reggiani Gelmini, M. Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la riforma Biagi - Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006, 547; E. Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2002, n. 8; M. Giudici, *Certificazione dei contratti di lavoro: primo decreto attuativo*, in *GLav*, 2004, n. 32-33, 22, 2004; E. Gragnoli, *L'interpretazione e la certificazione fra autonomia e subordinazione*, in *RGL*, 2004, n. 4, 543; A. Guadagnino, *Gli effetti della certificazione nei confronti degli Enti previdenziali*, in *RGL*, 2004, n. 4, 575; M. Lai, *Certificazione e diritti indisponibili*, in *DPL*, 2005, n. 36, 1979; *Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001*, ottobre 2001; V. Lippolis, *I contratti di lavoro certificabili*, in *LG*, 2006, n. 2, 121; V. Lippolis, *Rapporti di lavoro a prova di certificazione*, in *Lavoro Oggi*, 2004, n. 48, e in [www.dplmodena.it/COMMENTO%20ALLA%20CIRCOLARE%20N.%2048-2004.pdf](http://www.dplmodena.it/COMMENTO%20ALLA%20CIRCOLARE%20N.%2048-2004.pdf), 2004; F. Lunardon, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, in *LG*, n. 3, 2004; G. Maccarone, *Commissione di certificazione presso la Dpl di Roma*, in *GLav*, 2004, n. 46, 44; M. Magnani, *La certificazione dei contratti di lavoro e le competenze delle sedi universitarie*, in P. Reggiani Gelmini, M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*, 559; S. Magrini, *La certificazione dei contratti di lavoro ed il ruolo delle Università*, in P. Reggiani Gelmini, M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*, 569; S. Malandrini, *Certificazione: una sperimentazione innovativa in provincia di Bergamo*, in *GLav*, 2004, n. 39, 40; D. Marrama, C. Frighetto, *La certificazione come strumento di certezza del diritto*, in *Rassegna di Giurisprudenza del lavoro nel Veneto*, 2005, n. 2, 18, e anche in *GLav*, 2005, n. 9, 69; E. Massi, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2004, n. 34, (inserto); L. Nogler, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, in *MGL*, 2003, n. 3, 110; L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *GDLRI*, 2004, n. 2; F. Paladino, *La certificazione dei contratti di lavoro – Certificazione dei contratti di lavoro e teoria del negozio giuridico*, in *GLav*, 2005, n. 9, 24; D. Papa, *Composizione delle commissioni provinciali di certificazione*, in *GLav*, 2006, n. 3, 26; M. Parisi, *Certificazione dei contratti e ispezione del lavoro. Una riflessione dopo il Protocollo d'intesa del 24 marzo 2006 tra Welfare e Ordine dei Consulenti del Lavoro*, in *DRI*, 2006, n. 4, 1170; M. Parisi, *Certificazione presso le direzioni del lavoro: la circolare ministeriale*, in *GLav*, 2005, n. 1, 12; M. Parisi, *Opponibilità della certificazione all'ispezione del lavoro*, in *GLav*, 2005, n. 17, 23; F. Pasquini, *Certificazione: stipulata la convenzione Unione Commercio Lombarda – Università di Modena*, in *GLav*, 2007, n. 27, XII; F. Pasquini, *I regolamenti adottati dalle Commissioni di Certificazione costituite presso le Direzioni provinciali del lavoro*, in *DRI*, 2005, n. 3, 842; F. Pasquini, *La certificazione dei contratti quale strumento deflativo del contenzioso*, in *Bollettino Adapt Speciale*, 23 marzo 2007, n. 11; F. Pasquini, *Università e certificazione dei contratti: l'esperienza del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia*, in P. Reggiani Gelmini, Tiraboschi M. (a cura di), *op. cit.*, 575; G. Pellacani, *Commentario alla riforma del lavoro, I nuovi contratti di lavoro e la certificazione*, Ipsa, Milano, 2005; G. Pellacani, *La certificazione dei contratti di lavoro – Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, in *GLav*, 2005, n. 9, 8; P. Pennesi, *La certificazione dei contratti di lavoro – La certificazione dei contratti di lavoro presso le Dpl e le Province*, in *GLav*, 2005, n. 9, 58; L. Perina, *La certificazione nel d.lgs. 276/2003, atti del seminario La recente riforma del mercato del lavoro*, Centro Studi di Diritto del Lavoro "Domenico Napoletano", Università Cattolica, 4 febbraio 2004; L. Perina, *La certificazione*, in *Rassegna di Giurisprudenza del lavoro nel Veneto*, 2005, n. 2, 5; G. Perone, A. Vallebona, *Certificazione dei contratti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004; G. Perone, *Osservazioni sul valore giuridico della certificazione regolata dal d.lgs. n. 276 del 2003*, in *DL*, 2004, n. 1-2, 1; A. Piovesana, *Vizi della volontà nella certificazione*, in *DPL*, 2004, n. 36, 2319; P. Rausei, *Consulenti del lavoro: garanzia di certificazione*, in *DPL*, 2006, n. 19, (inserto); P. Rausei, *I nuovi certificatori dei contratti di lavoro*, in *DPL*, 2006, n. 5, 279; P. Rausei,

pilastri nell'ambito della progettazione di una nuova forma di certificazione dal contenuto più ampio, quale fonte per estrapolare alcuni principi per trarne uno standard indipendente rispetto al mero dettato normativo.

L'apertura del nostro ordinamento all'istituto della certificazione dei contratti di lavoro, eventualmente esteso anche alla scelta di determinati modelli organizzativi del lavoro, ha ormai creato lo spazio necessario affinché si possa rendere massima la sua applicazione, ma anche andare ben oltre, in territori oggi non ancora esplorati.

Si fa riferimento, in particolare, alla definizione di uno standard al tempo stesso normativo e qualitativo che, superando le mere e poco pregnanti certificazioni di qualità ISO 9000 ovvero SA 8000, così come anche le certificazioni limitate a determinate peculiarità della azienda, vada ad codificare, nel complesso ma sempre in una dimensione normativa che è quella propria delle *soft-laws*, la gestione del capitale umano, al fine di certificarne l'eccellenza. Si pensi, per esempio, alla sperimentazione di un sistema di certificazione di qualità delle imprese nell'ambito del progetto ministeriale «Bollino rosa S.O.N.O.» (Stesse Opportunità Nuove

---

*Ispezione sui contratti certificati*, in *DPL*, 2005, n. 20, 1073; P. Rausei, *La certificazione dei contratti presso le DPL*, in *DPL*, 2005, n. 12, 649; P. Rausei, *La certificazione del contratto di lavoro*, in *DPL*, 2003, n. 10, (inserto); G. Ricci, *La certificazione del contratto di lavoro: obiettivi, potenzialità, limiti*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 329; R. Rivero, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, in *LG*, n. 1, 5, 2006; C. Romeo, *I nuovi spazi dell'autonomia privata nel diritto del lavoro*, in *DL*, 2003, n. 1-2, 11; C. Romeo, *Rilancio dell'autonomia privata nel diritto del lavoro e certificazione dei rapporti*, in *LG*, 2003, n. 2, 108; F. Rotondi, *Certificazione dei contratti di lavoro: profili applicativi*, in *DPL*, 2004, n. 40, 2564, 200; M. Rusciano, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 343; A. Russo, *Certificazione dei lavori atipici*, in *GLav*, 2002, n. 49; C. Russo, *La certificazione dal Libro Bianco al decreto delegato*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro*, ES, Napoli, 2004, 337; G.C. Salerno, *La certificazione dei contratti di lavoro – Certificazione dei contratti di lavoro e profili di diritto amministrativo*, in *GLav*, 2005, n. 9, 35; R. Sciotti, *Considerazioni sulla rilevanza qualificatoria della certificazione dei contratti di lavoro*, in Working paper, C.S.D.L.E. “M. D’Antona”, 2004, n. 46, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/default.htm](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/default.htm) #, e anche in *DL*, 2004, in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, 2004, 1231; D. Simonetti, *Riforma Biagi: la certificazione dei contratti di lavoro*, in *GLav*, 2004, n. 22, 29; *Etica per il vantaggio competitivo*, F. Angeli, Milano, 2006, n. 11; V. Speciale, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in P. Bellocchi, F. Lunardon, V. Speciale (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali, certificazione dei rapporti di lavoro*, 2004, IV, 156; V. Speciale, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, n. 2, 271; M. Tiraboschi, *Certificazione, si parte dall'Università di Modena*, in *Guida al Pubblico Impiego Locale*, 2005, n. 4, 16; M. Tiraboschi, G. Pellacani, *La certificazione dei contratti di lavoro – Certificazione: è tempo di primi bilanci*, in *GLav*, 2005, n. 9, 5; M. Tiraboschi, *L'istituto della certificazione tra decretazione ministeriale e circolari interpretative*, in *DRI*, 2005, n. 2, 519; M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori “atipici” e la sua tenuta giudiziaria*, in *LD*, 2003, n. 1, 101; M. Tiraboschi, *La certificazione dei contratti di lavoro – L'esperienza del Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi”*, in *GLav*, 2005, n. 9, 75; M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, in *GLav*, 2003, n. 4, 123; M. Tiraboschi, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. n. 276/2003. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004, 237; M. Tiraboschi, V. D’Oronzo, *Certificazione dei contratti di lavoro: il ruolo delle sedi universitarie*, in *GLav*, 2004, n. 34, 12; A. Tursi, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in M. Magnani, P.A. Varesi (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005, 95; R. Travers, *Le procedure di certificazione*, in M. Nebbiolo Vietti, L. Negrini, *La riforma del lavoro. Commento al d.lgs. 10/09/03 n. 276 attuativo della legge Biagi*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2003, 213; A. Vallebona, *L'incertezza del diritto e i necessari rimedi*, in *RIDL*, 2004, n. 1; E. Vitiello, *La certificazione*, in Id., *I nuovi rapporti di lavoro secondo la «riforma Biagi»*, Cedam, Padova, 2004; L. Zoppoli, *Università e riforma del mercato del lavoro*, in [www.unicz.it/lavoro/RICERCAMISCELLANEA.htm](http://www.unicz.it/lavoro/RICERCAMISCELLANEA.htm), 2004.

Opportunità, finalizzato fundamentalmente allo sviluppo di interventi di politica attiva per l'occupazione di qualità delle donne).

Tutto ciò, non limitandosi ai profili – generici e spesso poco “invasivi” – della analisi documentale, ma nell'ottica, proprio come prevede la procedura di certificazione di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003, di verificare la qualità e coerenza ordinamentale delle scelte aziendali tenendo conto della effettività della loro attuazione e quindi delle loro concrete conseguenze sui prestatori di lavoro, così come sugli obiettivi di qualità del lavoro, produttività, competitività e sviluppo sostenibile.

Si potrebbe pertanto ipotizzare – per utilizzare una immagine cara a chi, come Marco Biagi, ipotizzava la predisposizione di uno «Statuto dei lavori» – una certificazione a cerchi concentrici, che, partendo dalla analisi del rispetto delle norme di legge e di contratto collettivo applicato (standard minimo di coerenza legale e formale), si estenda e arrivi a misurare, per cerchi successivi e dunque oltre i meri obblighi di legge, la conformità a determinati standard normativi e qualitativi di ottimale gestione del personale secondo linee di certificazione di eccellenza e buone prassi, evidentemente ancora tutte da definire. Oppure, al contrario, si potrebbe immaginare il percorso inverso, consentendo il raggiungimento della eccellenza soltanto alle aziende che, magari partite dalla certificazione di una limitata serie di rapporti, abbiano poi intrapreso un percorso di mutamento della gestione del capitale umano attraverso l'attuazione di misure spiccatamente «labour friendly».

#### **1.4. I riferimenti legislativi nazionali e internazionali.**

Il quadro normativo nazionale e internazionale è una variabile che interviene sul possibile mercato di un nuovo prodotto certificatorio.

Lo standard, in fase di progettazione, dovrà infatti necessariamente interagire con le normative citate, oltre che con le forme di autonomia negoziale presenti nel contesto dell'unità produttiva.

In vista di una possibile internazionalizzazione del nuovo prodotto, è poi opportuno sottolineare che una certificazione in ambito lavoristico richiede che la procedura introdotta non si contrapponga alle norme di legge nazionali né agli standard riconosciuti a livello internazionale (e.g. I.L.O.): in tal senso è ipotizzabile la realizzazione di una “matrice” internazionale contenente i requisiti minimi ed indefettibili, supportata ed integrata da una serie di norme di carattere nazionale.

Applicando correttamente il nuovo prodotto si dovrebbe comunque raggiungere il primo obiettivo di limitare la possibilità di infrangere la legge nazionale. Oggetto di investigazione giuridica dovrebbe quindi essere la selezione delle norme su cui modellare il nuovo prodotto, e le modalità di adeguamento dello standard in caso di intervenute modifiche legislative o interventi giurisprudenziali.

#### **2. I benefici per il soggetto certificato.**

L'ipotetico prodotto validativo della gestione delle risorse umane, fondato sulle caratteristiche di robustezza e solidità (e quindi su di un sistema procedimentale di controlli ciclico e rigido), dovrebbe consentire al soggetto certificato di godere di determinati benefici.

Anzitutto, la certificazione consentirebbe un posizionamento distintivo sul mercato in quanto il nuovo prodotto certificatorio dovrebbe essere concepito affinché l'azienda certificata possa godere di un vantaggio competitivo, crescente a seconda del livello acquisito, ed in particolare in termini di attrazione e fidelizzazione delle migliori risorse umane sul mercato e di fiducia posta da soggetti terzi nei confronti dell'azienda, derivante dal fatto che il prodotto garantisce una corretta gestione *lato sensu* delle risorse umane.

Inoltre, il sottoporsi positivamente al procedimento certificatorio dovrebbe consentire una sostanziale riduzione della vertenzialità e ciò in quanto, per definizione, una corretta

implementazione del nuovo prodotto dovrebbe corrispondere a una assenza quasi totale di vertenzialità con i lavoratori e tra i lavoratori, con il beneficio di ridurre i costi associati a tali problematiche.

Ancora: l'ottenimento della certificazione dovrebbe essere posta in stretta correlazione con un tendenziale aumento della produttività aziendale. Ciò, in quanto una corretta gestione delle risorse umane e dei rapporti di lavoro comporta in generale una migliore gestione aziendale, e di conseguenza eleva la qualità resa al cliente o utente finale.

Il sottoporsi al procedimento certificatorio, prima, e l'ottenimento della validazione, dopo, dovrebbero, inoltre, avere riflessi positivi sulla gestione della reputazione aziendale; ciò, soprattutto (ma non soltanto, ovviamente), per le aziende che soffrono di una cattiva reputazione in merito alla gestione dei rapporti di lavoro, o hanno vissuto momenti di crisi aziendale. Esse potranno infatti seguire il percorso offerto dal nuovo prodotto per apportare le modifiche necessarie al proprio sistema, così da ri-abilitare l'immagine aziendale.

Da ultimo (ma non certo in ordine di importanza), la certificazione dovrebbe fungere da "garanzia" presso terzi; in altri termini, specie nei contesti laddove il valore delle proprie risorse umane può essere critico per il proprio *business*, il nuovo prodotto potrebbe essere un supporto all'affidabilità dell'impresa (si vedano, soprattutto, le ipotesi di appalti in edilizia, servizi socio-sanitari, agenzie educative).

### **3. La strutturazione macroscopica del prodotto.**

Il prodotto potrebbe essere (quantomeno in una fase iniziale) concepito come uno standard costituito da una fase di verifica preliminare rispetto all'accesso alla procedura vera e propria, nonché da successivi livelli progressivi.

Da tale punto di vista, ciascun livello sarebbe poi il requisito per l'ottenimento del successivo.

Con particolare riferimento alla fase di pre-verifica, si precisa che essa dovrebbe consistere nell'analisi circa la sussistenza di alcuni requisiti assolutamente indefettibili al fine di ottenere le attestazioni riconnesse al nuovo prodotto. Eventualmente, tali prerequisiti potrebbero essere oggetto anche di autocertificazione da parte del soggetto certificando, o trovare riscontro positivo in attestazioni rilasciate da soggetti accreditati. In linea generale, è da ritenere che il soggetto certificando, per poter accedere alla procedura, debba rispettare (o, detto altrimenti, non essere elusivo de) i diritti fondamentali del lavoratore riconosciuti da convenzioni internazionali, le quali dovrebbero fungere da standard minimo, eventualmente implementato a livello nazionale (un esempio pratico: se a livello internazionale è stabilito il rispetto di determinati limiti massimi di orario di lavoro giornaliero e settimanale, e a livello statale tali livelli sono abbassati, il certificando dovrà rispettare la normativa, maggiormente stringente, di livello nazionale).

Ciò, evidentemente, non basta: è da ritenere, infatti, che il certificando debba rispettare (o, detto altrimenti, non eludere) le disposizioni fondamentali nazionali in tema di amministrazione dei rapporti di lavoro.

È anche opportuno prevedere che la procedura non possa essere portata a compimento laddove non venga accertato il rispetto (o, detto altrimenti, la non elusività) dei principi generali in tema di salute e sicurezza del lavoratore, principi stabiliti tanto in ambito internazionale, quanto dalle singole legislazioni nazionali, ove maggiormente stringenti. Ciò, in quanto è del tutto evidente che tale aspetto debba considerarsi prioritario rispetto a qualsiasi altro relativo alla gestione dei rapporti di lavoro: un ambiente di lavoro non rispettoso della salute e sicurezza dei lavoratori (circostanza positivamente accertabile direttamente attraverso verifiche, controlli, audit orali con i lavoratori, o indirettamente, per mezzo della allegazione alla domanda di certificazione di idonei attestati di qualità in materia) non potrà certamente ambire all'ottenimento di un "bollino di qualità" sulla gestione delle risorse umane, mancando un elemento fondamentale.

Per quanto concerne la procedura vera e propria, si potrebbe poi ipotizzare un livello concernente la validazione della correttezza formale dei contratti e dei modelli contrattuali

utilizzati dall'azienda (questi ultimi, evidentemente, laddove presenti) rispetto alla disciplina legislativa e in merito a eventuali contratti o accordi collettivi applicabili in quella unità produttiva (elemento, quest'ultimo, da valutare però attentamente), nonché la corrispondenza fra modello contrattuale (ove presente) e singoli contratti. La procedura potrebbe prevedere una verifica a campione su base percentuale, prevedendone l'arresto in caso di gravi ed insanabili difformità, oppure per superamento della percentuale massima di difformità rilevabili. Da questo punto di vista, difformità lievi dovrebbero consentire un superamento della verifica (seppure occorrerà poi circoscrivere in maniera precisa l'ambito di tali difformità).

Un altro livello potrebbe concernere la corrispondenza fra prestazione lavorativa e quanto previsto dal singolo contratto, ossia valutare, concretamente, che il rapporto viene svolto correttamente, seguendo, *in primis*, la qualificazione formale datane dalle parti. Anche per tale livello potrebbe essere previsto, opportunamente, un procedimento di verifica a campione, garantendo l'analisi di tutte le diverse tipologie contrattuali. A titolo esemplificativo, nel caso di soggetto certificando con contratti di lavoro o associativi di differenti tipologie, o ancora di appalto, si dovrebbe valutare come garantire che, potenzialmente, tutte le diverse tipologie contrattuali siano sottoponibili a verifica. Inoltre, si dovrebbe anche indagare in ordine alla possibile compatibilità/sovrapponibilità con la certificazione ottenuta ai sensi del decreto legislativo n. 276 del 2003 (in altri termini: se il certificando ha già posto in essere la procedura di certificazione di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003 con riferimento a tutti i contratti, ciò può costituire valida attestazione oppure l'ente certificatore deve direttamente procedere a verifica?).

Infine, un ulteriore livello dovrebbe attestare l'eccellenza nella gestione dei rapporti di lavoro e delle risorse umane *tout court* attraverso un esame, anch'esso a campione, di diversi elementi che, nel complesso, costituiscono i cardini sulle quali poggia una struttura organizzativa solida, soddisfacente e gratificante per i lavoratori.

Da ultimo, si sottolinea infine come il procedimento, al pari delle certificazioni di qualità esistenti sul mercato, dovrebbe prevedere una ciclicità delle verifiche al fine del mantenimento della certificazione medesima (a cadenza di 6, 9, 12 mesi se di tipo parziale – verifica ridotta – ed ogni 3 anni se totale – verifica completa).



## **ESTERNALIZZAZIONI PRODUTTIVE E TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO TRA CERTIFICAZIONE E SISTEMI DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE**

Sommario: 1. Posizione del problema: esternalizzazioni produttive e problematiche prevenzionistiche. – 2. Esternalizzazione e internalizzazione: le nuove forme dell'impresa-sistema. – 3. I rischi sui luoghi di lavoro connessi ai processi di esternalizzazione e internalizzazione. – 4. L'analisi giuridica: il contributo dello studio della somministrazione di lavoro e la nozione del coimpiego. Applicazione al distacco di manodopera. – 5. *Segue*: l'appalto e la funzione strategica del documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (DUVRI). – 6. Questioni di effettività, incentivi al dialogo tra tutti gli attori e nuovi strumenti di prevenzione. – 7. *Segue*: la certificazione dei contratti di appalto, i sistemi di qualificazione delle imprese, le prospettive in tema di certificazione dei modelli organizzativi e di responsabilità sociale delle imprese.

### **1. Posizione del problema: esternalizzazioni produttive e problematiche prevenzionistiche.**

Una delle variabili di particolare rilievo con riferimento all'assetto dei rischi sul luogo di lavoro è data dal ricorso a scelte di esternalizzazione produttiva tramite appalto, somministrazione di lavoro e anche, con riferimento in particolare ai rapporti all'interno dei gruppi di impresa, ovvero ai rapporti di partnership continuativa tra imprese, tramite distacco di manodopera.

La rilevanza del fenomeno è direttamente proporzionale alla sua aumentata frequenza: «la segmentazione del processo produttivo mediante contratti genuini di appalto o di somministrazione di semilavorati è fortemente aumentata nell'ultimo quarto di secolo, soprattutto in conseguenza dei processi di automazione della produzione e delle nuove possibilità di coordinamento a distanza fra produttori consentite dalle tecnologie informatiche e telematiche»<sup>1</sup>.

Oggetto della presente ricerca è l'analisi del nesso sussistente tra scelte di esternalizzazione e nuovi rischi nell'ambiente di lavoro a partire da un approccio strategico-organizzativo che sembra caratterizzare le scelte aziendali in tema di esternalizzazione, quanto quelle in materia di salute e sicurezza. Si intende porre l'attenzione sulle scelte operate dal legislatore per regolare dal punto di vista prevenzionistico gli istituti giuridici che presiedono a questi con particolare riferimento alla dimensione propria della integrazione tra le imprese nella somministrazione, nel distacco e nell'appalto.

All'analisi sullo stato attuale della regolazione segue l'indagine sulle prospettive di regolazione, ai diversi livelli, con riferimento, in particolare, alla certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, e alle prospettive in tema di certificazione dei modelli organizzativi e di sistemi di qualificazione delle imprese, standard contrattuali, codici di condotta.

Il sistema della sicurezza è sempre più frequentemente ascritto alle azioni di gestione oggetto di decisioni di ruolo operate da tutti gli attori coinvolti, datore di lavoro, dirigenti e preposti, singoli lavoratori<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Così P. Ichino, *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa*, in *DLRI*, 1999, 203 ss. Su questo punto si consideri, anche, E. Caroli, *Internal versus external labour flexibility: the role of knowledge codification*, Paris-jourdan Sciences Economiques Laboratoire d'Economie Appliquée – INRA, 2007, 5, 1-24.

<sup>2</sup> L. Golzio, A. Montefusco, *Modelli di organizzazione e gestione*, in M. Tiraboschi (a cura di), L. Fantini, L. Golzio, P. Pennesi (con la collaborazione di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, Milano, 2008.

Dati questi presupposti, l'analisi organizzativa che segue considera le scelte di esternalizzazione nel loro profilo statico e dinamico. In termini statici, cosa si intende, perché si attua, quali sono i diversi tipi di *outsourcing*; in termini dinamici, per verificare i rischi che da tali scelte derivano soprattutto per i lavoratori.

L'analisi procede quindi alla individuazione di strumenti che sul piano organizzativo possono incidere su tali rischi caratteristici per individuare criteri di effettività delle politiche aziendali in tema di salute e sicurezza nell'ipotesi di ricorso a strumenti di esternalizzazione produttiva. Tali strumenti trovano riscontro immediato nella regolazione attuale dei fenomeni di esternalizzazione e nella ripartizione, rispetto a tali fenomeni, dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti coinvolti. L'effettività di tali soluzioni, tuttavia, può essere ulteriormente sostenuta attraverso strumenti che, anche indirettamente, incidono sul livello di qualità dei processi muovendo dalla premessa imprescindibile legata alla individuazione e selezione di operatori adeguatamente qualificati dal punto di vista organizzativo, amministrativo, professionale.

La ricerca prosegue quindi, dopo l'analisi legislativa, con l'indagine sulle prospettive in tale direzione aperte dalla certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, dalle prospettive in tema di certificazione dei modelli organizzativi, alle altre soluzioni che pure si possono ricollegare ad una nozione ampia di responsabilità sociale delle imprese nel momento in cui possono accreditarsi come soluzioni avanzate sul piano della tutela effettiva del lavoro.

## **2. Esternalizzazione e internalizzazione: le nuove forme dell'impresa-sistema.**

L'espressione esternalizzazione di attività produttive o, più comunemente, *outsourcing*, indica il trasferimento all'esterno di attività non rientranti nel c.d. *core business*, cioè il passaggio a terzi delle attività che non costituiscono le competenze chiave dell'azienda<sup>3</sup>. È un fenomeno assai praticato nella gestione delle imprese e che rappresenta una modalità alternativa per organizzare la produzione industriale rispetto alla integrazione verticale. L'analisi delle ragioni che possono indurre un'impresa a decidere di riorganizzare il proprio assetto produttivo, scegliendo di scorporare dal proprio interno una serie di attività per assegnarle ad altre imprese indipendenti, consente di rispondere al quesito se, nella realtà, le nuove disposizioni in materia di somministrazione di lavoro, appalto, distacco e trasferimento d'azienda hanno come unico obiettivo esclusivamente quello di incrementare le già pur considerevoli possibilità di segmentazione dei processi produttivi e di scorporo aziendale, alla ricerca di più vantaggiosi e leciti, per l'impresa, livelli di scambio tra lavoro e trattamento economico-normativo<sup>4</sup>.

Sotto il profilo strettamente economico, un processo di decentramento comporta una sostituzione di costi fissi con costi variabili. Se un'impresa passa ad acquistare dal mercato esterno i beni e i servizi invece che realizzarli al proprio interno<sup>5</sup>, deve sostenere solamente dei costi variabili, commisurati all'entità delle merci e dei servizi acquistati<sup>6</sup>. Per contro, una ricerca

---

<sup>3</sup> In AA.VV., *Enciclopedia dell'Economia*, Garzanti, Milano, 2001, 831.

<sup>4</sup> Così P. Chieco, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione a favore del terzo*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004. Sulla stessa linea di pensiero, M. Lamberti, *Ragionando di esternalizzazioni: la prestazione di lavoro nei contesti multidatoriali*, in G. Ferraro, *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Giuffrè, Milano, 2004, qui 405.

<sup>5</sup> Sul nesso tra processi di *outsourcing* e declino della fabbrica fordista verticalmente integrata, A. Supiot, *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe – A report prepared for the European Commission*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

<sup>6</sup> Lo stesso Ronald Coase, sosteneva che «*Coeteris paribus* [...] un'impresa tende a essere più grande: a) quanto minori sono i costi di organizzazione e quanto più lentamente questi costi crescono con un aumento delle transazioni organizzate; b) quanto meno è probabile che l'imprenditore commetta errori e quanto minore è l'incremento negli errori con un aumento delle transazioni organizzate; c) quanto maggiore è la diminuzione (o quanto minore l'aumento) del prezzo di offerta dei fattori di produzione per

ancora recente della Deloitte Consulting<sup>7</sup> mostra che le imprese più grandi del mondo hanno adottato strategie di *outsourcing* per una varietà di ragioni, sintetizzabili in sei aspetti principali, che si aggiungono al tema della riduzione dei costi: espansione delle competenze, aumento della flessibilità, maggiore focalizzazione sul core business, accesso a lavoro più qualificato, trasferimento di parte del rischio imprenditoriale all'esterno, mancanza di competenze sufficienti all'interno dell'impresa.

Si tratta di un processo ampiamente presente nella produzione industriale – tra il 50 e il 70% dei costi di fabbricazione che le imprese sostengono derivano dall'acquisto di input – ed è certamente in crescita il trend relativo all'approvvigionamento di materiali/componenti e servizi esternalizzati ad imprese fornitrici<sup>8</sup>.

Al contrario, l'internalizzazione (oppure *insourcing*), determina la riconduzione, all'interno dell'impresa, di quelle stesse parti esternalizzate, con gli strumenti del collegamento contrattuale, dell'appalto, del franchising, della subfornitura, ecc. Quindi, l'operazione che si effettua è il riacquisto delle attività cedute attraverso contratti di natura commerciale, decentrando parte della propria attività produttiva all'interno, dal momento che l'acquirente del segmento aziendale esternalizzato si impegna con il cedente – mediante un contratto di appalto – a fornirgli beni o servizi realizzati mediante il segmento ceduto<sup>9</sup>.

Sulla base di tali definizioni, si possono considerare e raggruppare le forme di decentramento produttivo secondo il seguente schema, che si fonda sul potere contrattuale che si instaura fra l'impresa decentrante, la quale assegna la commessa di lavoro, e quella decentrata, che la riceve: si possono configurare due ipotesi estreme, dette «organizzazione della subordinazione» e «organizzazione di un'area sistema»<sup>10</sup>.

Il primo caso prevede che l'impresa decentrante sia la grande azienda che decide di esternalizzare le fasi produttive ritenute a minor valore aggiunto e a limitata innovazione verso imprese di piccole dimensioni – talvolta costituite ad hoc attraverso la vendita del macchinario a dipendenti desiderosi di “mettersi in proprio” – con basso costo del lavoro, reimpiegando le risorse liberate per progetti di maggior rilievo.

La situazione della «organizzazione di un'area sistema», invece, non prevede più una subordinazione gerarchica ma la coesistenza di diverse imprese, di medie dimensioni, ciascuna specializzata in una determinata fase produttiva, che collaborano su un piano di parità per massimizzare la competitività dei soggetti produttivi confluenti nell'area-sistema; in Italia, tale situazione è presente nei distretti industriali, la cui caratteristica principale è la complementarità delle diverse imprese.

Queste due fattispecie rappresentano l'esemplificazione dei nuovi modelli di organizzazione del lavoro, laddove l'apporto del singolo lavoratore si inserisce all'interno delle logiche di rete e di

---

le imprese di grande dimensione», in R. Coase, *La natura dell'impresa*, nella raccolta di scritti dello stesso A., M. Grillo (a cura di), *Impresa mercato e diritto*, Il Mulino, Bologna, 1995, 73-95.

<sup>7</sup> *Calling a Change in the Outsourcing Market*, aprile 2005, consultabile al sito [www.deloitte.com](http://www.deloitte.com).

<sup>8</sup> M.J. Mol, R.J. M. Van Tulder, P.R. Beije, *Antecedents and performance consequences of international outsourcing*, in *International Business Review*, 2005, 14, 599-617 e, anche, C. Berggren, L. Bengtsson, *Rethinking outsourcing in manufacturing: a tale of two telecom firms*, in *European Management Journal*, 2004, 22, 211-223

<sup>9</sup> Cfr. R. Romei, *Cessione di ramo d'azienda e appalti*, in *DLRI*, 1999, qui 329-330, che definisce internalizzazione ogni processo «attraverso il quale i beni, i servizi e le attività esternalizzate sono nuovamente acquisiti dall'impresa originaria».

<sup>10</sup> In AA.VV., *Enciclopedia dell'Economia*, Garzanti, Milano, 2001, 366. Sulle forme dell'impresa-rete si consideri P. Ichino, *op. cit.*, ove si afferma che «la cooperazione fra imprese diverse (e non collegate fra loro mediante un legame di natura societaria) non è assicurata necessariamente da un contratto di scambio: fra di esse può costituirsi anche un tessuto connettivo di natura differente, capace di assicurare una loro cooperazione più o meno stretta pur senza intaccare la loro reciproca autonomia».

coordinamento contrattuale tra le imprese<sup>11</sup>; anche su questi aspetti si deve confrontare una efficace politica in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

### **3. I rischi sui luoghi di lavoro connessi ai processi di esternalizzazione e internalizzazione.**

Per la presente trattazione, tra i motivi per cui un'impresa decide di esternalizzare, quello del trasferimento di parte del rischio imprenditoriale all'esterno può risultare di particolare interesse; l'evidenza empirica mostrerebbe che i processi di esternalizzazione hanno consentito a diversi operatori economici di trasferire all'esterno parte del proprio rischio finanziario e operativo e di superare, in qualche misura, il dilemma flessibilità-controllo. Fra i destinatari di tale rischio vi sono, indubbiamente, i lavoratori, sui quali possono ricadere conseguenze indesiderate derivanti dai processi di esternalizzazione.

Ora, appare molto interessante indagare quali siano i possibili rischi a cui potrebbero essere esposti quei lavoratori coinvolti nei processi di esternalizzazione.

Preliminarmente pare opportuno definire i modelli di esternalizzazione che, oggi, sembrano emergere e in relazione ai quali possono configurarsi specifici rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. La ricerca svolta dalla Deloitte Consulting ipotizza che l'*outsourcing* si inserisca all'interno di cinque modelli definiti:

1. Centralize-Standardize-Outsource: si verifica quando un'impresa consolida e standardizza i processi centralmente, al proprio interno, per poi trasferirli all'esterno solo in un secondo momento, dopo che sono stati ben assimilati.
2. Transform-Operate-Transfer: l'impresa esterna trasforma una determinata funzione, la gestisce per un breve periodo prima di trasferirla al committente.
3. Commodities Outsourcing: l'impresa decide di trasferire all'esterno funzioni non rientranti nel core business e non ritenute strategiche ad un soggetto esterno specializzato in queste aree.
4. Risk Transfer ("Insurance"): è il modello c.d. assicurativo
5. Shifting Fixed Costs to Variable Costs: sono trasferiti all'esterno servizi così da trasformare costi correnti fissi in costi variabili, con l'obiettivo di influenzare il consumo interno di tali servizi.

Rispetto ad ognuno dei modelli di esternalizzazione di cui sopra – che peraltro si traduce, nella prassi, in fattispecie quali, ad esempio, la somministrazione o l'appalto – si configureranno, per i lavoratori coinvolti, specifici rischi legati alla salute e sicurezza.

Partendo dall'appalto, esso si realizza allorché l'appaltante chiede all'appaltatore il compimento di un'opera o di un servizio, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio. Nell'ipotesi migliore rispetto al modello giuridico, gli appaltatori lavorano per un grande numero di appaltanti, senza mettersi in una posizione di subordinazione gerarchica nei confronti degli stessi: assumono parte del rischio imprenditoriale ma, allo stesso tempo, guadagnano le opportunità imprenditoriali che possono derivare loro dalla condizione di autonomia<sup>12</sup>. Però assai spesso il modello economico di riferimento è quello di appaltatori che

---

<sup>11</sup> Cfr. L. Golzio, *L'evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa*, in *DRI*, 2005, n. 2, 312. Sui nuovi modelli organizzativi, inoltre, che hanno fatto sì che si superasse il modello stereotipato che contrappone i core ai *peripheral employee*, cfr. K. Purcell, J. Purcell, *In-sourcing, out-sourcing e lavoro temporaneo*, in *DRI*, 1998, n. 3, 343-356. Sulla necessità, poi, di adoperarsi per un adeguamento del quadro legale di riferimento si faccia riferimento a M. Tiraboschi, *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi – Somministrazione, appalto distacco e trasferimento d'azienda*, Giuffrè, Milano, 2006, 1-38, qui 25.

<sup>12</sup> Per una ricognizione del concetto di autonomia, subordinazione, distinzione tra appalto e figure affini e dipendenza economica a cui gli appaltatori possono essere soggetti, si faccia riferimento a O. Mazzotta, voce *Appalto*, in *EGT*, 2006. Per una nozione del concetto di subordinazione ed autonomia negli ordinamenti di *common law* si consideri, invece, J. Fudge, E. Tucker, L. F. Vosko, *Lavoratore*

frequentemente lavorano soltanto o principalmente per un committente in una condizione di (almeno parziale) subordinazione, parte del rischio imprenditoriale è trasferito sul lavoratore/imprenditore, mentre le opportunità imprenditoriali sono fortemente ristrette.

Quest'ultima ipotesi contiene il maggior numero di rischi per l'appaltatore, dal momento che creano, per lo stesso, una dipendenza sia economica che personale<sup>13</sup>. La prima – che rappresenta una delle forme più pericolose di rischio per la sicurezza (sociale) a cui un lavoratore può essere sottoposto in quanto potenziale portatrice, nel medio-lungo periodo, di povertà – significa che il lavoratore prende parte in misura eccessiva del rischio dell'impresa, senza diversificare, a sua volta, il proprio rischio economico. Questi imprenditori-lavoratori, infatti, lavorando solo per un principale appaltante, generano gran parte del proprio guadagno da tale rapporto, senza, al contempo, apparire sul mercato esterno e vedendosi restringere, pertanto, le proprie alternative; inoltre, diversamente dai normali dipendenti che, principalmente, sono remunerati con un salario fisso, i lavoratori inseriti in forme gerarchiche di *outsourcing* ricevono un guadagno variabile, sulla base della produzione e, pertanto, delle fluttuazioni della domanda.

D'altra parte, la dipendenza personale significa che il soggetto appaltante determina in maniera decisa i metodi di lavoro, così come gli orari, i luoghi e le mansioni; tale dipendenza crea degli evidenti rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori in senso stretto, in quanto questi ultimi sono costretti ad operare in un contesto esterno nel quale, spesso, non si pone la giusta attenzione alla prevenzione dei rischi per i lavoratori. È un problema che coinvolge non solo gli appalti ma anche e soprattutto i sub-appalti, e con essi le imprese costituite in pochi giorni e che si trovano ad operare in settori – si pensi a quello edile – particolarmente delicati per quanto concerne il rischio per i lavoratori.

In realtà, un rischio analogo a quello descritto può presentarsi anche per il lavoratore somministrato o per quello soggetto a distacco. Si tratta di due situazioni piuttosto diverse: nel primo caso, infatti, il lavoratore oggetto della fornitura è assunto e retribuito dall'agenzia di somministrazione ma svolge la propria attività lavorativa per l'utilizzatore. Nel secondo caso, invece, il dipendente di un datore viene dislocato presso un altro, con contestuale assoggettamento al comando ed al controllo di quest'ultimo; il distacco è quella sorta di somministrazione posta in essere temporaneamente da un datore qualunque (non, evidentemente, un'agenzia di somministrazione) per soddisfare un proprio interesse. In entrambi i casi, dunque, pare evidente che il lavoratore si trovi in un ambiente diverso dall'abituale contesto lavorativo, che può essere portatore di particolari rischi per la salute e sicurezza non soltanto da un punto di vista fisico ma, anche, da un punto di vista emotivo e psicologico<sup>14</sup>. Nei confronti di tali lavoratori, tuttavia, il datore di lavoro può tendere a vedere con una certa riluttanza un investimento in una materia, come quella della salute e sicurezza dei lavoratori, che è considerata, a torto, una voce esclusivamente in perdita, alla luce del fatto che, più in generale, «l'imprenditore che si avvale di lavoratori per il tramite di contratti di relazioni

---

*subordinato o lavoratore autonomo? Una ricognizione della rilevanza giuridica della distinzione in Canada*, in *DRI*, 2004, n. 3, 613-647, qui 617.

<sup>13</sup> U. Muehlberger, *Hierarchical forms of outsourcing and the creation of dependency*, *Organization Studies*, 2007, 28, 709-727. Si consideri, a riguardo, anche il rapporto Supiot, dove si afferma che «those workers who cannot be regarded as employed persons, but are in a situation of economic dependence vis-a-vis a principal, should be able to benefit from the social rights to which this dependence entitles them», in A. Supiot, *op. cit.*

<sup>14</sup> «Nel caso della somministrazione a tempo indeterminato, il prestatore di lavoro potrebbe ritenere preferibile una collocazione presso il fornitore – spesso una grande multinazionale del settore – che alle dipendenze dell'utilizzatore, tanto in termini di trattamenti economici e normativi quanto in prospettiva di una continuità occupazionale e formazione continua», così M. Tiraboschi, *op. cit.*, qui 13. Sul punto, cfr. anche P. Ichino, *Lezioni di diritto del lavoro – Un approccio di labour law and economics*, Giuffrè, Milano, 2004, qui 229.

giuridiche di natura commerciale con altre imprese, non ha alcun interesse a investire sul loro sviluppo professionale e cioè a individuare adeguati percorsi formativi»<sup>15</sup>.

Per le internalizzazioni, invece, si rilevano specifici rischi che possono essere suddivisi in base alla temporalità in cui questi si manifestano: prima, dopo o durante il processo di *insourcing*, in relazione alle motivazioni che determinano tale cambiamento organizzativo. In altri termini, le ragioni strategiche che portano un'impresa ad esternalizzare e successivamente ad internalizzare una specifica funzione produttiva determinano, il più delle volte, il momento in cui si manifestano i rischi per i lavoratori coinvolti.

Si consideri il caso del trasferimento d'azienda, ossia di quella operazione che, *ex* articolo 2112 del Codice Civile, 5 comma, «comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro [...]» e che rappresenta uno strumento sempre più utilizzato dalle imprese per scomporre la propria attività, acquistando dall'esterno beni o servizi realizzati da terzi (c.d. passaggio dal *make* al *buy*). In primo luogo, un lavoratore può essere esposto a rischi c.d. psicopatologici (i più noti sono stress e mobbing) dovuti al cambiamento organizzativo che può interessarli: infatti, se in alcuni casi cambiare datore di lavoro può costituire, per il lavoratore, un fattore positivo nell'ambito della propria carriera lavorativa, specie se l'impresa di arrivo rappresenta un miglioramento rispetto alla condizione di partenza<sup>16</sup>, in molte altre circostanze cambiare datore di lavoro può comportare uno stress legato all'incertezza del futuro e, allo stesso tempo, al distacco da un contesto organizzativo già noto e dunque familiare.

Allo stesso modo, accade che il lavoratore non gradisca la soluzione di destinazione, specie se questa rappresenta un'ipotesi ritenuta poco affidabile da un punto di vista economico e dunque portatrice del rischio di rimanere senza occupazione nel giro di qualche anno. Il lavoratore non ha infatti la garanzia di essere ceduto ad un'azienda che ha analoghe prospettive industriali e di crescita professionali e personali, misurabili come fatturato, utile e quota di mercato, numero di dipendenti o produttività del lavoro. In questa ipotesi, il rischio a cui è sottoposto il lavoratore può manifestarsi non soltanto durante il processo vero e proprio, per l'incertezza nel futuro, sotto forma di rischi psicopatologici, ma anche in seconda battuta, successivamente, quando, una volta che il processo è stato attuato, il lavoratore è esposto al rischio della disoccupazione o di condizioni economiche non particolarmente favorevoli se l'impresa di destinazione si rivelerà poco solida economicamente.

Di natura completamente differente, invece, sono i rischi nei quali i lavoratori coinvolti in processi di *insourcing* possono incorrere qualora la scelta dell'impresa sia legata, in via principale, ad una riduzione dei costi. Spesso, infatti, il trasferimento d'azienda è posto in essere da parte dell'imprenditore per dismettere settori di attività – e quindi i dipendenti a questi addetti – senza sottostare alla procedura e agli oneri previsti per i licenziamenti collettivi e a prescindere dal consenso dei lavoratori “ceduti”. Questa ipotesi rappresenta una legittima motivazione che può portare un'impresa a riposizionarsi strategicamente, optando per un grado di integrazione verticale minore; allo stesso tempo, nel caso in cui l'impresa originaria non versi in condizioni economiche favorevoli, un lavoratore può comprensibilmente preferire di trasferirsi in un'impresa in condizioni economiche migliori, piuttosto che sperare che il trend negativo si inverta. Accade spesso però che quello che può apparire un semplice cambiamento organizzativo contiene, al suo interno, forme pregresse di mobbing nei confronti di quei lavoratori considerati esuberanti e dunque, per definizione, costosi da ricollocare, risorse umane che sono diventate un peso. Pertanto, in questa ipotesi il processo di *outsourcing* a cui seguirà la

---

<sup>15</sup> Il vero terreno di verifica della bontà o meno del nuovo regime delle esternalizzazioni introdotto dal d.lgs. n. 276/2003 è rispondere a tali critiche tanto sul versante delle tecniche di tutela del lavoro, quanto su quello del recupero di competitività ed efficienza organizzativa del nostro sistema produttivo, secondo M. Tiraboschi, *op. cit.*, qui 11. Sulla necessità «di creare appartenenza, cultura d'impresa, partecipazione» per tutti i lavoratori coinvolti direttamente o indirettamente, con l'impresa, cfr. P.A. Rebaudengo, *La separazione del lavoro dall'impresa: alcune significative novità*, in *LD*, 2004.

<sup>16</sup> Cfr. K. Purcell, J. Purcell, *op. cit.*, 351.

fase di internalizzazione può celare pericolosi rischi psicopatologici che si sono manifestati prima del compimento della riorganizzazione vera e propria.

#### **4. L'analisi giuridica: il contributo dello studio della somministrazione di lavoro e la nozione del coimpiego. Applicazione al distacco di manodopera.**

Qualunque siano le scelte che l'impresa effettua, siano esse di internalizzazione o di esternalizzazione della produzione, risulta molto importante a questo punto verificare quale sia il contesto regolatorio predisposto dalla legge al fine di affrontare l'ipotesi in cui i rischi di sicurezza comportino l'evento infortunistico. Occorre cioè analizzare la normativa in materia di sicurezza che tutela i lavoratori che ne sono coinvolti, ed in particolare quella parte che riguarda le esternalizzazioni.

In primo luogo bisogna rilevare che il decreto legislativo n. 81 del 2008 contiene una definizione del concetto di lavoratore tutelato particolarmente ampia (articolo 2, comma 1, lett. a), tale da farvi rientrare le ipotesi di internalizzazione come il distacco o il lavoro in somministrazione, sopra descritte sul piano delle operazioni economiche a cui si riferiscono.

Questi lavoratori, poiché operano di fatto nel contesto organizzativo che fa capo rispettivamente al distaccatario ed all'utilizzatore, sono considerati ai fini prevenzionistici come lavoratori di questi ultimi. Infatti, il Testo Unico è ampiamente caratterizzato dal principio di effettività dell'obbligo di sicurezza. Quindi, nel caso del lavoratore distaccato e del lavoratore somministrato, la responsabilità della sicurezza spetta a chi di fatto esercita la funzione di datore di lavoro prevenzionistico.

In vero tale impostazione, conferma anche dal punto di vista prevenzionistico la più moderna dottrina in tema di rapporti interpositori che trova riscontro proprio nella concettualizzazione della somministrazione di lavoro.

La prima compiuta elaborazione delle problematiche proprie della regolazione dei fenomeni di esternalizzazione e delle implicazioni che derivano dalla conseguente integrazione tra le imprese si deve, infatti, alla teoria del coimpiego, di matrice statunitense e sviluppata con riferimento proprio alla somministrazione di lavoro<sup>17</sup>. Tale elaborazione bene si coglie proprio con riferimento al fenomeno statisticamente rilevato della maggiore incidenza dei fenomeni infortunistici sui lavoratori in somministrazione. L'analisi giuridica ha rilevato come tale implicazione del ricorso all'istituto contrattuale si spieghi per la natura trilaterale della fattispecie e la compresenza di due datori di lavoro, formale (l'agenzia) e sostanziale (l'utilizzatore). La scissione della unitaria posizione datoriale potenzialmente ingenera confusione nella individuazione del soggetto cui imputare le specifiche articolazioni dell'obbligo di sicurezza e le relative responsabilità in caso di violazione.

Questa impostazione problematica bene emerge dalla direttiva n. 383 del 1991 che ha disciplinato profili specifici di regolazione della salute e sicurezza sul lavoro declinati con riferimento ai lavoratori a termine e ai lavoratori intermittenti tramite agenzia, significativamente prima che l'ordinamento italiano legittimasse, con la legge n. 196 del 1997, anche nel nostro Paese la somministrazione di lavoro. La direttiva in esame, infatti, non rafforza la normativa generale in tema di salute e sicurezza sul piano dei contenuti, quanto sul piano della identificazione del soggetto obbligato, nella maggior parte dei casi l'utilizzatore. In sede di regolazione del lavoro interinale prima<sup>18</sup> e della somministrazione di lavoro poi il legislatore

---

<sup>17</sup> Il riferimento è alla nozione di *co-employment* elaborata dalla giurisprudenza nord americana; cfr. M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, cap. IV.

<sup>18</sup> La disciplina prevenzionistica del lavoro interinale era contenuta in diverse disposizioni all'interno della l. n. 196/1997. Sul divieto di somministrazione per le qualifiche di esiguo contenuto professionale, per le lavorazioni che richiedono sorveglianza medica speciale e per lavori particolarmente pericolosi, vedi art. 1, comma 4, lett. a e f; sui requisiti soggettivi di amministratori, direttori generali, dirigenti muniti di rappresentanza, soci accomandatari vedi art. 2, lett. d; sull'obbligo di inserire nel contratto di

italiano ha confermato la prospettiva sopra descritta. Essa risulta coerente con il principio di sostanzialità che impronta in generale il sistema prevenzionistico e in virtù del quale il sistema stesso deve essere rapportato alle caratteristiche dell'impresa.

Nella somministrazione di lavoro è l'impresa utilizzatrice ad esercitare il potere organizzativo della prestazione, ad avere il controllo sull'ambiente di lavoro, in ultima analisi ad adottare un determinato modello organizzativo della propria attività; conseguentemente, è l'impresa utilizzatrice il soggetto tenuto a rispondere della difformità tra tale modello e le previsioni di legge.

Questa interpretazione giuridica della fattispecie, tuttavia, mostra dei profili di inadeguatezza là dove, dal lato dell'utilizzatore, sembra non accordare adeguata rilevanza rischio organizzativo proprio di queste tipologie di lavoro a fronte di una equiparazione solo formale tra lavoratori in somministrazione e lavoratori alle dirette dipendenze dell'utilizzatore, dal lato della agenzia, non valorizza appieno, rispetto ad altre ipotesi di lavoro atipico o temporaneo, le opportunità che potrebbero derivare da un suo maggiore coinvolgimento, in funzione soprattutto, ma non solo, di garanzia di effettività del sistema complessivo.

In alternativa a tale modello di regolamentazione, la stessa direttiva comunitaria prospetta poi una più radicale soluzione per fronteggiare i maggiori rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori in somministrazione. Si rimette agli Stati membri la possibilità di vietare *tout court* il lavoro in somministrazione, per lavorazioni particolarmente pericolose ovvero in settori che mostrano un'incidenza maggiore di infortuni sul lavoro. Questo effettivamente era stato l'orientamento del legislatore italiano nel momento in cui introducendo per la prima volta il lavoro interinale aveva limitato – se non in via sperimentale – la possibilità di ricorso all'istituto nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura, aveva escluso la possibilità di somministrare lavoratori per attività pericolose<sup>19</sup>, aveva, infine, escluso la somministrazione per attività di esiguo contenuto professionale. Anche questa soluzione, che il legislatore del 2003 ha abbandonato in occasione della ri-regolazione della fattispecie somministrazione di lavoro, risulta tuttavia inadeguata proprio per la diffusione delle scelte di esternalizzazione e le potenzialità in termini organizzativi e di competitivi che da tali scelte derivano, come dimostrato nella prima parte del presente contributo.

Si evidenzia così che la somministrazione di lavoro rispetto ai rapporti interpositori che costituiscono la traduzione giuridica del diritto del lavoro dei fenomeni contrattuali e organizzativi di esternalizzazione produttiva riveste un ruolo fondamentale alla stregua di un "laboratorio" per soluzioni giuridiche da applicare ad altre ipotesi di integrazione tra imprese per gli effetti che ne derivano sui rapporti di lavoro.

Questo aspetto si coglie, oltre che con riferimento alla regolazione nazionale del lavoro in somministrazione, ove si consideri l'impatto che il modello che ne è scaturito ha avuto sulla elaborazione i tema di distacco, quanto, come di seguito ampiamente dimostrato attraverso l'analisi del vincolo di solidarietà che lega committente e appaltatore, con riferimento alla disciplina del lavoro in appalto.

---

lavoro temporaneo l'indicazione delle eventuali misure di sicurezza necessarie in relazione al tipo di attività, vedi art. 3, comma 3, lett. *h*; sugli obblighi di informazione e formazione in capo all'impresa fornitrice, vedi art. 3, comma 4; sugli obblighi prevenzionistici imputati all'impresa utilizzatrice, vedi art. 6, comma 1 e comma 5, con riferimento ai criteri di computo.

<sup>19</sup> Con una disposizione che aveva sollevato non pochi dubbi in dottrina poiché a fronte di un divieto generale di somministrazione per le lavorazioni che richiedono sorveglianza medica speciale e per lavori particolarmente pericolosi era altresì previsto in capo all'utilizzatore uno specifico obbligo di informazione al lavoratore ove questi fosse adibito a mansioni che richiedano una sorveglianza medica speciale o comportino rischi specifici; sul punto cfr. G. Rocca, *La normativa di tutela della salute e sicurezza dei prestatori di lavoro temporaneo*, in M. Biagi (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997, 107-111, qui 107-109.

In particolare, con riferimento alla identità strutturale tra somministrazione e distacco, pur nella diversità di funzione dei due istituti, in sede di elaborazione teorica<sup>20</sup>, confermata sul punto dalla attuale regolazione legale ai sensi del decreto legislativo n. 81 del 2008, articolo 3, comma 6, era già stato ritenuto che il distaccatario fosse responsabile della tutela del lavoratore in distacco alla stregua dell'utilizzatore.

Si conferma così, come sopra anticipato, che la nozione di coimpiego già sopra richiamata e utilizzata con successo dalla letteratura giuridica che si è occupata del lavoro tramite agenzia, possa essere utilizzata anche rispetto ad altre fattispecie e, segnatamente, con riferimento alla lettura più moderna del lavoro in appalto fondata, come si vedrà, sulla corresponsabilizzazione di committente e appaltatore rispetto alla corretta gestione del rapporto di lavoro in appalto.

Tale modello appare dunque alla base, seppure in una interpretazione ancora formalistica per il grado minimo di valorizzazione dell'esperienza e professionalità delle agenzie per il lavoro come operatori specializzati del mercato del lavoro e per la mancata considerazione unitaria dei fenomeni interpositori, tanto della regolazione speciale dei profili prevenzionistici dell'istituto contenuta nell'articolo 23 del decreto legislativo n. 276 del 2003, quanto nella recente riforma della disciplina sulla sicurezza sul lavoro, contenuta nel decreto legislativo n. 81 del 2008, c.d. Testo Unico sulla sicurezza<sup>21</sup>.

Sebbene infatti anche la attuale legislazione in materia di salute e sicurezza dimostri un forte ancoraggio al modello standard di lavoro subordinato bilaterale, non può non rilevarsi una maggiore chiarezza nella individuazione dei ruoli dell'agenzia e dell'utilizzatore. Risulta infatti definitivamente chiarito che con riferimento alla somministrazione di lavoro, il datore di lavoro è, nella maggioranza dei casi, l'utilizzatore, sul presupposto, che è l'utilizzatore è il soggetto che detiene il potere e il controllo sull'ambiente di lavoro e per questo è il primo soggetto responsabile di eventuali violazioni della disciplina di legge. Peraltro tale constatazione rileva anche ai fini della ripartizione degli obblighi in materia di assicurazione obbligatoria avente ad oggetto infortuni e malattie professionali. Il soggetto tenuto all'assicurazione obbligatoria è, infatti, il somministratore. L'utilizzatore risponde solidalmente, in caso di inadempimento del somministratore, del pagamento dei premi. La determinazione del premio, tuttavia, viene effettuata in relazione al tasso medio o medio ponderato stabilito per l'attività svolta dall'impresa utilizzatrice nella quale sono inquadrabili le lavorazioni a cui sono destinati i lavoratori tramite agenzia. Quanto all'ammontare del premio esso è determinato in base alla lavorazione effettivamente svolta dal lavoratore tramite agenzia e se tale lavorazione non è già stata assicurata presso l'impresa utilizzatrice occorre procedere ad una specifica ed autonoma classificazione tariffaria<sup>22</sup>. Vi sono poi i problemi relativi a come si possa configurare la responsabilità dell'utilizzatore in caso di violazione delle norme antinfortunistiche, nei confronti del lavoratore per eventuali danni non indennizzati dall'Inail e rispetto all'Inail per la individuazione del soggetto destinatario dell'azione di regresso dell'Inail, ove sussistano i presupposti per escludere l'esonero dalla responsabilità civile del datore di lavoro<sup>23</sup>.

A fronte di tale ripartizione delle responsabilità sul versante per così dire operativo della prestazione di lavoro, il comma 5 dell'articolo 23 sopra citato impone, invece, alla agenzia di somministrazione l'obbligo di informare i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive in generale e l'obbligo di formare e addestrare i lavoratori stessi all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento della attività lavorativa per la quale i lavoratori sono assunti. Le parti del contratto di somministrazione hanno tuttavia la

---

<sup>20</sup> Cfr. C. Bizzarro, M. Tiraboschi, *La disciplina del distacco nel decreto legislativo n. 276 del 2003*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi*, cit., 307-332, qui 315.

<sup>21</sup> Sulla regolazione dei profili prevenzionistici della somministrazione di lavoro a seguito del d.lgs. n. 81/2008, cfr. C. Bizzarro, *Somministrazione di lavoro e il distacco*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di) *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009.

<sup>22</sup> Cfr. nota Inail n. 2923/2005 e circ. Inail n. 21/2006.

<sup>23</sup> Sul questi profili cfr. C. Bizzarro, *Somministrazione di lavoro e distacco*, cit.

facoltà di imputare contrattualmente tali obblighi all'utilizzatore, attraverso una specifica clausola contenuta nel regolamento contrattuale (deve ritenersi in forma scritta) e l'obbligo di riprodurre il contenuto di tale clausola nel contratto di lavoro. Ricade invece sull'utilizzatore l'obbligo di informare il lavoratore nel caso in cui le mansioni oggetto della somministrazione richiedano una sorveglianza medica speciale ovvero comportino rischi specifici. L'effettività dell'obbligo trova riscontro nella precedente informazione al lavoratore circa i rischi specifici connessi alla attività cui è destinato e le relative misure di protezione. Tali indicazioni, obbligatoriamente contenute nel contratto di somministrazione, sono oggetto di comunicazione obbligatoria al lavoratore e di tale obbligo risponde l'agenzia di somministrazione *ex* articolo 21, comma 3, decreto legislativo n. 276 del 2003. Come sopra osservato tale ripartizione delle responsabilità, così solo sinteticamente evocata, non valorizza a pieno il ruolo delle agenzie per il lavoro come operatori qualificati del mercato del lavoro legittimati all'esercizio della propria attività in virtù di un provvedimento amministrativo che consente di acquisire una prospettiva ulteriore circa il contributo specifico di tali soggetti alla promozione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, al di là della impossibilità di incidere direttamente sugli standard di sicurezza adottati dall'impresa utilizzatrice. Un chiaro indice in questo senso deriva dall'articolo 5, comma 1, lett. *d*, del decreto legislativo n. 276 del 2003, là dove tra i requisiti soggettivi necessari per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro si prevede che le agenzie non devono occupare nel proprio organico personale direttivo che abbia riportato condanne penali anche non definitive «per delitti o contravvenzioni previsti da leggi dirette alla prevenzione degli infortuni sul lavoro». Se pure è vero poi che nell'ambito della riregolazione dell'istituto sono venuti meno i divieti di ricorso alla somministrazione nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura, per mansioni pericolose ovvero di esiguo contenuto professionale, rimane il limite di ricorso alla somministrazione per i datori di lavoro che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi. Questa disposizione sembra doversi interpretare non solo come incentivo indiretto alla regolarizzazione delle imprese rispetto agli obblighi di sicurezza, come accade per analoga disposizione in materia di lavoro a tempo determinato ma anche, a fronte della peculiarità della fattispecie trilaterale, come vera e propria garanzia per i lavoratori in somministrazione. L'agenzia deve infatti assicurarsi, acquisendo il relativo documento, che l'utilizzatore presso cui sono inviati i propri lavoratori abbia proceduto a soddisfare il principale obbligo in materia prevenzionistica. Effettivamente, la violazione della disposizione in esame non dà luogo unicamente a conseguenze che si ripercuotono sull'utilizzatore ma coinvolge anche l'agenzia di somministrazione passibile, insieme all'utilizzatore, della sanzione amministrativa pecuniaria (da 250 a 1.250 euro) prevista dall'articolo 18 comma 3. Quanto poi all'utilizzatore, la violazione del divieto configura una ipotesi di somministrazione irregolare (*ex* articolo 27, decreto legislativo n. 276 del 2003) che legittima il lavoratore a chiedere giudizialmente la costituzione del rapporto di lavoro alle dirette dipendenze dell'impresa utilizzatrice.

Sul tema si segnala una recente risposta ad interpello<sup>24</sup> in base al quale è stata ritenuta non corretta la prassi, seguita dalle agenzie per il lavoro, di stipulare il contratto di somministrazione dopo aver acquisito una mera dichiarazione di assunzione di responsabilità da parte del legale rappresentante dell'impresa utilizzatrice nella quale si attesti l'intervenuto assolvimento della obbligazione di valutazione dei rischi. Secondo quanto precisato dall'interpello in esame un'eventuale dichiarazione in questo senso potrebbe essere ritenuta compatibile con la prescrizione di legge solo nei casi in cui la legge preveda la possibilità di adempiere all'obbligo relativo alla valutazione dei rischi con la modalità di autocertificazione: una soluzione che ora il Testo Unico esclude e che rimane praticabile solo temporaneamente, in attesa della adozione tramite decreto ministeriale di procedure standardizzate elaborate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. nota Min. lav. n. 26/2007.

<sup>25</sup> L'art. 29 del d.lgs. n. 81/2008 ha escluso la possibilità di ricorrere alla autocertificazione per quanto riguarda le piccole e medie imprese che dovranno quindi effettuare la valutazione dei rischi sulla base di

Ad una prospettiva di trasparenza, e quindi di effettività, deve essere ricondotta anche la disciplina in materia di contenuto obbligatorio del contratto scritto di somministrazione e i relativi obblighi di informazione di cui il lavoratore è destinatario e l'agenzia di somministrazione è titolare, questa volta in via esclusiva. Poiché tali indicazioni sono contenute nel contratto di somministrazione sembra doversi ritenere imputabile all'agenzia, e non all'utilizzatore, l'obbligo di «tenere conto delle capacità e delle condizioni [dei lavoratori] in rapporto alla loro salute e alla sicurezza» nell'affidare i compiti (cfr. articolo 18, comma 1, lett. c, del decreto legislativo n. 81 del 2008). L'impresa fornitrice risulterebbe quindi responsabile dell'invio di un lavoratore in possesso delle capacità e condizioni psico-fisiche necessarie per lo svolgimento delle mansioni specifiche rimanendo quindi anche, coerentemente, obbligata a sottoporre il lavoratore alla sorveglianza sanitaria preventiva ove prevista<sup>26</sup>. Obbligo questo, subordinato ad una corretta ed esaustiva informazione sulle mansioni e l'attività da parte dell'utilizzatore tenuto, successivamente all'inizio della missione, a verificare l'adeguatezza effettiva del lavoratore allo svolgimento delle mansioni e la persistenza di tale situazione (nel caso, anche attraverso la sorveglianza sanitaria periodica) arrivando a dover chiedere la sostituzione del lavoratore ove tale adeguatezza debba essere in concreto esclusa.

#### **5. Segue: l'appalto e la funzione strategica del documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (DUVRI).**

Il testo unico per la sicurezza contiene poi alcune disposizioni fondamentali relative alla principale ipotesi di esternalizzazione, vale a dire quella che si realizza mediante il contratto di appalto<sup>27</sup>.

Il nucleo essenziale della disciplina prevenzionistica in materia di appalto è contenuta nell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Con riferimento all'articolo 26, di particolare interesse ai fini della presente trattazione, risulta la disciplina della responsabilità tra committente ed appaltatore in caso di infortunio del lavoratore dell'appaltatore, spesso definita come responsabilità da “danno differenziale”.

Si tratta di una norma la cui finalità regolatoria è quella di spingere il committente a scegliere come partner commerciale un appaltatore che sia efficiente nella tutela della sicurezza dei propri dipendenti. Questo fine della legge è perseguito mediante il coinvolgimento del committente negli obblighi risarcitori che spettano all'appaltatore datore di lavoro a beneficio del lavoratore infortunatosi a cui venga giudizialmente riconosciuto un risarcimento.

Si tratta in effetti di uno strumento risarcitorio che vale a contrastare il *moral hazard* di scegliere un appaltatore che, decidendo di non effettuare investimenti nella sicurezza dei propri dipendenti, offre sul mercato i propri servizi ad un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato.

---

procedure standardizzate elaborate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (cfr. art. 6 del d.lgs. n. 81/2008). Peraltro in attesa della elaborazione di tali procedure, per la quale si prevedono tempi alquanto lunghi, è ancora possibile il ricorso alla autocertificazione fino all'emanazione del decreto ministeriale contenente le procedure in esame e comunque non oltre il 30 giugno 2012.

<sup>26</sup> *Contra* tuttavia la circ. Min. lav. n. 7/2005, la quale tiene evidentemente conto della difficoltà pratica di coordinamento che deriverebbe dalla soluzione prospettata nel testo e conclude quindi che l'eventuale obbligo connesso alla sorveglianza sanitaria debba essere interamente imputato all'utilizzatore.

<sup>27</sup> Per un quadro generale cfr. D. Venturi, *Il contratto di appalto tra solidarietà e obblighi di sicurezza*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 2009, n. 33.

Responsabilità solidale del committente per l'infortunio del dipendente dell'appaltatore/subappaltatore			
Fonte	Titolarità	Beneficiari	Oggetto
Articolo 26, comma 4, TUSIC	Committente	Lavoratori infortunati dipendenti dell'appaltatore o dei subappaltatori	“Danno differenziale”: non indennizzato dall'INAIL (o dall'IPSEMA)

L'articolo 26, comma 4 del decreto legislativo n. 81 del 2008, il c.d. TUSIC, riguarda quella particolare forma di responsabilità solidale che concerne la tutela risarcitoria del lavoratore dipendente dall'appaltatore (o dal subappaltatore) a seguito di infortunio avvenuto in esecuzione dell'appalto.

Bisogna in primo luogo chiarire che questa norma non riguarda la tradizionale forma di responsabilità diretta da fatto illecito di cui il committente risponde se nel corso dell'esecuzione dell'appalto il dipendente dell'appaltatore subisca un infortunio sul lavoro. Non ci si riferisce dunque né all'ipotesi di responsabilità del committente per *culpa in eligendo*, né a quella di *culpa in vigilando*, e neppure al caso in cui sia lo stesso committente (o un suo dipendente) a dare l'ordine in esecuzione del quale avviene l'infortunio del dipendente dell'appaltatore.

Queste ipotesi riguardano dunque la responsabilità diretta del committente per fatto illecito, ovvero la responsabilità del committente per fatto illecito commesso dal proprio dipendente o collaboratore *ex* articolo 2049 del Codice Civile.

Al contrario, la responsabilità solidale prevista dall'articolo 26, comma 4, del decreto legislativo 81 del 2008 prescinde dalla responsabilità diretta del committente nell'evento infortunistico occorso al dipendente dell'appaltatore o del subappaltatore. Pertanto, il committente può essere chiamato a rispondere in via solidale dei danni subiti dall'infortunato, dipendente dell'appaltatore o del subappaltatore, indipendentemente da una propria responsabilità diretta sull'evento infortunistico. Quella prevista dall'articolo 26, comma 4, del TUSIC, quindi è una forma di responsabilità che può configurarsi come responsabilità solidale per fatto del terzo, ed in questo senso appare simile alla responsabilità solidale per i crediti retributivi *ex* articolo 29 decreto legislativo 276 del 2003, di cui si è già trattato.

Si è detto dunque che, nel caso dell'articolo 26, comma 4, del TUSIC, il committente risponde in via solidale indipendentemente dal riparto delle responsabilità tra il committente stesso e l'appaltatore nell'evento infortunistico. L'eventuale ulteriore accertamento delle responsabilità tra questi soggetti, infatti, ha rilievo solo nei rapporti interni tra i contraenti dell'appalto, ai fini di un'eventuale regresso, ma è indifferente per il lavoratore infortunato, il cui credito da fatto illecito può essere da questi richiesto sia all'appaltatore sia al committente in via solidale. Resta fermo, poi, il diritto del committente ad agire in regresso per la restituzione di quanto pagato in via solidale.

Dal punto di vista soggettivo, la norma in esame precisa che il regime di responsabilità solidale per “danno differenziale” sussiste nei confronti del “lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore”. La lettera della norma, quindi, sembra escludere la responsabilità del committente in tutte le ipotesi in cui in capo al lavoratore infortunato non si configuri un rapporto di lavoro dipendente con l'appaltatore o col subappaltatore. In realtà l'interpretazione di questa norma non appare del tutto pacifica e, ad opinione di chi scrive, deve essere intesa in senso ampio, sostanziale e non letterale. Non si vede infatti una giustificazione giuridica nell'esclusione dal regime della solidarietà nel caso in cui l'infortunato sia un lavoratore in somministrazione (articoli 20 ss., decreto legislativo n. 81 del 2008), ovvero un lavoratore in distacco (articolo 30, decreto legislativo n. 276 del 2003) che lavora per l'appaltatore o per il subappaltatore. Anche in queste ipotesi, infatti, pur non sussistendo, sul piano formale, un contratto di lavoro subordinato tra appaltatore/subappaltatore e lavoratore, tuttavia non vi è dubbio che, sul piano sostanziale, l'appaltatore/subappaltatore eserciti il potere direttivo nei confronti del lavoratore somministrato o in distacco.

Poi, appare dubbio che si possa configurare la responsabilità solidale *ex* articolo 26, comma 4, TUSIC, dato il carattere di eccezionalità della norma sulla responsabilità solidale in esame, che dunque *ex* articolo 14 delle preleggi non appare suscettibile di applicazione analogica, nel caso in cui il lavoratore infortunato sia titolare di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto. In questo caso, infatti, sia sul piano formale sia su quello sostanziale, viene escluso l'esercizio del potere direttivo da parte del committente del contratto di co.co.co., in considerazione della natura stessa del contratto. In realtà, una soluzione formale come quella prospettata appare abbastanza discutibile, poiché al lavoratore a progetto, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, si applicano le disposizioni del Testo Unico laddove il collaboratore operi nei locali del committente. Pertanto, in una ottica sostanziale, anche il lavoratore a progetto infortunato, se collaboratore dell'appaltatore, dovrebbe beneficiare delle stesse tutele del lavoratore subordinato, e dunque anche del regime di cui all'articolo 26, comma 4.

Strumento fondamentale per l'attuazione "dinamica" della regolazione di cui all'articolo 26 in esame è il Documento unico di valutazione dei rischi interferenziali (DUVRI).

IL DUVRI					
Fonte	Titolarietà dell'obbligo	Forma	Ambito di operatività	Apparato sanzionatorio	Altra documentazione di sicurezza
Articolo 26, comma 3, TUSIC	Committente (articolo 18, comma 1, lett. p, TUSIC)	Scritta, allegazione al contratto	Appalto interno	Articolo 55, comma 4, TUSIC e Prescrizione obbligatoria	DVR del committente; e DVR dell'appaltatore

A fronte delle argomentazioni che precedono, appare evidente che anche in tema di sicurezza il committente ha un reale e concreto interesse a scegliere un interlocutore commerciale affidabile, la cui corretta organizzazione imprenditoriale risulti anche adeguata in termini di sicurezza per i propri dipendenti.

Sempre sul piano della regolazione dei rapporti tra committente ed appaltatore rispetto alla sicurezza dei lavoratori che eseguono l'appalto, il Testo Unico ha esteso l'ambito dei rischi di cui per legge si fa obbligo di valutazione. Si tratta di una nuova tipologia di rischi, quelli da interferenza organizzativa tra committente ed appaltatore.

Insomma, anche a tutela del committente, diventa essenziale l'azione di coordinamento e di reciproca informazione tra committente ed appaltatore in tema dei rischi che sorgono a causa dei contatti che avvengono, nell'esecuzione dell'appalto interno, tra l'organizzazione della sicurezza del committente e quella dell'appaltatore. In quest'ottica, sul piano pratico, appare decisiva la predisposizione del Documento di valutazione dei rischi interferenziali (DUVRI), disciplinato dall'articolo 26, comma 3, del TUSIC. Prevede infatti la norma che: «il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze. Tale documento è allegato al contratto di appalto o di opera».

Nel caso di appalto endo-aziendale, dunque, il committente deve predisporre, oltre al proprio Documento di valutazione dei rischi (DVR), un DUVRI relativo ai rischi da interferenza nell'esecuzione dell'appalto. Allo stesso modo, l'appaltatore deve essere in possesso del proprio Documento di valutazione dei rischi (DVR), e deve anche rispettare, nell'esecuzione dell'appalto, il DUVRI predisposto dal committente.

Il datore di lavoro committente, è quindi il soggetto obbligato all'elaborazione del DUVRI e alla consegna dello stesso al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lett. p, TUSIC. La sanzione penale, per l'inadempimento di tale obbligo, è la sanzione prevista dall'articolo 55, comma 4, lett. a, TUSIC, in capo al datore di

lavoro e al dirigente (arresto da 2 a 4 mesi o ammenda da 800 a 3.000 euro). La tipologia di questa sanzione contravvenzionale è sottoposta al meccanismo prescrizione obbligatoria ex articolo 301 TUSIC.

Appare evidente che il DUVRI, oltre a costituire un obbligo penalmente sanzionato in caso di violazione, è anche un importante strumento del committente per effettuare una reale valutazione dell'adeguatezza dell'organizzazione del sistema di sicurezza approntato dall'appaltatore, attraverso il coordinamento tra i Responsabili del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) del committente e dell'appaltatore. Inoltre, e la cosa risulta di particolare interesse per l'impresa committente, il DUVRI è uno strumento operativo per diminuire il rischio di incorrere nella responsabilità solidale per infortuni che eventualmente occorrono ai dipendenti dell'appaltatore. Infatti il presupposto per la redazione del DUVRI è sia l'analisi dell'organizzazione imprenditoriale delle due aziende con particolare riferimento ai punti di contatto tra le stesse, sia l'analisi dei due diversi sistemi di sicurezza adottati, sempre con riferimento particolare ai punti di contatto tra i due sistemi: ciò al fine di predisporre il coordinamento, il che è appunto l'oggetto del DUVRI. Il DUVRI, inoltre, deve essere allegato al contratto di appalto.

In definitiva, ciò che emerge da un esame ragionato degli obblighi previsti dalla legge in materia di appalto, è che in considerazione del regime di responsabilità che la legge impone a vario titolo in capo al committente dell'appalto, una corretta elaborazione del DUVRI, così come una reale ed efficace cooperazione tra gli RSPP (quello dell'impresa committente e quello dell'impresa appaltatrice), sono importanti strumenti di controllo in mano al committente, il quale è così in grado di verificare l'intero sistema della sicurezza, compreso, per quel che riguarda l'appalto, il sistema di sicurezza proprio dell'appaltatore. Perciò, un adeguato presidio di questo strumento risulta essere qualcosa di più che l'adempimento ad un obbligo normativo, ma costituisce piuttosto uno strumento di programmazione e di organizzazione per l'impresa committente, che consente di tenere sotto controllo il rischio di infortuni, diminuendo di conseguenza l'alea di dovere rispondere dei relativi danni.

## **6. Questioni di effettività, incentivi al dialogo tra tutti gli attori e nuovi strumenti di prevenzione.**

Sulla base della tesi qui prospettata, in base alla quale le esternalizzazioni di per sé contengono rischi specifici, è necessario concludere che le politiche di *outsourcing* devono confrontarsi anche con le scelte gestionali in materia di salute e sicurezza.

Posto che l'impresa è l'organizzazione di persone, beni e mezzi al centro del rapporto tra imprenditore e lavoratori, per mettere in atto politiche che tutelino la salute e la sicurezza dei lavoratori davvero efficaci, è necessario, anche da questa specifica prospettiva, individuare una definizione di impresa quale delimitazione del perimetro organizzativo all'interno del quale tali misure possono essere attuate.

Le c.d. *best practices* in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro si dovrebbero costruire ogni giorno, tra lavoratore e datore di lavoro, nell'ambito di un continuo processo di scambio di informazioni. Dunque è evidente che il contesto nel quale è inserita un'impresa influenza significativamente le misure di salute e sicurezza che si attueranno. In particolare, l'organizzazione della subordinazione<sup>28</sup> che, come visto, può prevedere l'esternalizzazione di fasi del processo produttivo verso imprese costituite ad hoc, anche dagli stessi dipendenti dell'impresa decentrante, è quella che presenta, in linea teorica, un livello di criticità maggiore nei confronti delle politiche in ambito di salute e sicurezza; allo stesso tempo, quello che l'impresa decentrante crede di risparmiare esternalizzando determinate attività, può rivelarsi, nel medio-lungo periodo, controproducente, anche in termini di costi. L'evidenza empirica, infatti, dimostra che i risultati economici derivanti da tali processi sono altalenanti, presentano insidie

---

<sup>28</sup> Cfr. *infra* § 2.

inaspettate per molti attori economici<sup>29</sup> e solo di recente le organizzazioni imprenditoriali hanno cominciato a riconoscere i costi reali ed i relativi rischi connessi ai processi di esternalizzazione. Sotto questo aspetto, dunque, l'*outsourcing* invece che semplificare i processi aziendali, può introdurre, se mal gestito, complessità nel processo produttivo, aumento dei costi e attriti nella catena del valore richiedendo, dunque, una maggiore attenzione manageriale ed, allo stesso tempo, competenze più approfondite.

Ad esempio, la esternalizzazione di servizi richiede una serie complessa di bilanciamenti: risparmio di costi contro crescita, velocità a discapito della qualità del servizio e mantenimento della coesione organizzativa contro conoscenza ed innovazione. I soggetti coinvolti nel processo, evidentemente, hanno obiettivi che possono essere conflittuali tra loro ed, in particolare, gli obiettivi dell'impresa che decide di esternalizzare possono essere messi a rischio; inoltre, i vantaggi strutturali del soggetto incaricato non sempre si traducono in servizi migliori, più economici e più veloci e, nel lungo periodo, le imprese che continuano ad adottare strategie di esternalizzazione vedranno diminuire il proprio potere contrattuale nei confronti dei fornitori quando il lato della domanda si consolida.

Per far sì che un processo di esternalizzazione operi correttamente, è fondamentale che l'accordo stipulato fra decentrante e decentrato sia completo nella sua semplicità, trasparente, non nasconda ulteriori costi di transazione o, peggio, non riveli, in un secondo momento, dei costi irrecuperabili – c.d. *sunk costs*.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, è centrale con riferimento alle tematiche della salute e sicurezza, circa le responsabilità che restano in capo al soggetto decentrante: è necessario che il soggetto destinatario sia efficiente, affidabile, reattivo in termini gestionali e si dimostri, allo stesso tempo, un soggetto disposto al dialogo, con il quale poter progettare e mettere in atto congiuntamente delle politiche efficaci che tutelino realmente i lavoratori. La necessità di instaurare canali comunicativi stabili attraverso cui dialogare costantemente è presente in maniera chiara ed inequivocabile anche nel Testo Unico delle norme in materia di tutela di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, tanto con riferimento, come visto alla somministrazione di lavoro, quanto con riferimento alla disciplina dell'appalto.

Si tratta degli obblighi connessi in particolare ai contratti di appalto e di opera, facendo continuo riferimento alla necessità, per i soggetti coinvolti, di cooperare e di coordinarsi per l'attuazione di misure di prevenzione e protezione dei lavoratori<sup>30</sup>.

Questa sembra essere, quindi, la soluzione per affrontare in modo efficace la gestione dei nuovi modelli organizzativi dell'impresa nel suo complesso e, ancor più, nella definizione di politiche in materia di sicurezza, anche alla luce di recenti orientamenti giurisprudenziali<sup>31</sup>: continuo dialogo fra i soggetti coinvolti, instaurazione di canali stabili di comunicazione che si occupino, oltre che delle problematiche prettamente economiche, anche degli aspetti di salute e sicurezza e che siano in stretto contatto fra loro per ridurre ai minimi termini le asimmetrie informative che, inevitabilmente, possono crearsi. Solo in questo modo si potrà parlare di gestione efficace ed efficiente del fenomeno delle esternalizzazioni anche sotto il profilo della sicurezza sul lavoro.

Dalla stessa prospettiva si riscontra l'esistenza, accanto alla disciplina della sicurezza specificatamente modulata in relazione i fenomeni di esternalizzazione e alla relativa elaborazione, di nuovi strumenti di garanzia della tenuta complessiva del sistema sul piano della effettività e che possono divenire essi stessi, direttamente o indirettamente, strumenti di

---

<sup>29</sup> Si faccia sempre riferimento all'indagine condotta dalla Deloitte Consulting, *Calling a Change in the Outsourcing Market*.

<sup>30</sup> Il d.lgs. n. 106/2009, recante le disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 81/2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, rimarca la necessità di dialogo fra i soggetti coinvolti proprio all'art. 26, ove la nuova disciplina prevede che il documento di valutazione dei rischi, allegato al contratto di appalto o di opera, va adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture.

<sup>31</sup> Si veda Cass. n. 28197/2009, laddove si stabilisce che committente e appaltatore hanno obblighi analoghi nei confronti dei propri dipendenti e il primo deve attuare insieme al secondo le misure di prevenzione volte a eliminare i pericoli che coinvolgono i dipendenti di entrambi.

innalzamento, qualitativo e quantitativo, tramite la regolazione efficiente del rapporto tra le imprese coinvolte nel processo e nella gestione della esternalizzazione e come ulteriori strumenti di confronto stabile e raccordo tra gli operatori. Il riferimento è alla prassi attuale e alle prospettive della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, alle prospettive de iure condendo in tema di certificazione dei modelli organizzativi, alle buone pratiche riconducibili a sistemi di responsabilità sociale delle imprese capaci di incidere effettivamente sulle tutele del lavoro.

### **7. Segue: la certificazione dei contratti di appalto, i sistemi di qualificazione delle imprese, le prospettive in tema di certificazione dei modelli organizzativi e di responsabilità sociale delle imprese.**

La prospettiva del diritto del lavoro, fondandosi sulla necessaria corretta individuazione dei soggetti responsabili della prestazione lavorativa e conseguentemente della imputazione degli obblighi di tutela nei confronti del lavoratore, mette tradizionalmente al centro della discussione sulle esternalizzazioni produttive il tema della distinzione tra appalto e somministrazione di manodopera<sup>32</sup>.

Il presupposto teorico della distinzione è l'appaltatore, assume, con organizzazione di mezzi propri necessari e con gestione a proprio rischio, l'obbligazione di compiere per la controparte, denominata "appaltante" o committente", un'opera o di prestare alla stessa un servizio (autonomo risultato produttivo), verso il pagamento di un corrispettivo<sup>33</sup>. Per contro, il somministratore interviene nella fase c.d. di preparazione della prestazione mettendo a disposizione il lavoratore per svolgere una data attività che l'impresa dovrà direttamente inserire nella propria organizzazione.

Sulla distinzione concreta tra interposizione appalto nei singoli casi di rapporto commerciale interviene la certificazione dei contratti di appalto, la cui funzione primaria, quanto meno in ordine di tempo, è l'esatta qualificazione del contratto sottoposto al vaglio di un soggetto terzo, le commissioni di certificazione con particolari caratteristiche di competenza/autorevolezza, al fine di verificare la bontà/genuinità del regolamento delle parti con riferimento al tipo contrattuale che intendevano realizzazione. Non solo. Ove richiesta accanto a tale attività qualificatoria, la Commissione svolge un vero e proprio un ruolo di consulenza e di assistenza alle parti contrattuali attraverso interventi nella definizione del programma negoziale o nella qualificazione del rapporto.

L'attività di certificazione, tanto con riferimento ai contratti di lavoro, quanto con riferimento ai contratti di appalto può essere svolta in sede di stipulazione del contratto<sup>34</sup>, quanto nella fase di attuazione del programma negoziale.

Particolarmente rilevante è l'attività di certificazione proprio con riferimento alle ipotesi in cui è più difficile l'applicazione dei criteri teorici di riferimento per la distinzione concreta tra appalto e interposizione, là dove l'appalto genuino si realizza per la presenza di un vero e proprio imprenditore che con organizzazione di mezzi e persone, organizzate e dirette, con rischio a proprio carico, si assume l'obbligazione di eseguire la prestazione oggetto dell'incarico individuato nella natura e negli standard di realizzazione nel regolamento contrattuale.

---

<sup>32</sup> Cfr. S. Cautero, M. Lizzi, A. Rupil, *La certificazione dei contratti di lavoro – Contratto di appalto*, in *GLav*, 2005, n. 9, 5.

<sup>33</sup> Così P. Rausedi, *Appalto genuino e interposizione illecita di manodopera: criteri e indici rilevatori per una corretta certificazione dei contratti*, Working paper Adapt, 2006, n. 18.

<sup>34</sup> Sull'efficacia dell'istituto della certificazione in questa fase sono stati avanzati alcuni dubbi da L. Nogler, *Il nuovo istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, in *MGL*, 2003, n. 3, 110-127, qui 124, laddove afferma che «una valutazione operata *ex ante* (al momento della conclusione del contratto di appalto) non può influire sulla principale ragione del contenzioso: la difformità tra il regolamento contrattuale e la successiva fase attuativa».

La prassi dei primi cinque anni di operatività dell'istituto in tema di contratto di appalto sembra aver dimostrato una indubbia utilità pratica in termini di certezza del diritto di modo che sembrano esservi le premesse affinché, come pure in dottrina era stato rilevato, le commissioni possano «accreditarci presso le imprese, i lavoratori e gli stessi sindacati come operatori affidabili in grado di acquistare – oltre a una efficacia rispetto al singolo contratto certificato – anche un più generale valore persuasivo»<sup>35</sup>.

Va detto che anche i lavoratori coinvolti nel contratto di appalto, anche se in misura differente, risultano comunque interessati alla procedura di certificazione<sup>36</sup>, almeno per quanto attiene la futura dinamica del contratto d'appalto, posto che una delle funzioni principali del provvedimento è proprio quella di ratificare la genuinità del contratto e quindi, indirettamente, la serietà degli imprenditori coinvolti<sup>37</sup>.

Proprio da questa prospettiva si coglie l'implicazione positiva indiretta della procedura dal punto di vista della promozione della salute e sicurezza all'interno dei fenomeni di esternalizzazione.

Peraltro, l'appalto stesso rappresenta un fenomeno al suo interno complesso e diversificato. Analizzare il fenomeno dell'appalto significa, come pure è stato rivelato, trattare «non di una singola tipologia negoziale, ma piuttosto di una fenomenologia più complessa, in cui questo contratto tipico di origine codicistica si presenta primariamente distinto in due macro-modelli»<sup>38</sup>. Si è soliti distinguere fra appalto d'opera, relativo alla realizzazione di una o più opere specifiche e appalto di servizi, relativo, invece, alla prestazione di uno o più servizi. I riflessi per la salute e sicurezza dei lavoratori sono diversi, a seconda della tipologia di appalto nella quale sono coinvolti. Le maggiori criticità sono riscontrabili per quanto attiene l'appalto di servizi che, a sua volta, può essere distinto in appalto di servizi endo-aziendali, laddove i servizi vengono resi e svolti direttamente all'interno degli spazi aziendali, e appalto di servizi extra-aziendali, quando i servizi sono prestati nella sede propria dell'appaltatore<sup>39</sup>. La distinzione fra queste due tipologie di appalto è rilevante non tanto a fini meramente classificatori quanto, piuttosto, circa le implicazioni per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

I rischi di maggior rilievo si riscontrano nell'appalto di servizi endo-aziendali, là dove l'appalto si svolge negli spazi di pertinenza dell'azienda committente o direttamente nei luoghi di lavoro dell'appaltante. In questa fattispecie, l'intervento delle procedure di certificazione è più che mai opportuno, poiché si è nel caso in cui il datore di lavoro decide di non far svolgere il servizio al proprio personale dipendente o a lavoratori somministrati, ma si rivolge ad un soggetto esterno, l'appaltatore, che è chiamato ad impegnare i propri dipendenti all'interno dell'azienda committente.

La procedura di certificazione, pertanto, verificando l'esistenza di tutti quei criteri e quegli indici rilevatori necessari perché vi sia un appalto genuino e non una interposizione illecita di manodopera, assolve alla importantissima funzione del corretto inquadramento della fattispecie posta in essere, fungendo da ausilio alla fase attuativa del regolamento contrattuale circa l'individuazione delle procedure in materia di sicurezza che dovranno essere messe in atto e, allo stesso tempo, definendo ruoli e responsabilità dei soggetti preposti all'assolvimento di suddetti compiti.

---

<sup>35</sup> Così G. Pellacani, M. Tiraboschi, *La certificazione dei contratti di lavoro – Certificazione: è tempo di primi bilanci*, in *GLav*, 2005, n. 9, 5.

<sup>36</sup> Sui vantaggi che la certificazione genera per i lavoratori, cfr. C. Bizzarro, F. Pasquini, M. Tiraboschi, D. Venturi, *Certification of labour contracts: a legal instrument for labour market regulation in Italy*, paper presentato al XIX World Congress International Society for Labour and Social Security Law, 1-4 settembre 2009, Sidney, Australia, laddove si afferma che «[...] certification is advantageous also for the worker [...] (because) it grants the worker the best protection established by law according to a specific type of contract».

<sup>37</sup> L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, in *RIDL*, 2004, I, 235.

<sup>38</sup> P. Rausei, *op. cit.*

<sup>39</sup> Sulla classificazione delle diverse tipologie di appalto, si veda sempre P. Rausei, *op. cit.*

L'esperienza fin qui maturata della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto ha dimostrato, infatti, come questo strumento abbia potenzialità diverse e in qualche misura maggiori rispetto agli obiettivi originari di deflazione del contenzioso a cui si era ispirata l'introduzione dell'istituto stesso. Non solo. La prassi delle commissioni di certificazione ha altresì evidenziato come tali potenzialità derivino e si spieghino proprio a partire dalla natura strettamente volontaria del procedimento<sup>40</sup>.

L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, così come sino ad oggi è stato sperimentato, ha infatti dimostrato rilevanti potenzialità come soluzione a cui è possibile ricorrere anche per arginare alcuni dei fenomeni patologici richiamati nella prima parte del presente contributo, quali la percezione di maggiore insicurezza e precarietà avvertita da taluni lavoratori – giovani, donne, immigrati, anziani e in generale i meno scolarizzati – e correlata a patologie di tipo psico-sociale; l'incidenza più elevata di eventi infortunistici per i lavoratori le cui prestazioni sono rese in virtù di forme contrattuali temporanee o atipiche; la pericolosità degli appalti e soprattutto dei subappalti verso la piccola e media impresa e il lavoro autonomo, particolarmente nei settori ad alto rischio (edilizia, trasporti, agricoltura); ecc. Ciò in quanto la sottoposizione del singolo contratto a un organismo terzo e imparziale, che possa verificarne la regolarità – formale e sostanziale – rispetto al dettato normativo vigente in un clima non conflittuale ma collaborativo tra le parti istanti, non solo garantisce l'impresa istante rispetto a possibili incursioni ispettive viziate dalla approssimazione, ma fornisce, altresì, al lavoratore, maggiore certezza con riferimento ai propri diritti ed una informazione più puntuale circa il proprio trattamento complessivo e l'adempimento, da parte del datore di lavoro, di tutte le obbligazioni riconnesse al rapporto. Tale esito, peraltro, non riguarda solo i contratti di lavoro in senso stretto, ma anche i contratti di appalto dove i lavoratori, tanto del committente quanto dell'appaltatore, possono giovare della verifica puntuale svolta dalla commissione in merito alla genuinità del contratto che, con particolare riferimento ai profili relativi all'assenza di interposizione, è una attestazione, in primo luogo, dei requisiti di genuina imprenditorialità dell'impresa appaltatrice verificata in astratto (in termini di potenzialità), e in concreto con riferimento all'organizzazione effettiva rappresentata nel contratto come necessaria per la corretta esecuzione dell'incarico.

Al riguardo risulta assolutamente fondamentale l'attività di assistenza e consulenza che il decreto legislativo n. 276 del 2003 attribuisce alle commissioni di certificazione. Tale competenza, che caratterizza l'istituto rispetto a una mera validazione formalistica ovvero ad un passaggio di mero controllo assimilabile in qualche modo ad una ispezione programmata, può portare, in un percorso virtuoso sebbene più complesso, a vere e proprie modifiche dei metodi di produzione e organizzazione del lavoro affinché un pieno e consapevole adeguamento alla disciplina del rapporto di lavoro, in tutti i suoi aspetti, si traduca nella diminuzione, in quanto tale, di una molteplicità di fattori di rischio: la percezione di un minore controllo, l'intensificazione del ritmo di lavoro, il rapido mutamento del contenuto delle mansioni.

Si fa riferimento, più nello specifico, alla gestione del rischio in chiave prevenzionale, ove il dato strettamente prescrittivo della norma si accompagna all'elemento aziendale/organizzativo, quale indispensabile complemento per una maggiore effettività delle tutele.

Nella prassi adottata dalle commissioni di certificazione, infatti, partendo dalla analisi della singola realtà e dalla verifica della rispondenza di quest'ultima al dato normativo, ci si è resi conto che l'approccio, per essere compiuto, doveva necessariamente tenere conto del sistema organizzativo adottato dalla azienda, così che l'indagine delle commissioni ha dovuto spingersi fino a questo punto, tramite la somministrazione di appositi questionari o tramite una vera e propria attività di *auditing*, del tutto simile a quella adottata nei sistemi di certificazione della qualità.

---

<sup>40</sup> Per queste considerazioni e quelle che seguono, cfr. A. Barboni, C. Bizzarro, M. Giovannone, F. Pasquini, M. Tiraboschi, *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione* in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *op. cit.*, qui § 6.

Vero è, peraltro, che proprio dalla prospettiva qui adottata, in cui la disciplina legale è interpretata alla luce delle istanze derivanti dalla evoluzione dei modelli organizzativi dell'impresa e delle relative implicazioni sui mercati del lavoro, la certificazione dei contratti ha costituito una delle più significative novità introdotte dalla riforma Biagi come tecnica di tutela che rappresenta uno dei pochi strumenti di raccordo, previsti dall'ordinamento, tra mercato e rapporto di lavoro<sup>41</sup>.

Tale raccordo risulta, ora, enfatizzato dall'articolo 27 del decreto legislativo n. 106 del 2009, nella parte in cui prevede che il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi sia fondato «sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera [...] certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».

Emerge, così, una nuova dimensione dell'istituto che ne valorizza la natura di vero e proprio anello di collegamento tra evoluzione dei modelli organizzativi di impresa, riforme del mercato del lavoro e sistema prevenzionistico, superando quindi, almeno sul piano sperimentale, la mera funzione deflattiva del contenzioso.

Tra i contratti che possono essere certificati infatti, particolare interesse, dalla prospettiva della tutela della salute e sicurezza, rivestono proprio gli appalti endo-aziendali, nell'ambito dei quali, a causa dello svolgimento della attività negli ambienti dell'appaltante, diviene più labile la distinzione tra situazioni di evidente illiceità e realtà, al contrario, pienamente genuine. Per chi persegue politiche di decentramento l'ottenimento della certificazione porta con sé la possibilità di realizzare una effettiva riduzione dei costi e un aumento dell'efficienza, con la garanzia, al contempo, di collaborare con un interlocutore attendibile. La certificazione dota infatti l'appaltatore di un titolo distintivo sul mercato, che segnala la sua "qualità" e orienta i possibili partner grazie alla riduzione del deficit informativo, traducendosi, tra l'altro, in un beneficio complessivo alla economia grazie alla accresciuta capacità di attrarre e mantenere investimenti. Proprio questi ultimi due fattori trasformano il costo sostenuto per la certificazione in redditività futura, e quindi in un investimento.

La procedura attuata costituisce così un fattore essenziale per la competitività, in quanto garantisce la flessibilità organizzativa nel rispetto delle norme giuridiche attraverso un utilizzo strategico delle medesime. Inoltre, comunicando all'esterno la avvenuta certificazione dei propri contratti (di appalto ma anche di lavoro), l'impresa risulterà meno propensa a porre in essere il cosiddetto "azzardo morale", che al contrario la porterebbe a occultare eventuali irregolarità. Ciò in quanto il costo, in termini di immagine, derivante da un atteggiamento del genere sarebbe nettamente superiore ai benefici ottenuti grazie appunto alle irregolarità.

La comunicazione da parte dell'azienda verso il proprio ambiente operativo dell'utilizzo della certificazione dei contratti fa poi sì che questi possano essere inseriti nel bilancio sociale<sup>42</sup>, che un numero sempre più rilevante di società redige e pubblica, con una importanza che si avvia a divenire pari a quella del bilancio economico. Ciò in quanto all'impresa è sempre maggiormente richiesto di divenire un operatore sociale responsabile e attento alle esigenze degli interlocutori con i quali interagisce, oltre che in grado di condividere con la comunità sociale i benefici realizzati, quale chiaro segnale di impegno e di orientamento responsabile.

---

<sup>41</sup> In questa prospettiva cfr. M. Tiraboschi, *Nuove tutele sul mercato: la certificazione dei contratti di lavoro*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>42</sup> Se, in linea generale, non esiste un obbligo di legge relativo alla redazione del bilancio sociale, per quanto concerne invece le Onlus, il d.lgs. n. 460/1997 ha introdotto il principio dell'affiancamento al bilancio contabile di una sorta di bilancio concernente le attività sociali compiute: in questo senso l'art. 8, il quale prevede che, «indipendentemente dalla redazione del rendiconto annuale economico e finanziario, gli enti non commerciali che effettuano raccolte pubbliche di fondi devono redigere, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un apposito e separato rendiconto tenuto e conservato dal quale devono risultare, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente, le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione indicate nell'articolo 108, comma 2, lett. a, del Testo Unico delle imposte sui redditi, approvato con DPR n. 917 del 22/12/98».

Rispetto al sistema generale di certificazione, la certificazione dell'appalto si connota in quanto diretta a certificare non un contratto di lavoro nel quale il lavoratore è parte, ma un contratto tra due imprenditori, nel quale il lavoratore, per definizione, non è parte, ma solo soggetto coinvolto e, quindi, indirettamente interessato, in quanto dipendente dell'appaltatore<sup>43</sup>; alla certificazione del contratto di appalto hanno, quindi, interesse primario gli imprenditori parte del contratto stesso poiché l'atto di certificazione potrebbe contribuire ad evitare o almeno a ridurre l'incertezza di successivi giudizi introdotti dai lavoratori o Enti previdenziali sulla effettiva qualificazione del contratto stesso<sup>44</sup>.

Quando una commissione di certificazione valida il contratto di appalto, certifica, di riflesso, il modello organizzativo sottostante che l'impresa ha deciso di attuare, accerta la serietà dell'operazione economica e dei partner coinvolti, conferendo concretezza giuridica alle leve economiche che hanno portato l'appaltante ad esternalizzare – attraverso lo strumento giuridico dell'appalto – determinati segmenti del proprio processo produttivo. Allo stesso modo, la certificazione del modello organizzativo della propria impresa può rappresentare, per l'imprenditore, il c.d. *security package*, lo strumento in grado di ridurre l'incertezza di successivi giudizi introdotti dai lavoratori o Enti previdenziali, facendo in modo che tutti gli aspetti del contratto di appalto siano presi in considerazione, che le asimmetrie informative siano ridotte ai minimi termini, così da diminuire la possibilità che eventuali *hidden costs* si manifestino in un secondo momento. Questa appare indubbiamente una funzione peculiare della certificazione dei contratti di appalto, che può far sì che le commissioni di certificazione acquistino quel valore persuasivo cui si faceva riferimento e, ancor più, quella capacità di analisi e di definizione, insieme alle parti interessate, dei modelli organizzativi di riferimento attuati dalle imprese che si avvalgono dei contratti di appalto.

Sempre dall'ottica della responsabilità sociale dell'impresa, infine, un ulteriore strumento che potrebbe spiegare rilevanti effetti sul piano della effettività della tutela prevenzionistica potrebbe essere il ricorso ad un codice etico che le imprese non solo si impegnino a rispettare direttamente in relazione ai prescritti standard in tema di salute e sicurezza (e modelli organizzativi), ma che, soprattutto, impongano, alla stregua di un obbligo contrattuale, ai propri partner commerciali. A ben vedere i due strumenti potrebbero essere tra loro opportunamente coordinati là dove si inserisse nel codice etico l'obbligo di adire la procedura di certificazione per attestare, in primo luogo, la regolarità del rapporto di lavoro. Una soluzione questa che potrebbe essa stessa rappresentare una interessante possibile risposta al problema della selezione degli operatori più affidabili con riferimento, in primo luogo, al mercato degli appalti privati.

---

<sup>43</sup> Così L. Cacciapaglia, *La certificazione dell'appalto*, in G. Perone, A. Vallebona (a cura di), *La certificazione dei contratti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, qui 283.

<sup>44</sup> Sempre L. Cacciapaglia, *op. cit.*, 284.

## PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL QUADRO LEGALE NAZIONALE: VERSO UNO “STATUTO DEI LAVORI”

Sommario: 1. Futuri interventi legislativi per garantire una tutela prevenzionistica “reale” ai telelavoratori. – 2. L’individuazione e la diffusione di buone prassi.

### **1. Futuri interventi legislativi per garantire una tutela prevenzionistica “reale” ai telelavoratori.**

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si può ragionevolmente sostenere che, dopo le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 106 del 2009 al dettato letterale originario del decreto legislativo n. 81 del 2008, un ruolo decisivo, nel garantire una “tutela reale” ai telelavoratori sotto un profilo prevenzionistico, sarà svolto dalla valutazione dei rischi di cui al novellato testo dell’articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Infatti, i datori di lavoro, in applicazione della suddetta disposizione, dovranno confrontarsi con i rischi specifici connessi alle peculiari modalità organizzative che caratterizzano la fattispecie del telelavoro e dovranno apprestare le opportune e relative misure di prevenzione e protezione. Tuttavia, nonostante tali importanti novità, rileva che continuano comunque a persistere, anche dopo l’emanazione del decreto legislativo n. 106 del 2009, le sopra evidenziate problematiche relativamente alla mancanza di una tutela legale specifica per i telelavoratori parasubordinati che svolgano le prestazioni al di fuori dei “luoghi di lavoro” del committente.

Al fine di risolvere tale problematica, nonché di risolvere altre problematiche analoghe determinate sempre dalla mancanza di una tutela reale e specifica per altre forme di impiego *non standard*, sarebbe auspicabile che il legislatore riprendesse in mano il progetto di elaborare uno “Statuto dei lavori”, sostanzialmente identificabile come una «carta di tutela di tutte le forme di lavoro rese a favore di terzi, secondo una gradazione di tutele, che viene definita a geometria variabile, in funzione del grado di intensità dell’implicazione della persona del lavoratore nel rapporto di lavoro»<sup>1</sup>.

Infatti, seppur, negli ultimi anni, la riforma del mercato del lavoro ha segnato un passaggio importante nel percorso di aggiornamento e razionalizzazione del diritto del lavoro, in funzione di una maggiore attenzione alle diverse condizioni strutturali ed organizzative introdotte dalla flessibilità, tuttavia, tale percorso è ancora lontano dall’essere completato.

In verità, occorre “ripensare il diritto del lavoro” per rispondere alle sfide del XXI Secolo, in termini di crescita, produttività ed inclusione sociale<sup>2</sup>, edificando un sistema di valori e di regole, finalizzato a garantire una risposta virtuosa ai continui mutamenti della realtà economica e sociale, anche attraverso il maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione dei protagonisti delle relazioni industriali nell’individualizzazione e nell’aggiornamento delle dinamiche organizzative del lavoro e delle sue tutele.

---

<sup>1</sup> Per tale definizione dello “Statuto dei lavori”, si vedano M. Biagi, M. Tiraboschi, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, in *LD*, 1999, n. 4, 571 ss.; M. Biagi, *Le ragioni in favore di uno Statuto dei lavori*, in M. Montuschi, M. Tiraboschi, M. Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>2</sup> Cfr. M. Tiraboschi, *Un nuovo diritto per una nuova organizzazione del lavoro*, in *Bollettino Adapt*, 2007, n. 13.

Nella fitta trama del diritto del lavoro, infatti, troppo spesso la tutela non è garantita a tutte le tipologie di lavoratori.

Lo stesso Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970), pur affermando principi generalissimi e necessari, è strettamente legato al modello social-tipico del lavoratore subordinato dell'impresa industriale di grandi dimensioni, tipica del modello di sviluppo degli anni Sessanta.

Questa disparità tra i destinatari delle tutele produce una dicotomia interna al mondo del lavoro, che non trova giustificazione né sotto il profilo dei diritti né sotto quello dell'economia. Si ha, dunque, bisogno di "nuovo diritto" per una "nuova organizzazione del lavoro"<sup>3</sup>.

Al riguardo, secondo alcuni autori non è percorribile la strada che prevede l'estensione soggettiva generalizzata del vecchio sistema di privilegi e di tutele a tutte le nuove forme di impiego, ma è necessario rimodulare e ridistribuire le tutele, creando un sistema nuovo, in cui la graduazione delle tutele dipenda da esigenze oggettive, variabili e controllabili.

Secondo tale interpretazione, il primo passo da fare per muoversi in tal senso è quello di entrare nell'ottica che, in considerazione dei profondi mutamenti intercorsi nei modi di lavorare e di produrre, non ha più senso la contrapposizione fra lavoro dipendente e lavoro autonomo, tra lavoro nella grande e nella piccola impresa, tra lavoro tipico e lavoro atipico, tra lavoro pubblico e lavoro privato.

È, poi, necessario individuare "uno zoccolo duro e inderogabile di diritti fondamentali", tra cui, appunto, il diritto alla tutela delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, ma anche il diritto alla tutela della libertà e della dignità del prestatore di lavoro, il diritto all'abolizione di ogni forma di discriminazione nell'accesso al lavoro, il diritto ad un compenso equo, il diritto alla tutela della privacy, il diritto di libertà sindacale, ecc.

Così si legge anche nel *Libro Bianco*, presentato a maggio 2009 dal Ministro del lavoro, in cui «il diritto alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro» viene inquadrato come uno dei «tre diritti fondamentali del lavoro», unitamente al «diritto all'apprendimento continuo» e al «diritto ad un'equa remunerazione»<sup>4</sup>.

Tali diritti e garanzie universali devono essere riconosciuti a tutti i lavoratori che svolgano prestazioni a favore di terzi (datori di lavoro, imprenditori, enti pubblici, ecc.), a prescindere dalla qualificazione giuridica del rapporto di lavoro, come autonomo, subordinato, associativo, atipico, ecc.

Infatti, la maggiore attenzione alla logica d'impresa ed alle dinamiche economiche non deve indurre a dimenticare l'esistenza di diritti fondamentali che riguardano il lavoratore, non solo come parte contrattuale, bensì come persona che trae dal lavoro, accanto al reddito, anche identità e sicurezza.

Una volta individuato questo «nucleo essenziale di diritti fondamentali ed inderogabili», comuni a tutti i rapporti negoziali che hanno per contenuto il lavoro, occorrerà procedere a una rimodulazione di talune tutele del lavoro dipendente, secondo uno schema «a geometria variabile» o «per cerchi concentrici».

Ciò significa che, al di sopra di tale nucleo essenziale di diritti, si può ipotizzare una gamma di «diritti inderogabili relativi», disponibili dalle parti in sede di contrattazione collettiva o di certificazione del contratto di lavoro.

Un ottimo modello a cui ispirarsi è quello del Regno Unito, dove è presente un sistema di tutele a geometria variabile, in funzione di parametri non soltanto formalistici e qualificatori – propri della contrapposizione binaria tra lavoro autonomo e lavoro dipendente – ma anche sostanziali ed aperti, quali la debolezza economica del lavoratore, il grado di anzianità e di servizio, le caratteristiche soggettive ed oggettive del lavoro e dell'impresa.

È questo, infatti, il sistema giuridico che più si avvicina all'idea di Statuto dei lavori avanzata nel lontano 1997 per tutelare tutte le forme di lavoro e che permetterebbe alla contrattazione collettiva, anche quella di secondo livello ed aziendale, di avere un ruolo decisivo nel garantire

---

<sup>3</sup> Cfr. M. Tiraboschi, *Un nuovo diritto per una nuova organizzazione del lavoro*, cit.

<sup>4</sup> Cfr. M. Sacconi, *Salario, salute e sicurezza: ecco lo Statuto dei lavori*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 settembre 2009.

un'effettiva corrispondenza tra bisogni e garanzie, lasciando alla rigidità della disciplina legale l'individuazione dei principi fondamentali inderogabili.

Nel nostro Paese, in ambito politico, con il d.m. 4 marzo 2004, era stata istituita dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale una Commissione di Alto Profilo, che aveva il compito di predisporre, entro il 31 dicembre 2004, «una o più ipotesi di articolato normativo per la realizzazione di uno “Statuto dei lavori”».

Tuttavia, la Commissione non è riuscita a pervenire all'elaborazione dei suddetti articolati, a causa: - della complessità della materia; - del poco tempo a disposizione; - del frammentario quadro di relazioni industriali nel nostro Paese; - del numero probabilmente eccessivo dei commissari, i quali, pur rappresentando una indiscutibile fonte di ricchezza, hanno resa problematica la definizione di una chiara metodologia di lavoro e, più ancora, la condivisione di obiettivi di politica del diritto e di singole soluzioni tecniche, per la molteplicità di posizioni e scuole di pensiero rappresentate; - il dibattito, ancora acceso e vibrante, sulla riforma Biagi, che ha reso particolarmente problematico tracciare un percorso condiviso nella prospettiva della codificazione di uno Statuto dei lavori.

Alla Commissione va, comunque, il merito di aver preso in esame, come base di lavoro, non soltanto il materiale progettuale predisposto da Marco Biagi tra il 1997 e il 2002 – c.d. Bozze Biagi –, come previsto dallo stesso d.m. 4 marzo 2004, ma anche la “Carta Amato-Treu” ed i numerosi elaborati – contenenti osservazioni ed anche vere e proprie linee guida – forniti dalle parti sociali.

Inoltre, il Presidente della Commissione, Prof. Michele Tiraboschi, ha anche consegnato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali una relazione conclusiva datata 19 marzo 2005, la quale mette bene in evidenza le diverse posizioni delle varie parti, così come si sono manifestate nel corso dei lavori, e contiene linee guida, spunti progettuali e, talvolta, anche veri e propri articolati normativi, che costituiscono un copioso contributo concreto, ai fini di una futura definizione di uno Statuto dei lavori.

Pur se il dibattito dottrinale in materia non si è mai spento, è stato l'EURISPES, qualche anno fa, a richiamare nuovamente l'attenzione sull'esigenza di emanare uno Statuto dei lavori o – come lo stesso istituto lo ha definito – un *Codice della persona e del lavoro*, da intendersi quale strumento legislativo necessario per gestire la complessità dei bisogni e dei nuovi problemi che pone il moderno mercato del lavoro, il quale deve, appunto, agire “per tutele” e non solo “per modelli”.

Infatti, come indicato dall'Istituto nel Rapporto Italia 2006, solo una legislazione “trasversale” può garantire «una soglia minima di diritti comuni a tutti i lavoratori, consentendo al tempo stesso discipline protettive differenziate per i singoli tipi di lavoro»<sup>5</sup>.

Su tali basi, sotto un profilo metodologico, si ritiene auspicabile la redazione di uno o più testi unici, i quali, oltre a ridefinire il campo di applicazione – oggettivo e soggettivo – di ogni tutela (salute e sicurezza sul lavoro, equo compenso, sanzioni disciplinari, cessazione del rapporto di lavoro, diritto di sciopero, ecc.), potrebbero sia evitare di riproporre la pericolosa dicotomia tra “lavoro tradizionale” e “nuovi lavori” sia concorrere alla semplificazione ed alla razionalizzazione della normativa esistente.

In ogni caso, a prescindere dalla metodologia che verrà scelta in concreto, l'auspicio è che si possa riprendere a discutere e a riformare, partendo non da questioni di principio ideologico, ma dagli effettivi bisogni del mercato, i cui numeri rappresentano uomini e donne, che in questa nuova dimensione sociale vivono difficoltà di certezza e di continuità del reddito, in continue e differenti condizioni di lavoro che possono avere in sé un potenziale di precarizzazione.

---

<sup>5</sup> Cfr Eurispes, *Rapporto Italia 2006*, Capitolo 2, *Lavoro e welfare*.

## 2. L'individuazione e la diffusione di buone prassi.

Per tutte le tipologie di telelavoro, una “buona pratica” potrebbe essere, innanzitutto, quella di stabilire congiuntamente al datore di lavoro una pianificazione realistica del lavoro e delle scadenze oppure delle prestazioni quotidiane realizzabili nell'ambito del lavoro a domicilio, al fine di porre freno alla tendenza di prolungare illimitatamente l'orario di lavoro.

Ad esempio, nell'accordo sindacale del 26 luglio 2007 sottoscritto da Telecom Italia e dalle organizzazioni sindacali, è stato individuato un periodo di riferimento di 12 ore (dalle 08.00 alle 20.00) e successivamente delle fasce orarie (dalle 10.00 alle 12.00 e dalle 14.30 alle 16.38), in cui il lavoratore, fatta salva la durata contrattuale dell'orario di lavoro giornaliero, deve prestare l'attività.

In questo modo, il lavoratore rende una prestazione pari all'orario contrattuale di lavoro (12 ore), ma decide di collocare la stessa con grande flessibilità, avendo la possibilità di frazionarla. Infine, per prevenire le principali patologie correlate all'utilizzo di videoterminali, quali i disturbi muscolo- scheletrici, i disturbi visivi e i disturbi connessi all'affaticamento fisico e mentale, si possono adottare come «buone prassi comportamentali» le disposizioni contenute nelle *Linee Guida sull'uso dei videoterminali* (d.m. 2 ottobre 2000).

Si segnalano, infine, «buone pratiche» per quelle che, tra tutte le tipologie di telelavoratori, sono maggiormente esposte ai rischi infortunistici tipici di questa peculiare forma di impiego o che, come si evince dall'analisi del panorama normativo vigente sopra svolta, godono di una minore tutela, sotto un profilo legislativo: i telelavori subordinati domiciliari ed i telelavoratori parasubordinati che non svolgono la prestazione di lavoro nei locali di proprietà del committente.

Con riferimento al telelavoro svolto presso l'abitazione del dipendente, abbiamo detto che l'applicazione della tutela prevenzionistica può essere impedita da fattori di ordine pratico e giuridico.

Infatti, nonostante, – prima l'Accordo interconfederale del 16 luglio 2002 e poi il decreto legislativo n. 81 del 2008 –, abbiano definito le modalità di accesso nel domicilio del telelavoratore, risulta, comunque, problematico per il datore di lavoro verificare l'adeguatezza strutturale di un posto di lavoro e provvedere a valutare i rischi di un ambiente di lavoro che non è di sua pertinenza.

Per questa ragione, visto che la legge lo prevede, una buona prassi potrebbe essere quella che sia il telelavoratore stesso a richiedere l'effettuazione di ispezioni, al fine di controllare la postazione di lavoro e consentire, così, di prevenire i rischi per la sua salute.

Quanto ai telelavoratori autonomi e ai telelavoratori parasubordinati che non svolgono la prestazione di lavoro nei locali di proprietà del committente, per questi, contrariamente ai telelavoratori subordinati e parasubordinati che svolgono la prestazione nei locali di proprietà del committente, non è prevista un'assistenza medica-professionale legale; può succedere che i problemi di salute trattati dal medico curante non vengono riportati all'attività professionale e che le vere cause risultino ignorate.

Ciò compromette, dunque, la possibilità di adottare misure preventive adeguate.

Pertanto, anche se per tali telelavoratori il decreto legislativo n. 81 del 2008 non statuisce l'obbligo, ma solo la facoltà, di sottoporsi a sorveglianza sanitaria, sarebbe opportuno sensibilizzare loro sul tema, perché si rendano conto che un'adeguata assistenza medico-professionale è nel loro interesse.

Infine, si segnala un rilievo fatto da una parte della dottrina<sup>6</sup>, la quale sostiene che alcune delle principali problematiche specifiche connesse alla sicurezza dei telelavoratori potrebbero costituire oggetto di interpello, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

---

<sup>6</sup> Cfr. P. Di Nunzio, *Il telelavoro nel nuovo Testo Unico*, in *GD*, 2008, n. 23.

## ALLEGATI

*Sommario: Allegato 1. Modello per contratto di lavoro domestico lavoro (CES). – Allegato 2. Letteratura sugli aspetti pratici di pulizia e di lavoro domestico. – Allegato 3. Valutazione dei rischi per I telelavoratori Agenzia Europea della salute e sicurezza. – Allegato 4. Direttive della CE indicate come rilevanti nell'appendice 1 della Guida CES dell'interpretazione dell'accordo quadro sullo stress. – Allegato 5. Raccomandazioni su come integrare la prospettiva di genere nel campo della sicurezza e della salute OIL lavoro sicuro (ILO SAFEWORK). – Allegato 6. Significativi rischi e regolamenti riguardanti i servizi alle imprese / lavori con i computer. – Allegato 7. Caso di studio di un ente locale del Regno Unito che impiega i lavoratori a domicilio. – Appendice 8. Dati quantitativi.*

### ***Allegato 1. Modello per contratto di lavoro domestico lavoro (CES).***

Ai lavoratori domestici deve essere data una dichiarazione scritta di occupazione, in base alla direttiva europea sull'informazione (direttiva n. 91/533/CEE, concernente l'obbligo dei datori di lavoro di informare i lavoratori sulle condizioni applicabili al loro contratto). Questo dovrebbe contenere le condizioni minime di lavoro, quali il tipo di lavoro, salari, orari di lavoro, ecc. Questo modello di contratto di lavoro è per la fornitura di servizi domestici in una casa privata. Può anche essere utilizzato per la fornitura di altri servizi alla persona, come l'assistenza all'infanzia, assistenza domiciliare per gli anziani, ecc.

Le parti di questo contratto:

Nome .....

Indirizzo .....

Telefono numero.....

Datore di lavoro

e

nome.....

nato a (città, Paese) ..... il (giorno, mese) .....19.....

indirizzo .....

telefono numero .....

Lavoratore

Le parti sono concordati quanto segue:

1. la data di inizio di lavoro  
Il lavoratore comincerà il lavoro..... (Data)

2. tipo dei servizi /attività e luogo di lavoro  
a. il datore di lavoro provvederà ai servizi domestici nella casa privata del datore di lavoro:  
(è meglio indicare in dettaglio il tipo di servizi)  
.....

Il datore di lavoro chiede al lavoratore di svolgere solo i compiti che sono ragionevolmente considerati rientranti nei servizi specificati. Tutti gli obblighi supplementari sono soggetti al previo accordo contro il pagamento aggiuntivo concordato.

b. Il lavoratore / vivrà/ non vivrà dentro (Cancellare la frase non appropriata)

3. Volume di lavoro, orario di lavoro, straordinari e pause di riposo

a. Il lavoratore lavorerà in base settimanale per un totale di ..... ore, e non più di 48 ore settimanali compresi gli straordinari.

Ore di lavoro saranno: Lunedì / Martedì / Mercoledì / Giovedì / Venerdì

(cancellare dove inappropriato)

Da ..... (ore) di ..... (ore)

Per le ore di lavoro straordinario, un ulteriore pagamento della somma di ..... per ora si applica.

b. Se il lavoratore è costretto a lavorare durante la fine settimana, saranno applicate le seguenti condizioni:

- il lavoratore deve avere almeno una volta alla settimana un periodo di riposo di 35 ore consecutive .

- Per le ore di lavoro durante il weekend / Domenica / o ..... (cancellare o specificare a seconda dei casi),

si applica un ulteriore pagamento di ..... per ora.

c. Il lavoratore ha diritto a una pausa di riposo minimo di ..... (per esempio, una mezz'ora, o tutto ciò che è consuetudine per il settore o la regione) per 6 ore di lavoro continuo

d. Nel caso del servizio a chiamata o di orari di lavoro flessibili, il periodo minimo di preavviso ..... (per esempio: 4 giorni di preavviso in caso di orari flessibili o 12 ore nel caso di lavoro a chiamata). Se questi periodi minimi non sono rispettati, il lavoratore riceve la somma di ..... come un pagamento supplementare per irregolarità.

(Nota: Sulla base della direttiva europea sull'orario di lavoro (direttiva 2003/88/CE del 4-11-2003 concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro), l'orario di lavoro non può essere superiore di 13 ore al giorno e 48 ore settimanali (compresi gli straordinari!), in media, tenendo conto di un periodo di 4 mesi di riferimento. Il riposo minimo per 7 giorni sono 35 ore del riposo continuo (un periodo di 24 ore più il riposo minimo notturno di 11 ore), e se la giornata di lavoro è più lunga di 6 ore, una pausa di riposo minimo deve essere applicata, i cui dettagli dovranno essere disciplinati a livello nazionale dalla legge o dal contratto collettivo.)

4. Salari

Dal inizio del periodo di lavoro, il salario versato al lavoratore sarà la somma di:

..... lordo (cioè tasse incluse) a settimana.

(Nota: il salario dovrebbe essere almeno il salario minimo legale, e / o sulla base del salario minimo concordato collettivamente per lavori analoghi, e / o sulla base del salario abituale che è pagato per un lavoro simile nella città / regione in cui il lavoro è svolto.)

Il salario sarà pagato o in contanti in base settimanale / o versato una volta al mese sul conto bancario del dipendente. (cancellare non appropriato)

Il datore di lavoro deve fornire i cedolini dettagliati del pagamento al lavoratore in cui è definito:

Intervalli di pagamento • (settimanale, bisettimanale o mensile).

- Tasso di paga per ora.

- i dettagli della retribuzione del lavoro straordinario nei confronti di tutte le ore superiori alla norma concordata.

- dettagli di tutte le detrazioni fiscali o previdenziali.

- dettagli di altre detrazioni da pagare (che può essere effettuata soltanto previo accordo).

#### 5. Vacanze

Il lavoratore ha diritto alle ferie retribuite di un minimo di ..... settimane all'anno. (Nota: il minimo, sulla base dei

La direttiva europea sull'orario di lavoro, è di 4 settimane, più dovrebbe essere specificato se si tratta di consuetudini nel settore e / o regione in riguardo). Il lavoratore ha inoltre il diritto alle festività pubbliche. I periodi di vacanza esatta saranno concordati tra il lavoratore e del datore di lavoro, tenendo conto degli interessi di entrambe le parti. Il lavoratore gode di un periodo minimo di ferie continuo di almeno ..... (per esempio, 2 settimane) all'anno. Il lavoratore ha inoltre il diritto di vacanza supplementare a pagamento di .....% (se questo è normalmente applicabile ai dipendenti analoghi nel Paese in questione ai sensi della legge, i contratti collettivi, o prassi).

#### 6. Malattia

In caso di malattia il lavoratore deve avvertire della sua assenza prima delle 09.00 della mattina del giorno previsto di lavoro mediante una telefonata al datore di lavoro, specificando il motivo di tale assenza. Il lavoratore ha diritto ad un minimo di ..... settimane di malattia, ferie pagate, (sulla base del minimo legale nel Paese e / o collettivamente al minimo concordato per lavori analoghi, e / o sulla base del minimo di consueto nella città / regione in cui il lavoro viene svolto per lavori analoghi).

#### 7. Gravidanza e maternità

Il lavoratore ha diritto alla gravidanza e al congedo di maternità di ..... (secondo almeno il minimo legale per un dipendente del Paese in questione. Nota: il congedo minimo di maternità secondo la normativa europea è di 14 settimane in totale, per essere prese a partire da almeno 2 settimane prima del parto.) 8. Ulteriori diritti / Condizioni / strutture Il lavoratore ha diritto a / datore di lavoro è tenuto a fornire i seguenti: (Inserire / eliminare dove appropriato tra le seguenti) a. .... in contanti per fornire delle spese di viaggio (un settimanale / somma mensile, o il costo effettivo);

b. .... % Del salario lordo cioè la somma delle ..... l'anno per la pensione di vecchiaia/pensione;

c. .... % Del salario lordo / la somma di ..... per ..... a pagare per l'assicurazione malattia; d.

.... % Dello stipendio lordo da corrispondere alla fine di ogni anno come un bonus; e. Nel caso di soggiorno-in: una detrazione massima di ..... per ..... per vitto e alloggio.

f. Il dipendente non può essere addebitato per rotture o altri piccoli infortuni che si verificano durante la normale routine di lavoro. In caso di danni eccezionali, di un massimo di ...% della retribuzione può essere detratta, non superiore a un massimo che può essere considerato equo e ragionevole, tenuto conto di tutte le circostanze ragionevoli.

g. Il datore di lavoro deve garantire che in ogni momento il dipendente è assicurato rispetto di tutte le attività connesse al suo / sua attività lavorativa.

h. Viaggio in altri luoghi di lavoro (ad esempio per case di villeggiatura per accompagnare la famiglia in vacanza, ecc) sono solo sulla base di precedente un accordo volontario e tali periodi saranno considerati come lavoro retribuito (con relativi bonus se necessario) e il rimborso delle spese sostenute.

i. Il datore di lavoro deve garantire che il lavoratore sia prontamente rimborsato per tutte le spese sostenute personalmente nel corso del suo lavoro (per le tariffe di viaggio, ad esempio, gli acquisti per i bambini o quelli sotto la sua cura, spese d'ingresso, ecc) .

j. Il datore di lavoro deve rispettare la privacy e dignità personale del lavoratore. In caso di soggiorno presso la casa del datore di lavoro, deve essere predisposto un alloggio adeguato e separato (vale a dire sala privata [s]), a cui nessun altro ha accesso salvo il consenso del lavoratore.

k. Il datore di lavoro deve agevolare il lavoratore nel libero esercizio di occupazioni personali, comprese le attività ricreative e sportive, la partecipazione ai servizi religiosi, incontri con gli amici, che partecipano a eventi sociali, ecc

l. Il datore di lavoro deve adottare tutte le misure ragionevoli (ad esempio attraverso la fornitura di opuscoli esplicativi e depliant, ecc) per garantire che il lavoratore è a conoscenza della sua diritti legali come dipendente e deve facilitare il dipendente nella ricerca di informazioni e consulenza in materia di tali diritti da un sindacato, organismo di difesa, ecc In conformità con il diritto internazionale e nazionale, il datore di lavoro non deve limitare in alcun

modo il diritto del lavoratore di essere membro del sindacato ed esercitare i suoi diritti di rappresentanza.

9. Durata e scadenza del contratto di lavoro. Questo contratto di lavoro è stipulato per una durata indeterminata / a tempo determinato

del ..... (cancellare l'affermazione inappropriata.)

il datore di lavoro e il lavoratore possono terminare il contratto, tenendo conto delle disposizioni minime legali o contrattuali in merito alla conclusione di contratti di lavoro che normalmente si applicano ai lavoratori che svolgono un lavoro analogo. Ciò significa che il lavoratore avrà un periodo minimo di preavviso di ..... e il datore di lavoro hanno un periodo minimo di preavviso di .....

10. Documenti d'identità

Il lavoratore deve provare in una maniera sufficiente la sua identità al datore di lavoro attesta il suo passaporto o altro documento di identità (se lo si desidera).

Il datore di lavoro non ha il diritto di trattenere tutti i documenti personali appartenenti al lavoratore (ad esempio passaporto, visti, carte d'identità, ecc.).

Questo contratto di lavoro è concordato tra le parti, come di seguito firmato, e di fatto in due originali.

In ..... (Luogo) il ..... .. (Data)

Firma del datore di lavoro

Firma del Dipendente

Firma del datore di lavoro

Firma del Dipendente

### ***Allegato 2. Letteratura sugli aspetti pratici di pulizia e di lavoro domestico.***

Questa è una sintesi della letteratura applicabile al benessere degli addetti alle pulizie e al lavoro domestico. E 'applicabile a tutti i lavoratori domestici, ma potrebbe valere anche addetti alle pulizie fuori casa.

1. estratto dalla basa dati della OSHA – CISDOC

Autori (personale):	De Vito G., Molteni G., Camerino D., Bordini L., Molinari M, Capodaglio P.
<b>Titolo:</b>	<b>Ageing and work: Health aspects in cleaners</b>
descrizione:	i problemi muscolo-scheletrici nelle donne addetti alle pulizie di mezza età
Altre lingue (titolo):	IT: Invecchiamento e lavoro: aspetti sanitari nelle attività di pulizia.
Numero di serie:	Medicina del lavoro (ISSN 0025-7818)
Informazione bibliografica:	July-Aug. 2000, Vol.91, No.4, p.387-402. Illus. 54 ref.
Lingua del documento:	Italiano
Anno :	2000
Abstract:	<p>Dal momento che i risultati negativi per la salute sono possibili quando appare lo squilibrio legato all'età tra il carico di lavoro fisico e la capacità di lavoro, la pulizia è considerata un'attività adatta per lo studio dei rapporti tra invecchiamento e lavoro fisicamente impegnativo. I lavoratori di questa professione, soprattutto donne, hanno generalmente un basso <i>status</i> sociale e sono poco istruite con bassi livelli di reddito e di sostegno sociale. Lo studio attuale ha coinvolto 49 addetti alle pulizie, tutte di sesso femminile, nelle città italiane di Milano e di Pavia (età media: 37,8 e 34,8, rispettivamente).</p> <p>Le patologie sono stati trovate, per lo più, le malattie muscolo-scheletriche. Sono stati riscontrati i disturbi prevalenti del gomito, polso, mano e dolori cervicali e è stato rivelato. Queste condizioni sembravano essere causate dalla cattiva organizzazione del lavoro e gli strumenti non ergonomici. Il documento è stato presentato ad un Seminario internazionale sull'invecchiamento e di lavoro, tenutosi a Verona (Italia) il 7 aprile 2000.</p>
Paese degli autori:	Italia
Authori (personale):	Beaucousins M., Chischportich J.J., Haëntjens C., Ponroy B., Segalen M., Robé V.
<b>Titolo:</b>	<b>Cleaning personnel</b>
Frase descrittive:	Scheda tecnica per l'occupazione con contratto di pulizia (France), 1997
Titoli in altre lingue:	FR: L'agent de propreté.

Numero di serie: Cahiers de médecine interprofessionnelle (ISSN 0007-9936)

Informazione bibliografica: 1997, Vol.37, No.1. 2p. Insert.

Lingue del documento: francese

Anno : 1997

Abstract: Temi: pulizia, condizioni di lavoro; scheda tecnica; collaboratori domestici, addetti di pulizie, Francia, pericoli per la salute, la legislazione, sulle malattie professionali; occupazioni

Paesi degli autori: Francia

Autori (personale): Nielsen J.

**Titolo:** **The occurrence and course of skin symptoms on the hands among female cleaners**

Frase descrittiva: Insorgenza e decorso di sintomi cutanei sulle mani del personale di pulizia femminile

Numero di serie: Contact Dermatitis (ISSN 0105-1873)

Infoamzione bibliografica: Apr. 1996, Vol.34, No.4, p.284-291. Illus. 20 ref.

Lingue straniera: inglese

Anno : 1996

Abstract: I sintomi sulla pelle delle mani erano studiati mediante i questionari condotti nel 1989 e nel 1991 tra il personale di pulizia femminile impiegato presso le case di cura danesi, scuole e uffici. Nel 1989 ha partecipato 1.166 persone, di cui 1.011 di hanno partecipato nel 1991. L'età media era di 45 anni e la durata media di anzianità è stata di 10 anni. Un quinto degli addetti alle pulizie ha segnalato i problemi con i detergenti. Complessivamente l'81% aveva le mani bagnate, per più di un quarto delle loro ore di lavoro e il 43% ha riferito almeno uno su quattro sintomi cutanei durante un periodo di un anno. Tra loro, il 70% ha riferito un miglioramento nel fine settimana e festivi. Una correlazione positiva è stata trovata tra le ore alla settimana trascorse con le mani bagnate e i sintomi cutanei. Durante il periodo di follow up, il rischio di sviluppare i sintomi cutanei era più alta tra le donne che sono rimasti detergenti che tra coloro che hanno lasciato i loro posti di lavoro di pulizia. Di conseguenza, la prognosi era migliore nel gruppo che aveva lasciato il lavoro di pulizia. Pensionamento si è verificata più spesso tra i pulitori con i sintomi della pelle rispetto tra gli altri. Vi è la necessità futura di sviluppare l'organizzazione del lavoro e di nuovi metodi di pulizia per ridurre il tempo speso con le

mani bagnate.

Paese degli autori : Danimarca

Autori (personale): Crestois M., Muqa M.F.

**Title:** **Advice to women housekeepers**

Frase descrittiva: Information note on the job of women housekeepers

Lingue del titolo): FR: Conseils aux femmes de chambre.

Numero di serie: Cahiers de médecine interprofessionnelle (ISSN 0007-9936)

Informazione bibliografica : 2004, Vol.44, No.4, p.473-475.

Lingua del documento : Francese

Anno : 2004

Abstract: La presente nota informativa descrive i principali compiti delle donne casalinghe, i rischi professionali a cui sono esposti e le corrispondenti misure preventive raggruppate sotto le seguenti voci: schiena e articolazioni, gambe e piedi, mani e pelle; tensione mentale e la fatica nervosa, incidenti e incidenti (cadute, dolore alla schiena, tendinite della spalla e del gomito, spruzzi di sostanze negli occhi, punge e taglia); vaccinazioni.

Paese degli autori: Francia

Autori (personale): Burel A., Gonzales F., Baron R., Dewitte J.D.

**Titolo : Housekeeping assistance: A little-known occupation**

Frase descrittiva: Studio della professione di assistente domestico

Titoli in altre lingue(s): FR: Une profession méconnue: aide-ménagère.

Numero di serie: Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail (ISSN 1250-3274)

Informazione bibliografica: Oct. 2000, Vol.61, No.6, p.379-388. Illus. 4 ref.

Lingua del documento(s): Francese

Anno del documento: 2000

Abstract:

Considerando che le pubblicazioni sono già state dedicate alla professione di infermiere ausiliario, molta meno attenzione è stata dedicata a quella del collaboratore domestico. È stato intrapreso uno studio per descrivere le condizioni di lavoro, e la prevalenza di malattie ossee ed articolari e / o problemi psicologici tra i collaboratori domestici. L'indagine è stata condotta nell'ambito di un'associazione di collaboratori domestici 'nella zona intorno alla città francese di Brest. Si è inoltre concentrato sulle persone che beneficiano del lavoro domestico. Dai risultati dell'indagine, sono proposti alcuni approcci di prevenzione al fine di evitare le situazioni di difficoltà derivanti da a volte legami stretti tra le donne che lavorano come collaboratori domestici e le persone nella loro cura.

Paese dell'autore: Francia

Dr J P Zock, Respiratory and Environmental Health Research Unit, Municipal Institute of Medical Research (IMIM) Barcelona, Spain; 62: 581-584

[http://osha.europa.eu/data/links/osh\\_dbcontent.2005-10-28.9794205313/view](http://osha.europa.eu/data/links/osh_dbcontent.2005-10-28.9794205313/view)

pubblicato:

01.08.2005

disponibile in seguenti lingue: Inglese

applicabile al seguente Paese: Spagna

Abstract: la pulizia professionale è un servizio di base che si svolge in tutto il mondo in molti ambienti diversi, sia all'interno che all'esterno. I lavoratori di pulizia costituiscono una parte importante della popolazione attiva totale, per esempio il 3% negli USA, il 4% in Finlandia, e il 10% della popolazione femminile di lavoro in Spagna. Addetti alle pulizie hanno spesso le scarse qualifiche professionali e appartengono ai gruppi meno avvantaggiati di istruzione e socioeconomici. Ci sono un certo numero di importanti differenze nell'organizzazione di lavori pulizia tra aree geografiche e le loro culture prevalenti, che sono connesse alle differenze di condizioni di lavoro e, quindi, i rischi professionali. In molti Paesi il lavoro di pulizia è prevalentemente svolto dalle donne, con una percentuale relativamente elevata di donne anziane. Gli immigrati rappresentano un altro gruppo importante che fanno i lavori di pulizia. Questo studio affronta i molteplici rischi professionali legati alle attività di pulizia professionale.

---

### Health and Safety Laboratory Case Studies

<http://osha.europa.eu/data/provider/55>

Applicabile ai seguenti Paesi: Regno Unito.

Fornitore di tali informazioni Health and Safety Laboratory (HSL)

Abstract: La Health and Safety Laboratory (HSL) è una struttura leader nella Gran Bretagna per quanto riguarda gli impianti industriali per la salute e sicurezza. Operative come l'Agenzia dell'Health and Safety Executive (HSE), HSL svolge un ruolo fondamentale nel sostenere la missione di HSE per garantire che i rischi per la salute e sicurezza derivanti dalle attività di lavoro siano adeguatamente controllati. Ciò coinvolge la HSL in due aree principali di attività: supporto operativo attraverso indagini sugli incidenti e studi delle situazioni di lavoro e il lavoro a lungo termine per l'analisi e la risoluzione i problemi legati alla salute e sicurezza sul lavoro. La HSL è emersa come un centro di eccellenza, sia nazionale che internazionale, e questo ha portato i numerosi rapporti di collaborazione e le opportunità di scambio di informazioni con gli altri istituti di ricerca, istituti professionali e università nel Regno Unito e all'estero.

Url: <http://www.hsl.gov.uk>

---

### **Case study: Dry floor cleaning**

<http://osha.europa.eu/en/publications/reports/103>

Pubblicazione anno dall'agenzia: 2001

lingua: inglese

Abstract: Il documento evidenzia che la pulizia dei pavimenti con stracci e acqua crea rischi di scivoli e inciampi sia per gli addetti alle pulizie se stessi che per gli altri passanti attraverso la zona da pulire. Una grande impresa che fornisce i servizi di pulizia ha deciso di esaminare se ci fosse un'alternativa al secchio tradizionale – con moccio per la pulizia del pavimento. I risultati dimostrano che si trovano soluzioni per ridurre i rischi della salute e sicurezza.

### **Preventing manual handling of residents in a care home**

<http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE7606536ENC/view>

<http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE7606536ENC>

24.07.2008

Slovacchia Health and Social Work, Súvoz 739 SK-91101 Trenčín, [www.refugium.sk](http://www.refugium.sk)

Abstract: Questo capitolo è una parte del rapporto dell'Agenzia "Prevenzione dei lavori relativi disturbi muscolo-scheletrici in pratica" e comprende il caso di studio che dimostra il successo delle azioni e degli interventi utilizzati per gestire e prevenire i rischi di disturbi muscolo-scheletrici in case di cura. La questione in discussione se prendersi cura di anziani o gravemente malati in una casa di cura comporta lo spostamento manuale dei pazienti più volte al giorno, sia che si tratti di sollevamento, trasporto, la messa, il sostegno o spingendo e tirando una sedia a rotelle. Questo pone un carico notevole sui sistemi muscolo-scheletrici dei lavoratori 'e può portare a patologie muscolo-scheletriche. Per ridurre i rischi per la salute, i fattori ergonomici dovrebbero essere presi in considerazione in sede di pianificazione e costruzione di case di cura.

### **Employment in household services**

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2001/02/en/1/ef0102en.pdf>

01.01.2000

Abstract: Un progetto di ricerca della Fondazione ha preso in esame la creazione di posti di lavoro nel settore dei servizi domestici e le esperienze dei lavoratori pagati in questo settore. Sono stati considerati nella ricerca le preoccupazioni circa la qualità di questo tipo di occupazione e di condizioni di lavoro, nonché le implicazioni per le pari opportunità e l'inclusione sociale.

---

### **Musculoskeletal disorders; "sick" workplace syndrome**

<http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsletter/files/1999-11-p34-37.pdf>

giugno, 1999

Abstract: L'articolo si concentra su MSD come un sintomo di una sindrome più ampia di una sensazione di impotenza. Ricerca su MSD comporta problemi organizzativi, lo stress biomeccanico, stress legato al lavoro mentale e disturbi somatici. Un approccio globale per affrontare MSD prenderà in considerazione i fattori fisici, organizzativi e sociali.

## **Inventory of socio-economic information about work-related musculoskeletal disorders in the EU Member States - Fact sheet 9**

<http://osha.europa.eu/en/publications/factsheets/9/>

Abstract: Questa scheda raccoglie le informazioni esistenti da parte degli Stati Membri sugli elementi di costo specifici legati al lavoro disturbi muscolo-scheletrici. Lo scopo di questo documento è quello di raccogliere le informazioni pertinenti disponibili negli Stati membri su alcuni fattori specifici socio-economici in relazione ai disordini muscolo-scheletrici.

---

### **Risk in cleaning: chemical and physical exposure**

[http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=ArticleURL&\\_udi=B6V78-3VCHGSS-1F&\\_user=10&\\_coverDate=04%2F23%2F1998&\\_rdoc=1&\\_fmt=summary&\\_orig=browse&\\_sort=d&view=c&\\_acct=C000050221&\\_version=1&\\_urlVersion=0&\\_userid=10&md5=fdd40f37f0d34911fe4607528d8bbe01](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V78-3VCHGSS-1F&_user=10&_coverDate=04%2F23%2F1998&_rdoc=1&_fmt=summary&_orig=browse&_sort=d&view=c&_acct=C000050221&_version=1&_urlVersion=0&_userid=10&md5=fdd40f37f0d34911fe4607528d8bbe01)

dicembre 1998

Abstract: La pulizia è una grande impresa che coinvolge una buona parte della forza lavoro in tutto il mondo. Una vasta gamma di prodotti per la pulizia è stata sviluppata per facilitare la rimozione di polvere e sporco, per la disinfezione e la manutenzione di superficie. Gli agenti di pulizia vengono utilizzati in grandi quantità in tutto il mondo. Anche se un modello complesso di esposizione ad agenti di pulizia e dei conseguenti problemi di salute, come le allergie e asma, sono segnalati tra addetti di pulizie, solo poche indagini su questo tipo di prodotto. Il presente documento fornisce un'ampia introduzione ai prodotti per la pulizia e l'impatto di detergenti per gli addetti la pulizia, quelli che occupano gli ambienti interni, e la qualità di pulizia.

### **Report - Work-related musculoskeletal disorders: Back to work**

<http://osha.europa.eu/en/publications/reports/7807300>

Autore: Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro  
pubblicato: 15.10.2007

Abstract: I disturbi muscolo - scheletrici (DMS) sono il problema di salute più comune legato lavoro in Europa. Affrontare il problema dei DMS significa agire sul posto di lavoro. In primo luogo, vi sono misure preventive che devono essere adottate. Ma per i lavoratori che hanno già patologie muscolo -scheletriche, la sfida è di mantenere la loro occupabilità, di tenerli a lavorare e, se necessario, farli reintegrare nel posto di lavoro. Su questo si focalizza il rapporto dell' l' Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro che si concentra sul mantenimento, la riabilitazione e il reinserimento dei lavoratori affetti da patologie muscolo-scheletriche. E 'disponibile in due parti: una bibliografia dei materiali sull'efficacia dei relativi interventi, seconda- una panorama delle iniziative politiche in Europa e a livello internazionale.

### **E-fact 39: Cleaners and musculoskeletal disorders**

<http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/efact39>

Abstract: Gli addetti alle pulizie di lavoro lavorano in tutti i settori dell'industria e luoghi di lavoro, dagli hotel agli ospedali e alle fabbriche alle aziende agricole. Essi lavorano all'interno e all'esterno, anche nelle aree pubbliche. Spesso lavorano di notte o al mattino presto, a volte da soli, addetti alle pulizie si trovano in ogni ambiente e il lavoro che svolgono è essenziale. Gli addetti alle pulizie possono essere sia alle dirette dipendenze, lavorando nei locali del datore di lavoro, oppure possono lavorare in un luogo gestito da un terzo. Essi possono essere utilizzati dai servizi pubblici, imprese private, o possono essere autonomi. Gli addetti alle pulizie possono anche essere impiegati da un imprenditore in varie posizioni nel corso di una settimana.

L'industria di pulizia è un business multi-milionario che impiega milioni dei lavoratori in tutta Europa. Gli addetti alla pulizia nella maggior parte sono donne che lavorano a tempo parziale. Una percentuale significativa di lavoratori proviene dalle minoranze etniche. La rotazione del personale è generalmente elevato a causa di un elevato livello di lavoro temporaneo e di breve contratti a tempo determinato. Sebbene questi modelli di lavoro possono causare difficoltà, un danno per i lavoratori di pulizia può e deve essere prevenuto.

---

### **Hazards of Cleaning House**

<http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1240867&blobtype=pdf>

Abstract: L'articolo riguarda l'esposizione delle donne urbane ai pesticidi. Che i residui dei pesticidi sono un fattore importante per le comunità urbane possono essere un'affermazione controversa, perché le preoccupazioni circa i pesticidi possono essere più attese nelle zone agricole. Tuttavia, una relazione da Robin Whyatt e colleghi della Columbia Center for Children's Environmental Health [EHP 110:507-514] dimostra che l'uso dei pesticidi e dei residui che lascia dietro sono molto diffuse nelle comunità di minoranza altamente urbanizzate di New York City. Il gruppo di Columbia ha rilevato che l'uso dei pesticidi e dei loro residui nell'aria sono altamente prevalenti nelle case delle donne incinte che vivono nelle comunità di minoranza in New York City. Questo studio dimostra anche che le miscele di pesticidi possono essere rilevate in aria che si respira dalle donne delle minoranze urbane.

### **Spray Cleaners May Up Asthma Risk.**

<http://www.webmd.com/asthma/news/20071012/spray-cleaners-may-up-asthma-risk>

By Salynn Boyles, 2007, WebMD Health News

Abstract: Un articolo sulla base di studi di ricerca riguardante l'uso di detersivi a spruzzo, che può essere un fattore importante per l'asma negli adulti. Uso di detersivi spray e deodoranti per almeno quattro giorni alla settimana è stato associato con un raddoppio del rischio di medico-diagnosticato l'asma.

### **Code of Safe Working Practice for Cleaning and Domestic Staff**

<http://www.gla.ac.uk/services/seps/workplace&buildings/cleanerscop.html>

University of Glasgow

Abstract: Gli addetti e altro personale domestico devono essere a conoscenza del lavoro speciale dell'Università, in modo che possano imparare quello che c'è da sapere e da fare per non danneggiare se stessi e gli altri.

### **Workplace health and safety basics for cleaners**

Workplace Standards Tasmania si applica ai seguenti Paesi: Australia

[http://www.wst.tas.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/77543/GB102.pdf](http://www.wst.tas.gov.au/__data/assets/pdf_file/0008/77543/GB102.pdf)

Abstract: Lo scopo di questo opuscolo è di fornire agli addetti di pulizie e loro datori di lavoro le informazioni pertinenti ad alcuni rischi comuni da affrontare e le possibili soluzioni

### **HSE publishes new guide to prevent MSDs in cleaners.**

<http://www.hse.gov.uk/press/2003/e03078.htm>

May, 2003, Health and Safety Executive (HSE)

---

Abstract: Utilizzando stracci con manici corti e secchi da svuotare in lavabo con rappresenta una pratica inadeguata, che causa mal di schiena e tensioni. Le guida e i casi di studio illustrano i passaggi di base per riconoscere se esiste un problema e come rispettare obblighi di legge che tutti i datori di lavoro, imprese di pulizia e fornitori di attrezzature per la pulizia devono fare per evitare i problemi MSD

---

### **Workload-related musculoskeletal disorders among hotel housekeepers: employer records reveal a growing national problem**

---

[http://www.hotelworkersrising.org/pdf/hskpr\\_analysis0406.pdf](http://www.hotelworkersrising.org/pdf/hskpr_analysis0406.pdf)

published: 19.04.2006, Eric Frumin, MA, UNITE HERE, Joan Moriarty, MS, UNITE HERE, Pamela Vossen, MPH, UNITE HERE, John Halpin, MD, MPH, University of Illinois Chicago School of Public Health, Peter Orris, MD, MPH, University of Illinois Chicago School of Public Health, Niklas Krause, MD, PhD, MPH University of California San Francisco, Laura Punnett, Sc.D., University of Massachusetts Lowell

Employer Records Reveal a Growing National Problem, April 19, 2006

Abstract: Le sfide emergenti implicano i carichi di lavoro sempre più eccessivi che comportano i tassi di aumento dei disturbi muscolo-scheletrici tra gli lavoratori di pulizie e altri lavori simili negli alberghi che devono far fronte ai tassi sproporzionati degli incidenti sul posto di lavoro, la maggior parte di cui sono le tensioni e distorsioni, che rappresentano quasi la metà di tutti i casi. Un eccessivo carico di lavoro e le funzioni tipiche degli addetti alle pulizie esimili, soprattutto se fatte male, sono i contribuenti principali alla crescita delle lesioni sul luogo di lavoro.

.

---

### **Janitors, Custodians, and Housekeepers. Module 3: Biological Hazards.**

[http://www.lni.wa.gov/Safety/TrainTools/Online/Courses/default.asp?P\\_ID=143](http://www.lni.wa.gov/Safety/TrainTools/Online/Courses/default.asp?P_ID=143)

2005

Abstract: il modulo 3 del corso on-line di sicurezza per i custodie addetti alla pulizia a simili forniscano le informazioni sui diversi rischi biologici e consigli per la prevenzione. Riguarda il modo di esposizione, le informazioni di base riguardanti gli agenti patogeni e diversi tipi di malattie che causano.

### **Housewife training. Vocational training content**

<http://www.domestica.cz/house/en/index.htm>

Abstract: Contiene il programma di formazione teorica e pratica per gli addetti di pulizie professionali e simili comprese le questioni della qualità, sicurezza sul lavoro, e norme di legge, ecc. Il progetto è finanziato dal Fondo sociale europeo e il governo ceco.

Guidance on Good Housekeeping

AT&T Environment, Health & Safety. Commercial.

[http://www.att.com/ehs/safety/workplace\\_safety.html](http://www.att.com/ehs/safety/workplace_safety.html)

Abstract: Good practice on Office Housekeeping to reduce the risks to workers.

*Allegato 3. Valutazione dei rischi per I telelavoratori Agenzia Europea della salute e sicurezza - <http://osha.europa.eu>*

### **Un generale checklist (non esaustiva) di riferimento**

Con riferimento al telelavoro, questa *checklist* dovrebbe essere considerata come un primo passo perché a seconda dell'attività resta necessaria una lista di controllo più dettagliata. È consigliato il seguente approccio:

- Una lista di controllo può aiutare ad identificare i pericoli e le misure di prevenzione possibili, e utilizzati nel modo giusto, fa parte di una valutazione del rischio.
- Una lista di controllo non è destinata a coprire tutti i rischi di ogni luogo di lavoro, ma per aiutare a mettere in pratica.
- Una lista di controllo è solo un primo passo nella realizzazione di una valutazione del rischio. Ulteriori informazioni possono essere necessarie per valutare i rischi più complessi e in alcune circostanze potrebbe essere necessario aiuto di un esperto.
- Per essere efficace una lista di controllo dovrebbe essere adattata al particolare settore o posto di lavoro. Alcuni oggetti extra possono avere bisogno di essere coperti mentre alcuni punti omissi in quanto irrilevante.
- Per ragioni pratiche e di analisi, una lista di controllo presenta i problemi / rischi separatamente, ma nei luoghi di lavoro possono essere intrecciati. Pertanto, si deve prendere in considerazione le interazioni tra i diversi problemi o fattori di rischio identificati. Allo stesso tempo, una misura di prevenzione messa in atto per affrontare un rischio specifico può anche contribuire a prevenire un altro rischio, ad esempio, aria condizionata, messa in atto per combattere le alte temperature può anche prevenire lo stress, dato che le alte temperature sono un potenziale fattore di stress.
- È altrettanto importante verificare che qualsiasi misura volta a ridurre l'esposizione a un fattore di rischio non aumenti il rischio di esposizione ad altri fattori, per esempio, riducendo la quantità di tempo che un lavoratore trascorre protraendosi al di sopra della spalla può anche aumentare il tempo dedicato lavorare on una schiena incurvata, che può portare a disturbi indietro. E 'essenziale che le liste di controllo siano utilizzate come mezzo di sostegno allo sviluppo e non semplicemente come un elenco 'tick-the-box' per il controllo formale.

## **Parte A. Esiste il pericolo sul luogo di lavoro?**

### **1. Ambiente di lavoro e le attrezzature.**

Risposte Si/ No

1.1. Secondo le normative nazionali

1.2 La camera ha l'illuminazione naturale?

1.3 È sufficienti l'illuminazione naturale sul posto di lavoro per eseguire le operazioni in modo efficiente ed accurato?

1.4 Il telelavoratore ha una stanza separata a sua disposizione in modo da potere isolare se stesso dagli altri mentre fa il telelavoro?

1.5 Il telelavoratore può chiudere la porta del suo ufficio alla fine della giornata di lavoro e mantenere il lavoro informazioni riservate, se necessario?

1.6. L'rumore distrae l'attenzione del telelavoratore? Il telelavoratore potrebbe soffrire di uno shock acustico mentre utilizza il suo auricolare durante le telefonate?

1.7. C'è abbastanza spazio di lavoro? È lo spazio di archiviazione è disponibile?

1.8. Lo spazio di lavoro è pulito e mantenuto?

1.9. I mobili (sedie, tavolo) e altre attrezzature regolarmente controllati a casa dei telelavoratori?

1.10 La sedia è stabile? Garantisce la libera circolazione e una posizione del corpo comoda?

1.11. L'altezza della scrivania dei telelavoratori garantisce la mobilità delle gambe?

1,12 C'è lo spazio davanti alla tastiera e il mouse sufficiente per sostenere i polsi dei telelavoratori?

1.13 IL cablaggio elettrico è sicuro e in buone condizioni?

1.14 Sono installate e cablate correttamente tutte le attrezzature?

1.15 Ci sono spine o prese danneggiate?

1.16 pericoli sono state ridotte al minimo del fuoco?

1.17 C'è pericolo di scivolo, slittamento o caduta a causa di cavi elettrici e altri ostacolati per piedi?

## **2. Visual Display Units (VDU).**

Risposte Si /No

2.1 la VDU è installato correttamente senza abbagliamento e riflessione che induce affaticamento visivo?

2.2 Le immagini su videotermini sono esente di vibrazioni?

2.3 Se l'illuminazione generale e locale garantisce la luce e il contrasto tra lo schermo e la sfondo del videotermini soddisfacente?

## **3. Ergonomia software e hardware.**

Risposte Si /No

3.1 I bug tecnici e del software è un problema del telelavoratore?

3.2 Se il software soddisfa i requisiti relativi ai compiti del telelavoratore?

3.3 Il telelavoratore è assistito tecnicamente nel caso di problemi con il software e l'hardware?

## **4. Organizzazione del lavoro.**

Risposte Si/ No

4.1 le procedure di lavoro sono correttamente attuate e la loro attuazione è controllata?

4.2 I compiti e responsabilità tra il telelavoratore e colleghi in ufficio chiaramente definiti?

4.3 L'accordo sul telelavoro è trasparente per l' telelavoratore?

4.4 Il lavoro è organizzato in modo tale che il telelavoratore ha pause regolari?

4.5. Il dipendente telelavoratore ha sufficienti informazioni su eventuali cambiamenti e le difficoltà della organizzazione del lavoro?

4.6 sono stati presi i provvedimenti in caso di malattia, ferie ecc?

4.7 Sono previste le riunioni di squadra regolari?

4.8 Come il telelavoratore è informato se ci sono cambiamenti o problemi della società?

4.9 Ci sono alcuni periodi della giornata in cui il telelavoratore è a chiamata? Si, no, non applicabile?

## **5. Problemi psicosociali.**

Risposte Si /No

5.1 Il telelavoratore riesce a separare la sua vita professionale e privata?

5.2 I membri della famiglia telelavoratore sono felici con il suo lavoro a casa?

5.3 Il telelavoratore ha contatti sufficienti con i suoi colleghi?

5.4 Il telelavoratore si sente isolato?

5.5 Il telelavoratore omette i contatti regolari con le altre persone al lavoro?

5.6 Il telelavoratore perde il feedback diretto sul suo lavoro dal suo manager (o supervisore?) e dei suoi colleghi?

5.7 Il telelavoratore si sente che i suoi colleghi accettano la sua modalità di telelavoro?

## 6. Questioni di salute e di gestione della sicurezza.

Domande Si/ No

6.1 Le linee guida in materia di salute e sicurezza sul lavoro sono fornite al telelavoratore?

6.2 Il datore di lavoro, rappresentanti dei lavoratori e / o le autorità competenti hanno accesso al domicilio dei telelavoratori, entro i limiti consentiti dalla legislazione nazionale e accordi collettivi?

\* Il telelavoratore sa che tale accesso sia soggetto ad un preavviso e il suo accordo?

\* Il telelavoratore sa di avere diritto di richiedere le visite degli ispettori?

6.3 Esistono procedure rilevanti per monitorare la salute e sicurezza del posto di lavoro a casa del telelavoratore?

6.4 È possibile per il telelavoratore di regolamentare ore lavorate a casa?

6.5 C'è un equilibrio tra il tempo trascorso in ufficio e orario di lavoro a disposizione a casa?

6.6 Il telelavoratore ha notato sintomi di 'workaholism'; (addizione al lavoro) lavorando troppo?

## 7. Informazione e formazione.

Risposte Si/No

7.1 è il telelavoratore è informato sui rischi in materia della salute e sicurezza?

7.2 è il telelavoratore è stato addestrato per far fronte alle esigenze sul lavoro?

Le soluzioni proposte e presentate nella parte B sono esempi di misure di prevenzione che possono essere adottate per prevenire o ridurre i rischi. Le misure di prevenzione corrispondono alle domande della parte A.

*Allegato 4. Direttive della CE indicate come rilevanti nell'appendice 1 della Guida CES dell'interpretazione dell'accordo quadro sullo stress.*

### **Direttiva quadro (FWD):**

Direttiva del Consiglio 89/391/CEE del 12 giugno 1989 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro

(OJ L 183, 29.06.1989, p. 1) (Consolidated version: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/consleg/1989/L01989L0391-20031120-en.pdf>)

### **Direttive particolari basate su FWD:**

Direttiva del Consiglio 89/654/CEE del 30 novembre 1989 relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro (prima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (89/654/CEE)(OJ L 39,3 30.12.1989, p. 1)

([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31989L0654&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31989L0654&model=lex))

**Direttiva del Consiglio 89/655/CEE** del 30 novembre 1989 relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro (seconda direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (OJ L 393, 30.12.1989, p. 13) (modificata dalla Direttiva 95/63/CE (OJ L 355, 30.12.1995, p. 28) e Direttiva 2001/45/CE (OJ L 195, 19.07.2001, p. 46))

(versione consolidata: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/consleg/1989/L01989L0655-20010719-en.pdf>)

**Direttiva del Consiglio 89/656/CEE** del 30 novembre 1989, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e salute per l'uso da parte dei lavoratori di attrezzature di protezione individuale durante il lavoro (terza direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 393, 30.12.1989, p. 18*)

([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=31989L0656&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=31989L0656&model=lex)) del 29 maggio 1990, relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale di carichi che comporta tra l'altro rischi dorso-lombari per i lavoratori (quarta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE)

**Direttiva del Consiglio 90/269/CEE** del 29 maggio 1990, relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale di carichi che comporta tra l'altro rischi dorso-lombari per i lavoratori (quarta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (quarta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 156, 21.06.1990, p. 9*)

([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=31990L0269&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=31990L0269&model=lex))

**Direttiva del Consiglio 90/270/CEE** del 29 maggio 1990 relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali (quinta direttiva particolare ai sensi dell'art. 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE). (*OJ L 156, 21.06.1990, p. 14*)

([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=31990L0270&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=31990L0270&model=lex))

**Direttiva del Consiglio 90/394/CEE** del 28 giugno 1990, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (successive modifiche erano codificate nella direttiva 2004/37/EC del Parlamento Europeo e il Consiglio del 29 Aprile 2004 sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro

*OJ L 158, 30.04.2004, p. 50*) ([http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0037R\(01\):EN:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0037R(01):EN:HTML))

**Direttiva del Consiglio 90/679/CEE** relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro (settima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE)(le successive modifiche sono codificate nella direttiva 2000/54/CE del Parlamento e Consiglio Europeo del 18 settembre 2000 sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti biologici durante il lavoro- *OJ L 262, 17.10.2000, p. 21*)

([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=32000L0054&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=32000L0054&model=lex))

**Direttiva del Consiglio 92/57/CEE** del 24 giugno 1992 riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili (ottava direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 245, 26.08.1992, p. 6*)

([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=31992L0057&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&nundoc=31992L0057&model=lex))

**Direttiva del Consiglio 92/58/CEE** del 24 giugno 1992 recante le prescrizioni minime per la segnaletica di sicurezza e/o di salute sul luogo di lavoro (nona direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 245, 26.08.1992, p. 23*)

*([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31992L0058&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31992L0058&model=lex))*

**Direttiva del Consiglio 92/85/CEE** del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 34, 28.11.1992, p. 1*)

*([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31992L0085&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31992L0085&model=lex))*

**Direttiva del Consiglio 92/91/CEE** del 3 novembre 1992 relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori delle industrie estrattive per trivellazione (undicesima direttiva particolare della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 348, 28.11.1992, p. 9*)

*([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31992L0091&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31992L0091&model=lex))*

**Direttiva del Consiglio 92/104/CEE** del 3 dicembre 1992 relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori delle industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee (dodicesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva particolare 89/391/CEE) (*OJ L 404, 31.12.1992, p. 10*)

*([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31992L0104&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31992L0104&model=lex))*

**Direttiva del Consiglio 93/103/CE** del 23 novembre 1993 del Consiglio riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca (tredicesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 307, 13.12.1993, p. 1*)

*([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31993L0103&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31993L0103&model=lex))*

**Direttiva del Consiglio 98/24/CE** del 7 aprile 1998, sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro (quattordicesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 131, 05.05.1998, p. 11*)

*([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31998L0024&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31998L0024&model=lex))*

**Direttiva 1999/92/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1999 relativa alle prescrizioni minime per la tutela di quei lavoratori che, nel luogo di lavoro, possono essere esposti al rischio di atmosfere esplosive

(quindicesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 023, 28.01.2000, p. 57*)

*([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31999L0092&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&n umdoc=31999L0092&model=lex))*

**Direttiva 2002/44/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 giugno 2002 sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (vibrazioni) (sedicesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (*OJ L 17, 06/07/2002, p. 13*)

*(<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0044:EN:HTML>)*

**Direttiva 2003/10/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 febbraio 2003 sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (rumore) (diciassettesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (OJ L 042, 15.02.2003, p. 38)  
([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32003L0010&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32003L0010&model=lex))

**Direttiva 2004/40/EC** del Parlamento Europeo e del Consiglio del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) (diciottesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (OJ L 159, 30.04.2004; corrigendum OJ L 184,24/05/2004, p. 1)  
([http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0040R\(01\):EN:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0040R(01):EN:HTML))

***Allegato 5. Raccomandazioni su come integrare la prospettiva di genere nel campo della sicurezza e della salute OIL lavoro sicuro (ILO SAFEWORK).***

*1) Una politica sulla salute e sicurezza sul lavoro.* Per essere efficaci per le donne e gli uomini le politiche di promozione della salute, devono essere basate su informazioni più precise sul rapporto tra salute e il genere. Le donne lavoratrici sono particolarmente svantaggiate a causa delle strutture della forza lavoro, modalità di lavoro e atteggiamenti arretrati. Politiche di promozione della salute per le donne che lavorano devono tenere conto di tutti i tre ruoli: casalinghe, madri e lavoratori. L'effetto sulla salute di ogni ruolo deve essere considerato separatamente e devono essere esaminati i potenziali conflitti e le contraddizioni tra essi. Una strategia di ampio respiro per il miglioramento della salute e sicurezza delle lavoratrici donne deve essere costruita all'interno di una politica nazionale sulla sicurezza e la salute, in particolare in quelle aree in cui sono concentrate. molte donne.

Un quadro coerente dovrebbe essere sviluppato per garantire un approccio coordinato a livello nazionale.<sup>(18)</sup>

La concentrazione di donne lavoratrici in occupazioni particolari porta ad un modello specifico di infortuni e malattie. Misure di carattere generale rivolte a tutti i lavoratori, non necessariamente garantiscono i benefici desiderati per le donne. Gli effetti del genere sulla salute deve essere più attentamente esplorato per sviluppare una migliore comprensione del rapporto tra la salute delle donne e il ruolo sociale ed economico delle donne. risultati devono essere integrati nel processo politico decisionale.

L'obiettivo della politica dovrebbe essere quello di predisporre la tutela specifica della salute e la sicurezza delle donne lavoratrici. Fornire linee guida per consentire ai datori di lavoro, i sindacati e le autorità nazionali identificare i problemi, fare i legami opportuni con le attività generali della salute e sicurezza di tutti i lavoratori e sviluppare programmi specifici per garantire che le esigenze delle donne lavoratrici sono prese in considerazione nei processi di ristrutturazione aziendali e professionali e industriali a livello nazionale, in particolare nei settori della legislazione, informazione e formazione, partecipazione dei lavoratori e ricerca applicata.

*2) Strategie mirate a livello di impresa.* Le industrie e professioni che hanno un impatto sulla salute delle donne, i lavoratori dovrebbero essere gli obiettivi chiave per il cambiamento. Quindi gli specifici programmi di prevenzione dovrebbero essere attuati. A livello di impresa, dovrebbero essere adottate le misure per controllare i rischi professionali a cui sono esposti le donne. Per la prevenzione e il controllo effettivo di tali rischi, dovrebbero essere sviluppati i programmi d'azione speciali per i pericoli legati al lavoro all'interno di ogni professione, compresi i fattori psico-sociali e organizzativi, prendendo in considerazione il benessere fisico,

mentale e sociale delle donne lavoratrici. Revisione delle pratiche di lavoro e la riprogettazione del lavoro per eliminare o ridurre al minimo i rischi, le classificazioni di posti di lavoro, aumento delle competenze, la fornitura di nuovi percorsi di carriera nelle professioni in cui le donne sono predominanti dovrebbe essere priorità.

3) *Strategie mirate a livello individuale.* Vi è la necessità di concentrarsi sulla sicurezza sul lavoro delle donne e la salute pubblica che protegge il loro benessere attraverso i servizi di medicina del lavoro. I programmi di prevenzione devono essere stabiliti per mantenere un ambiente di lavoro sano e sicuro. I lavori dovrebbero essere adattati alle capacità delle donne considerando lo stato di salute fisica e mentale, per esempio riducendo il carico di lavoro delle donne mediante la promozione di tecnologie appropriate, con la riassegnazione ad un altro lavoro in base alle esigenze dei lavoratori e fornendo la riabilitazione, se necessario.

Misure speciali per l'esecuzione dei compiti fisici durante la gravidanza e la procreazione sono ancora necessarie, in particolare, la protezione delle donne incinte per le quali il lavoro notturno, il lavoro faticoso e l'esposizione alle radiazioni potrebbero presentare rischi per la salute inaccettabili. Tuttavia, l'approccio deve essere uguale protezione dai rischi sul posto di lavoro a tutti i lavoratori, incoraggiare più equa ripartizione del carico di lavoro tra donne e uomini in tutti gli ambiti, tra cui la custodia dei bambini, lavori domestici e di lavoro fuori casa.

4) *Considerazioni ergonomiche.* Il concetto di peso massimo per essere gestiti manualmente da parte delle donne e la progettazione dei dispositivi di protezione devono essere riviste nel contesto delle attuali conoscenze tecniche e le tendenze socio-sanitari. Variazioni intra-sessuali devono essere prese in considerazione.

Norme nazionali per la movimentazione manuale deve allontanarsi dai limiti di peso che differiscono tra le donne e gli uomini dei lavoratori e ad adottare un approccio non discriminatorio basato sulla valutazione del rischio individuale e di controllo. Australia, il Canada e gli Stati Uniti sono alcuni dei Paesi che hanno introdotto questo criterio nelle sue normative.

Con la migrazione massiccia di tutto il mondo, è sempre più evidente che le norme antropometriche devono essere basate sulla variabilità umana più che sul "modello" della popolazione, come diversi razziali ed etnici caratteristiche morfologiche possono essere trovate tra i lavoratori di ogni singolo Paese.

5) *La pianificazione per la variabilità umana.* Deve essere evitata una eccessiva generalizzazione sulle capacità fisiche e sulla vulnerabilità delle donne e bisogna anche prendere in considerazione le esigenze dei lavoratori di sesso maschile. Le capacità individuali dei lavoratori, indipendentemente dall'età e dal sesso, dovrebbero essere il parametro per l'esecuzione dei test e le domande devono essere indirizzate al singolo lavoratore. Pertanto, le norme a livello nazionale dovrebbero essere adottate per fornire una protezione adeguata (per qualsiasi pericolo) per i lavoratori più sensibili e vulnerabili di qualsiasi età o sesso.

Standard unici di esposizione ad agenti fisici, chimici o biologici permetterebbero di evitare discriminazioni e di garantire la protezione della salute di tutti i lavoratori. La tutela speciale giuridica per le donne non deve essere abrogata, ma dove necessario va estesa anche ai lavoratori di sesso maschile, per esempio, nel caso di protezione contro le radiazioni e la salute riproduttiva.

6) *Ricerca.* L'attuale ricerca epidemiologica deve essere attentamente esaminata, per trovare gli errore sistematici e di approccio in cui si incorre quando si studia la salute delle donne e i tipi di malattia, per evitare ipotesi basate su valori culturali tradizionali; (per esempio, associare alcuni tipi di cancro del collo dell'utero con alcune occupazioni femminili). Valutare le reali differenze tra i sessi e di evitare giudizi errati sulla vita delle donne è l'unico modo per riuscire a produrre conoscenze benefiche per la salute delle donne.

7) *Raccolta dei dati.* Allo stesso modo, le statistiche nazionali sugli infortuni sul lavoro e le malattie delle donne sono carenti, le conoscenze circa la salute delle donne è ancora

insufficiente. La maggior parte dei Paesi continua a enfatizzare le statistiche ufficiali sulla mortalità materna, che è ancora un importante indicatore della salute generale delle donne nei Paesi in via di sviluppo. Tuttavia, molte donne lavorano solo part-time o sono impiegate come domestiche per essere in grado di far fronte alle loro responsabilità familiari contribuendo al tempo stesso all'economia della famiglia. Questa situazione li esclude dalle statistiche in materia di risarcimento danni o per assenza dal lavoro per malattia. Lavoro domestico e casalingo è anche improbabile che sia registrato in qualsiasi statistica. Occupazioni delle donne spesso mancano dai referti medici o certificati di morte, come nel caso di molti lavoratori. L'elaborazione delle statistiche nazionali in materia di infortuni e malattie professionali in base al genere contribuirebbe: a determinare le priorità di azione attraverso programmi di prevenzione, allo sviluppo di una strategia nazionale di informazione per raccogliere e diffondere informazioni sulla salute e sicurezza sul lavoro delle lavoratrici; allo sviluppo di norme, codici nazionali di buona pratica e di altre linee guida sui rischi specifici incontrati dalle donne lavoratrici.

8) *Partecipazione delle donne.* Le donne dovrebbero essere meglio rappresentate e più direttamente coinvolte nel processo decisionale in materia di tutela della loro salute. Opinioni delle donne come utenti, donatori di assistenza e dei lavoratori; le proprie esperienze, conoscenze e competenze dovrebbero riflettersi nella formulazione e nell'attuazione delle strategie di promozione della salute. Essi dovrebbero avere una maggiore partecipazione nel miglioramento delle loro condizioni di lavoro, in particolare attraverso lo sviluppo del programma, la fornitura di servizi di medicina del lavoro, l'accesso alla maggiore e migliore informazione, formazione ed educazione sanitaria. Il sostegno delle donne ai lavoratori di organizzarsi e di partecipare al miglioramento delle loro condizioni di lavoro dovrebbe essere rafforzato a livello nazionale e aziendale.

#### ***Allegato 6. Significativi rischi e regolamenti riguardanti i servizi alle imprese / lavori con i computer.***

Il seguente lavoro fornisce una breve guida ad alcuni dei pericoli significativi in questo settore che potrebbero causare danni. Sono identificati alcune conseguenze per salute e sicurezza di questi rischi così come le persone che possono essere a rischio. È stato anche identificato un certo numero di misure di potenziale controllo per ridurre il rischio. Questa informazione è concepita come una guida e ci possono essere rischi e le misure supplementari di controllo che devono essere presi in considerazione.

Sostanza rischiosa, qualcosa che può causare danni.

Rischio è la possibilità, alta o bassa, che qualcuno sarà danneggiato

#### **Rischio: attrezzature munite di videoterminali**

Chi può essere affetto – lavoratori a domicilio; familiari; visitatori; considerare le persone vulnerabili (bambini piccoli).

Conseguenze / effetto - tensioni degli arti superiore a causa della postura sedentaria o movimenti ripetitivi.

Misure di controllo

- Le macchine fornite sono adatte per la loro destinazione;
- L'uso e la manutenzione delle macchine è limitato alle persone che hanno ricevuto una formazione adeguata;

- Le macchine sono controllate regolarmente e sono tenute in una condizione che non provochi danni;
- Fornitura di adeguati posti a sedere;
- Lavoratori a domicilio devono fare pause regolari.

Leggi e regolamenti rilevanti:  
The Health and Safety (DSE) Regulations 1992

### **Rischio: attrezzature di lavoro**

Chi può essere affetto - lavoratori a domicilio, familiari; visitatori; considerare le persone vulnerabili (bambini piccoli).

Conseguenze / effetto - tagli, ustioni, rischi elettrici, rumore e vibrazioni, polvere e fumi e tensione muscolo-scheletriche o lesioni.

Misure di controllo:

- Assicurarsi che le attrezzature di lavoro sono adatte per l'uso previsto;
- Assicurarsi che le attrezzature di lavoro sono sicure per l'uso, mantenute in condizioni di sicurezza e, in talune circostanze, ispezionate
- Garantire un livello adeguato di illuminazione;
- Garantire controlli adeguati di sistemi arresto di emergenza;
- Assicurarsi che le attrezzature di lavoro vengono utilizzate solo da persone che hanno ricevuto un'adeguata informazione, istruzione e formazione;
- Le attrezzature di lavoro sono munite adeguate misure di sicurezza, ad esempio, dispositivi di protezione, le marcature e le avvertenze.

Leggi e regolamenti rilevanti:  
The Provision and Use of Work Equipment (PUWER) Regulations 1998  
The Personal Protective Equipment Regulations 1992

### **Rischio : Elettricità**

Chi può essere affetto : lavoratori a domicilio; familiari; visitatori; considerare le persone vulnerabili (bambini piccoli).

Conseguenze / effetto - scosse elettriche o incendi.

Misure di controllo:

- Impianto elettrico interno è adeguato per le apparecchiature elettriche previste;
- Le prese sono correttamente collegate e mantenute;
- Cavi elettrici, fili e cavi sono adeguatamente coperti e non danneggiati;
- Spine, condurre, fili e cavi sono controllate regolarmente e sono tenuti in una condizione che non provochi danni;
- Gli interruttori automatici sono installati;
- Rivelatori di fumo sono forniti.

Leggi e regolamenti rilevanti:  
The Electricity at Work Regulations 1989

### **Rischio: la manipolazione manuale delle apparecchiature per ufficio**

Chi può essere affetto - lavoratori a domicilio familiari; considerare le persone vulnerabili (ad esempio, le neo mamme o donne in attesa).

Conseguenze / effetto - tensione muscolo-scheletrica o lesioni, in particolare per della schiena.

Misure di controllo:

- Evitare i carichi o materiali pesanti e ingombranti;
- Migliorare la disposizione sul posto di lavoro per aumentare l'efficienza e ridurre le distanze di trasporto;
- Evitare la movimentazione ripetitiva. Variare i lavori per consentire una serie di muscoli a riposo, mentre un altro è utilizzato;
- Fornitura di pavimentazione adeguata. Evitare passaggi e rampe ripide;
- Quando è necessario il sollevamento, i lavoratori a domicilio devono essere informati, istruiti e formati in buone tecniche per contribuire a ridurre i rischi;
- Fornire un ausilio per il sollevamento (ad esempio i carrelli).

Leggi e regolamenti rilevanti:

The Manual Handling Operations Regulations 1992

### **Rischio: scivoli, e cadute**

Chi può essere affetto - lavoratori a domicilio; familiari; considerare le persone vulnerabili (ad esempio, o le neo mamme in attesa, bambini piccoli).

Conseguenze / effetti - lesioni fisiche.

Misure di controllo:

- Tenere le aree di lavoro in ordine e liberare da ostacoli o oggetti in giro che possono causare persona a viaggio. Pulire immediatamente fuoriuscite
- Fornitura di stoccaggio in appositi armadietti / contenitori;
- Organizzare i mobili al fine di evitare i fili finali;
- Garantire stuoie vengono solidamente fissate e non hanno bordi incurvati;
- Cercate di evitare i cambiamenti di livello;
- Garantire le calzature adeguate;
- Garantire una adeguata illuminazione.

Leggi e regolamenti rilevanti:

The Management of Health and Safety at Work Regulations 1999 (HSE, 2000 a).

### **Rischio: isolamento**

Chi può essere affetto - lavoratori a domicilio.

Conseguenze / effetti - Stress e depressione.

Misure di controllo:

- contatti regolari faccia a faccia tra i rappresentanti della società e lavoratori a domicilio

- Le stesse informazioni e sostegno per i lavoratori a domicilio, come per i lavoratori d'ufficio i, comprese le informazioni sugli eventi sociali;
- Facilitare la comunicazione con gli altri lavoratori a domicilio e on-site dei lavoratori;
- Lavoratori a domicilio devono fare pause regolari.

Leggi e regolamenti rilevanti:

The Management of Health and Safety at Work Regulations 1999

### ***Allegato 7. Caso di studio di un ente locale del Regno Unito che impiega i lavoratori a domicilio.***

#### 1. Introduzione

L'Autorità locale (LA), che impiega 24 lavoratori a domicilio, la maggior parte dei quali sono incaricati di elaborare i dati. Il lavoro ruota intorno alla gestione di imposte comunali, l'aggiornamento di bollette, ecc. I moduli vengono scannerizzati al 'County Hall' e inviati elettronicamente ai lavoratori a domicilio. I lavoratori a domicilio hanno pochi contatti con il pubblico. Lavoro a domicilio è stato introdotto come un modo di trattenere il personale esperto che altrimenti sarebbero andati seguendo il trasferimento degli uffici del Consiglio in una città vicina, e anche per ridurre i costi e aumentare l'efficienza di LA.

Tutti i lavoratori a domicilio in precedenza hanno lavorato negli uffici del Consiglio e sono stati considerati sufficientemente motivati a lavorare a casa. La loro prestazione è controllata dalla loro produzione, che si basa sul numero di ore lavorate e la quantità dei documenti trattati. Uno dei vantaggi del lavoro a domicilio individuato dal LA è che la produttività dei lavoratori a domicilio è superiore a quella dello staff d'ufficio. Diciannove i lavoratori a domicilio sono occupati a tempo pieno con contratto di lavoro per 37 ore a settimana. Due lavoratori a domicilio sono impiegati a tempo parziale. Essi hanno inoltre orari di lavoro fissi, che sono stati negoziati in base alla loro situazione personale. I lavoratori a domicilio che vogliono cambiare il numero di ore di lavoro deve chiedere di farlo con la stessa modalità che i lavoratori d'ufficio.

Lavoro a domicilio è riconosciuto come una modalità di lavoro flessibile da parte delle autorità locali, e anche se un modello di lavoro concordato tra il lavoratore a domicilio e il manager, ogni singola variazione deve essere concordata. Hanno il domicilio a 12 ore (7:30-7:30), la finestra in cui si può accedere alla rete di computer. Il LA sta pensando di prolungare questa finestra per 10 a causa della domanda. I lavoratori a domicilio sono muniti del con telefono cellulare attraverso il quale possono essere contattati. Se il cellulare è spento indica che non stanno lavorando.

Il lavoratore domicilio crede che i principali vantaggi del lavoro a domicilio sono che non devono viaggiare al lavoro (che hanno trovato sia faticoso che costoso), e possono soddisfare gli impegni verso i bambini. Un ulteriore vantaggio per la LA relative a questa flessibilità, è che i lavoratori a domicilio possono regolare i loro orari di lavoro quando c'è minore domanda piuttosto che prendersi il tempo in malattia. Il tasso di assenza per malattia per i lavoratori a domicilio è di circa la metà di meno del tasso del personale di d'ufficio. Quando il lavoratore sottoscrive un nuovo contratto per diventare un lavoratore a domicilio, perdono il diritto ad un ufficio con scrivania. Se vogliono tornare in ufficio in modo permanente queste devono essere fare la domanda in base a disponibilità

Il passaggio per dall'ufficio al lavoro a domicilio richiede tre - quattro mesi. Il ritardo principale è causato dall'attesa del BT per collegare il computer del lavoratore a domicilio alla rete di LA. L'LA ha organizzato il trasferimento del computer dalla scrivania di ufficio a casa loro.

#### 2. Apparecchiature:

LA fornisce e mantiene la seguente attrezzatura per i lavoratori a domicilio:

- computer
- tavola
- sedia
- cellulare
- allarme antincendio
- poggiatesta
- portadocumenti
- lampada
- cassetta di pronto soccorso
- interruttori
- il supporto da polso per tastiera
- tappetino per mouse con supporto polso

La manutenzione delle apparecchiature è effettuata da qualcuno della sezione IT con le visite a domicilio del lavoratore. Un test annuale è effettuato per apparecchi portatili elettrici (PAT).

### 3. Gestione della salute e sicurezza:

LA gestisce la salute e la sicurezza per i lavoratori a domicilio in vari modi. L'azienda ha una politica documentata sulla salute sicurezza fornita a tutti i lavoratori a domicilio. L'LA ha anche fornito una guida e un pacchetto informativo per i gestori per aiutarli a gestire in modo efficace i lavoratori a domicilio. La guida comprende le procedure per aiutare i manager a decidere quali compiti all'interno la loro sezione possono essere eseguiti dai lavoratori a domicilio, e delinea le questioni che dovrebbero essere prese in considerazione prima di accettare che i lavoratori possano lavorare a casa. La pacchetto informativo relativo al lavoro a domicilio per i manager include:

- La politica del lavoro a domicilio
- Un profilo delle competenze necessarie per gestire i lavoratori a domicilio, compresa la capacità di sopportare gli elevati livelli di fiducia e bassi livelli di controllo, la capacità di permettere al personale di lavorare in maniera indipendente; la capacità di fissare obiettivi chiari
- Salute e sicurezza note orientative
- Le procedure per il lavoro a domicilio
- Scheda di valutazione del rischio del lavoratore a domicilio
- Scheda ispezione mensile sulla salute e sicurezza
- Esempio di valutazione dei rischi

Il leader di squadra dei lavoratori a domicilio o supervisore è tenuto a effettuare un controllo della salute e la sicurezza della casa del lavoratore a domicilio ogni tre mesi. Questo controllo è per garantire che la sedia è ancora adeguata e le condizioni di lavoro sono buone, che i cavi del computer non sono danneggiati, che l'area di lavoro è ancora accessibile (e di effettuare una valutazione DSE se necessario), e che la scatola del primo soccorso è ben fornita e il contenuto non è scaduto. Il controllo comprende anche una discussione di questioni legate al benessere del lavoratore a domicilio.

I lavoratori a domicilio sono incoraggiati ad assumersi la responsabilità della propria salute e sicurezza e mantenere la loro porta di casa chiusa a chiave. Visitatori dal lavoro, compreso il supporto IT, devono prendere accordi con i lavoratori a domicilio in anticipo per concordare la loro visita. I lavoratori a domicilio hanno una forma di controllo sul posto di lavoro per completare su base mensile. I controlli del lavoratore a domicilio sono simili ai tre controlli mensili effettuati dal leader della squadra.

### 4. Valutazione dei rischi.

Le valutazioni dei rischi sono effettuate quando il dipendente diventa un lavoratore a domicilio. La guida sulla salute e sicurezza osserva che i manager dovrebbero trattare i lavoratori a domicilio, come lavoratori isolati e garantire che la valutazione del rischio considera la sicurezza del lavoratore a domicilio. La valutazione del rischio prende in considerazione la posizione della scrivania del lavoratore a domicilio e attrezzature, l'accessibilità alla scrivania, e se c'è una luce adeguata e ventilazione (le finestre devono potere essere aperte) all'interno della struttura. Gli animali domestici sono anche inclusi nella valutazione del rischio per valutare la probabilità che mastichino i cavi o saltino sulle attrezzature e le danneggino. I lavoratori a domicilio sono tenuti ad avvisare i loro dirigenti, se, o un membro della loro famiglia, rimane incinta. In questo caso, le note di orientamento indicano che una nuova valutazione dei rischi deve essere effettuata tenendo conto del periodo di gravidanza. Il processo deve essere ripetuto quando il bambino è nato, e di nuovo a controlli trimestrali per tener conto dello sviluppo del bambino. Il lavoratore a domicilio è inoltre tenuto a precisare le modalità di assistenza all'infanzia (per i bambini di età inferiore ai 16), mentre si sta lavorando. La valutazione del rischio comprende anche i familiari vulnerabili (per esempio, gli anziani e bambini) e tiene conto di infermità mentale e fisica di questa popolazione vulnerabile. Lo stress e l'isolamento lavoratore a domicilio è anche riconosciuto, e la valutazione del rischio presenta misure efficaci per ridurre l'effetto di queste.

Una valutazione del rischio di incendio viene effettuata anche per individuare eventuali rischi di incendio nell'area di lavoro. Questa valutazione del rischio individua la gente in casa che possono essere a rischio di incendio, e valuta i rischi di incendio (comprese le revisioni protezione antincendio esistenti e le uscite per vedere se sono adeguate). Rivelatori di fumo sono forniti, con la garanzia che siano effettivamente situati.

## **5. Informazione e addestramento.**

Informazioni sulla salute e sicurezza sono fornite al domicilio attraverso una serie di sessioni di mezza giornata di formazione, che sono organizzate, mentre i lavoratori sono ancora basati in ufficio. La formazione comprende:

- Gestione del tempo
- Comunicazione
- Conoscenze di base sul PC
- Addestramento su salute e sicurezza in merito all'uso dei videoterminali, incluse le raccomandazioni sulla necessità far riposare gli occhi, sui livelli di illuminazione e sulla direzione e posizionamento del videoterminale
- Primo soccorso – come usare il materiale della cassetta del primo soccorso

## **6. Comunicazione.**

Il manager di linea è l'interlocutore principale per i lavoratori a domicilio, insieme con un supervisore. Il supervisore è anche un lavoratore a domicilio che si occupa di questioni legate al benessere, e di visite a domicilio di altri su cadenza mensile. I lavoratori a domicilio sono informati in anticipo delle eventuali visite da parte di manager di linea, supervisori e lavoratori IT.

Quando è stato introdotto il sistema del lavoro a domicilio, i lavoratori a domicilio si contattano regolarmente e forniscono un sostegno reciproco. Questo livello iniziale di contatto è diminuito nel corso del tempo, anche se i lavoratori a domicilio di relazione che essi continuano a sostenere a vicenda, e si tengono in contatto con l'ufficio per telefono e per e-mail. I lavoratori a domicilio sono tenuti al corrente degli sviluppi ufficio tramite e-mail.

## **7. Incidenti, infortuni e problemi di salute.**

La formazione per i lavoratori a domicilio affronta l'importanza della postura e le pause per staccarsi dallo schermo. Si informa anche loro di esercizi che si possono fare alla scrivania, l'effetto di abbagliamento e dove l'illuminazione deve essere diretta. Il lavoratore a domicilio scopre che ci sono meno distrazioni a casa in modo da far sì che essi prendano rompe abbastanza.

## **8. Difficoltà.**

Il LA non ha avuto maggiori difficoltà per affrontare i salute e la sicurezza per i lavoratori a domicilio, perché l'organizzazione è stata già impegnata per la salute e la sicurezza di tutto il suo personale. I sistemi della salute e della sicurezza in atto presso l'ufficio sono state adottate per l'utilizzo dei lavoratori a domicilio, prendendo in considerazione le questioni rilevanti per i lavoratori a domicilio, come lavoro solitario e l'isolamento.

## **9. L'impatto della salute e misure di sicurezza.**

Il LA ritiene che il numero di misure di salute e di sicurezza per i lavoratori a domicilio li fa sentire apprezzati, e aiuta a motivare il loro lavoro.

### ***Appendice 8. Dati quantitativi.***

Fonti: i dati qui riportati provengono da *European Working Conditions Survey 2005* (telelavoratori, lo stress e la salute) e *Eurostat 2008* (lavoro autonomo e le donne sul posto di lavoro). Abbiamo trovato poco sui bambini lavoratori e le lavoratrici domestiche a livello di Unione europea o a livello nazionale. Ci furono una serie di studi dei casi ma insignificanti per raggiungere conclusioni considerevoli. L'ILO produce dati molto dettagliati sul lavoro minorile, ma soprattutto per alcuni Paesi in via di sviluppo.

*Tabelle:* 1 e 2 - Negli ultimi dodici mesi quanti giorni siete stati assenti dal lavoro a causa di problemi di salute?

3 e 4 - dei giorni di assenza quanti sono attribuibili a incidenti lavoro?

5 e 6 - dei giorni di assenza quanti erano attribuibili alla salute problemi causati dal vostro lavoro?

7 - Percentuale del totale dei dipendenti costituito da cittadini stranieri, sia provenienti da altri Stati dell'UE, nonché quelli provenienti al di fuori dell'UE.

*Grafici:*

Telelavoro per genere (1 e 2)

I lavoratori autonomi senza dipendenti problemi di salute: stress (1 e 2)

Suddivisione per sesso dei lavoratori (1 e 2)

% A tempo parziale (1 e 2)

% Contratti temporanei (1 e 2)

Pensa che la sua salute e la sicurezza è a rischio a causa del suo lavoro? (1 e 2)

Funziona interessare la vostra salute? (1 e 2)

**TABELLE**

**Tabella 1. Nel corso degli ultimi 12 mesi quanti giorni siete stati assenti dal lavoro a causa di problemi di salute? (1).**

<b>Paese</b>	<b>Genere</b>	<b>1-5</b>	<b>6-15</b>	<b>16-30</b>	<b>31-60</b>	<b>&gt;60</b>
Austria	Uomo	24	49.9	12.3	8.2	5.6
	Donna	20.3	60	10.5	8	1.2
Belgio	Uomo	29.6	41.7	9.3	10.6	8.8
	Donna	43.5	28.8	8.3	7.6	11.8
Danimarca	Uomo	53.2	25.9	6.2	6.4	8.4
	Donna	48.1	29.4	10.1	5.9	6.4
Germania	Uomo	42.8	45.2	11.3	0.3	0.4
	Donna	29.4	48.7	12	5.3	4.6
Grecia	Uomo	37.4	39.3	12	4.2	7.1
	Donna	46.5	29.9	16.7	5	1.9
Finlandia	uomo	51.6	24.7	7.7	7	9
	Donna	46.6	28.5	13.4	6.2	5.5
Francia	Uomo	35.4	38.3	10.2	9.6	6.5
	Donna	32.2	32.9	15.6	4.5	14.9
Irlanda	Uomo	41.4	34.4	9.1	7.9	7.2
	Donna	45.9	24.8	12.5	10.6	6.1
Italia	Uomo	27.9	50.9	16.1	2.5	2.5
	Donna	33	43.9	12.2	3.2	7.7
Lussemburgo	Male	46.3	30.8	15.1	2.5	5.4
	Female	30.9	39.6	23.6	4	1.9
Olanda	Uomo	41.9	23.8	16.2	5.2	12.9
	Donna	40.9	30	11.6	10.4	7
Spagna	Uomo	26.1	42.5	10.1	13.1	8.2
	Donna	52.3	17.7	11.3	14	4.7
Portuogallo	Uomo	17	19.7	20.7	12.1	30.5
	Donna	25.5	35.6	7.7	17.9	13.2
Svezia	Uomo	44.7	24.5	17.9	6.2	6.7
	donna	36.2	25.5	18	8.7	11.6
Regno Unito	Uomo	44.7	37.1	10.1	5.7	2.4
	Donna	40.6	35	10.5	7.8	6.1

**Tabella 2. Nel corso degli ultimi 12 mesi quanti giorni siete stati assenti dal lavoro a causa di problemi di salute? (2).**

<b>Paese</b>	<b>Genere</b>	<b>1-5</b>	<b>6-15</b>	<b>16-30</b>	<b>31-60</b>	<b>&gt;60</b>
Estonia	Uomo	40.7	26.7	23.9	6	2.7
	Donna	27.6	40.7	18	6	7.7
Cipro	Uomo	35.7	28.4	25.7	3.9	6.3
	Donna	35.4	30.3	19.8	13	1.4
Lettonia	Uomo	41.8	24	17.4	12.5	4.3
	donna	31.6	34.3	20.7	9.5	3.8
Lituania	Uomo	18.8	47.3	23.1	6.3	4.5
	Donna	16.4	43	25.9	9.6	5
Ungheria	uomo	24.3	43.8	17.5	7.2	7.1
	Donna	27.5	40.1	18.8	7	6.6
Malta	Uomo	46.4	44.7	6.9	0.4	1.6
	donna	58.1	33.2	3.2	5.1	0.5
Rep. Ceca	Uomo	21	39.9	26	6.6	6.5
	Donna	13.1	51.9	19.2	10.6	5.2
Polonia	Uomo	17.1	36.1	24.4	18.3	4.2
	donna	22	27.7	28.9	9.5	11.9
Slovenia	Uomo	19.8	30.3	18.4	12	19.6
	Donna	24.8	40.5	23.1	6.4	5.2
Slovacchia	Uomo	13.8	50.8	19.5	8	7.9
	Donna	17.5	47.8	17	9.2	8.5
Bulgaria	Uomo	22.5	47.1	22.2	4.4	3.7
	Donna	28.1	35.4	15	17.1	4.5
Romania	Uomo	17.9	47.4	27.5	3.7	3.4
	Donna	5.8	62.3	21.6	6.3	3.9

**Tabella 3. Dei giorni di assenza quanti sono attribuibili a incidenti (s) sul posto di lavoro? (1).**

Paese	Genere	Nessuno	1-5	6-15	16-30	31-60	>60
Austria	Uomo	80.7	7.3	5.7	0	6.3	0
	Donna	90.2	5	2.1	0.8	1.9	0
Belgio	Uomo	81.3	5.4	8	1.3	1.4	2.6
	Donna	91.5	3	1.5	2	0.8	1.2
Danimarca	Uomo	90.3	1.5	4.4	2.3	0.5	1
	Donna	96.3	1.5	0.6	0.7	0.2	0.7
Germania	Uomo	88.5	4.9	5.2	1	0	0.4
	Donna	91.2	1.7	3	1	1.4	1.6
Grecia	Uomo	85.6	3.8	4	3.3	0	3.3
	Donna	96.2	1.5	1.3	1.1	0	0
Finlandia	Uomo	84.9	6.4	4.8	3.2	0.3	0.5
	Donna	91.7	2.8	4.3	0.4	0.4	0.5
Francia	Uomo	86.1	4.8	4.8	0.8	2.7	0.8
	Donna	89.7	2.2	3.1	1.4	0.5	3.1
Irlanda	Uomo	76.2	8.1	9.7	3.6	0	2.3
	Donna	96.7	1.3	2	0	0	0
Italia	Uomo	99.1	0	0.9	0	0	0
	Donna	97.9	0	0.4	0.4	0.3	1
Lussemburgo	Uomo	95.5	2	1.1	0	0	1.4
	Donna	89.5	6.8	3.7	0	0	0
Olanda	Uomo	95.5	0.7	1.1	1.1	0.2	1.3
	Female	98.8	0.6	0.6	0	0	0
Spagna	Uomo	80.7	0	10.9	8.4	0	0
	Donna	92.2	4.2	2.9	0.7	0	0
Portogallo	Uomo	81.6	0	0.6	6.9	4.8	6.1
	Donna	97.1	0	1.7	0.6	0.6	0
Svezia	Uomo	94.8	0.3	1	1.7	0	2.2
	Donna	96.6	0.6	0.6	1.9	0.3	0
Regno Unito	Uomo	89.9	5.1	2	3	0	0
	Donna	97.2	0	1.1	1	0.8	0

**Tabella 4. Dei giorni di assenza quanti sono attribuibili a incidenti (s) sul posto di lavoro? (2).**

Paese	Genere	Nessuno	1-5	6-15	16-30	31-60	>60
Estonia	Uomo	92.9	5.4	0.7	1.1	0	0
	Donna	94.7	1.3	2.4	0.5	0	1.1
Cipro	Uomo	79.7	2.4	12.4	1.3	0	4.3
	Donna	91.3	7	1.6	0	0	0
Lettonia	Uomo	88.4	2	2.3	1.6	4.3	1.4
	Donna	98.9	0	1.1	0	0	0
Lituania	Uomo	88.6	1.8	5.5	1.9	0	2.2
	Donna	96.7	0.5	0	1.7	1.1	0
Ungheria	Uomo	91.4	0.8	3.5	3.9	0	0.4
	Donna	97	0.4	0.3	0	0.4	1.9
Malta	Uomo	92.3	5.9	1.5	0	0	0.3
	Donna	94.6	1	0	0	4.4	0
Rep. Ceca	Uomo	91.5	0	3.8	2.2	0.8	1.8
	Donna	99.3	0	0.7	0	0	0
Polonia	Uomo	89	2.3	1.1	4.6	3	0
	Donna	97.6	0	0.6	0.7	0	1.2
Slovenia	Uomo	81	1.9	10	4.9	2.2	0
	Donna	92.4	0	2.9	4	0.8	0
Slovacchia	Uomo	92	2.2	1.1	0.5	3.1	1.1
	Donna	94.5	0	1.5	1.4	1.9	0.7
Bulgaria	Uomo	95.6	0	1.5	2.9	0	0
	Donna	97.6	0	0	0.4	1.5	0.5
Romania	Uomo	82.8	9	4.4	3.8	0	0
	Donna	100	0	0	0	0	0

**Tabella 5. Dei giorni di assenza quanti erano attribuibili a problemi di salute causati dal vostro lavoro? (1).**

Paese	Genere	Nessuno	1-5	6-15	16-30	31-60	>60
Austria	Uomo	61.3	11.3	17.8	6	1.2	2.4
	Donna	69.3	5.9	18.2	3.9	2.1	0.6
Belgio	Uomo	72.9	7	11.9	2.2	2.6	3.3
	Donna	72.6	9	9.5	1.8	4.2	2.9
Danimarca	Uomo	76.1	12.9	4.8	3.3	1.2	1.7
	Donna	73.3	8.7	10	4.4	1	2.5
Germania	Uomo	65	9.6	20.8	4.6	0	0
	Donna	69.7	4	17.5	3.7	2.6	2.5
Grecia	Uomo	54.6	14.3	18.9	7.3	2.6	2.2
	Donna	64.2	14.7	12.3	6.3	1.6	1
Finlandia	Uomo	70.5	15.9	4.7	3	0.6	5.3
	Donna	74.5	6.2	11.2	4.4	1.7	2.1
Francia	Uomo	63.9	8.6	17.7	4.6	0	5.1
	Donna	63.9	7.1	12.8	7.1	4	5
Irlanda	Uomo	78.2	8.5	7.3	2.7	1.5	1.8
	Donna	78.7	4.8	11.5	2.4	2.6	0
Italia	Uomo	77.2	6.7	10.6	2.8	0.4	2.3
	Donna	83.4	10.5	2.9	1.3	0.3	1.5
Lussemburgo	Uomo	71.7	10.2	10.1	3.1	0.4	4.5
	Donna	79.1	7.6	7.5	4.5	1.3	0
Olanda	Uomo	69.2	6.8	9.8	7.3	3.4	3.5
	Donna	78.7	6.4	9.3	1.4	2.8	1.5
Spagna	Uomo	49.9	16.7	19.2	3.8	6.7	3.7
	Donna	56.1	21.9	9.4	3.1	7.6	1.8
Portogallo	Uomo	53.6	8	9.1	5.9	2.9	20.5
	Donna	60.2	6.5	11.4	4	6.6	11.3
Svezia	Uomo	80.7	7.2	7.7	1.3	1.3	1.7
	Donna	59.2	10.1	12	6.1	4.9	7.8
Regno Unito	Uomo	72.2	6.4	12.2	3.8	2.8	2.6
	Donna	72	11.1	10	3.7	0.5	2.7

**Tabella 6. Dei giorni di assenza quanti erano attribuibili a problemi di salute causati dal vostro lavoro? (2).**

Paese	Genere	Nessuno	1-5	6-15	16-30	31-60	>60
Estonia	Uomo	53.5	15.2	11.4	16.3	2.8	0.8
	Donna	69.3	3.8	14	9.1	2.5	1.3
Cipro	Uomo	55	5.4	17.1	15.5	5.7	1.3
	Donna	54.1	13.1	15.6	13.5	3.6	0
Lettonia	Uomo	45.3	19.1	18.5	8.6	6.6	2
	Donna	58.9	11.4	14.2	6.9	5.7	3
Lituania	Uomo	53.3	8.4	23.4	11.9	0.5	2.5
	Donna	42.3	5	25.9	18.6	7.6	0.5
Ungheria	Uomo	75.1	4.6	10.3	4.1	3.6	2.3
	Donna	80	8.5	3.5	3.3	4	0.8
Malta	Uomo	75.9	8.9	12.6	2.5	0	0
	Donna	89.8	8.5	1.2	0.5	0	0
Rep. Ceca	Uomo	87.4	1.9	6	0.3	2.7	1.8
	Donna	87	4.2	5	2.7	0.8	0.3
Polonia	Uomo	49.2	3.1	17.8	18.8	7.7	3.5
	Donna	56	8	11.4	19.4	2.6	2.7
Slovenia	Uomo	57.4	6.1	8.2	11.5	3.8	13
	Donna	58.7	8.6	16.4	9	4.7	2.5
Slovacchia	Uomo	68.6	9.3	13.1	5	1.8	2.1
	Donna	75.9	3.4	10	6.1	3.8	0.9
Bulgaria	Uomo	57.9	8.5	24.9	4.5	4.2	0
	Donna	61.5	10.4	13.1	4.7	9.4	0.9
Romania	Uomo	39.6	19.7	23.1	12.2	2.6	2.8
	Donna	52.6	3.2	28.2	12.1	2.6	1.2

**Tabella 7. Percentuale del totale dei dipendenti composto dai cittadini stranieri, sia provenienti da altri Stati dell'UE, nonché quelli provenienti al di fuori dell'UE.**

<b>Paese</b>	<b>Altri cittadini dell'UE</b>	<b>Cittadini dei Paesi terzi</b>
Austria	4.1%	6.1%
Belgio	6.4%	1.7%
Germania	3.7%	4.8%
Danimarca	1.6%	5.5%
Spagna	4.3%	10.1%
Finlandia	0.9%	0.9%
Francia	2.2%	3.0%
Grecia	1.3%	6.2%
Irlanda	Nessun dato	Nessun dato
Italia	1.5%	5.1%
Lussemburgo	45.4%	2.0%
Olanda	1.8%	1.9%
Portogallo	0.7%	3.5%
Svezia	2.4%	1.7%
Regno Unito	3.8%	4.0%
UE15	3.0%	4.7%
Cipro	8.2%	8.2%
Rep. Ceca	0.5%	0.6%
Estonia	Nessun dato	17.3%
Ungheria	0.6%	0.3%
Lituania	Nessun data	0.4%
Lettonia	Nessun data	1.5%
Malta	1.2%	1.8%
Polonia	0.1%	0.1%
Slovenia	Nessun dato	1.1%
Slovacchia	0.1%	Nessun dato
UE25	2.6%	4.1%
Bulgaria	Nessun dato	Nessun dato
Romania	Nessun dato	0.3%
UE27	2.4%	3.9%

Tabella  
1

Salute e sicurezza, problemi psicologici e lo stress relativo al lavoro	Insicurezza sul lavoro
---	------------------------

<b>Lavoro economicamente dipendente</b>	<p>Una questione fondamentale per la tutela della salute e della sicurezza è la lunghezza dell'orario di lavoro. Un sondaggio dell'Eurofound nel 2002<sup>1</sup> ha rilevato che la settimana lavorativa media dei lavoratori autonomi è stata 48,2 ore, 10 ore e mezza più a settimana, in media, rispetto a quella del lavoratore dipendente. Mentre solo il 12% dei lavoratori dipendenti ha lavorato più di 50 ore a settimana, quasi il 50% dei lavoratori autonomi l'ha fatto. I dati dell'indagine hanno anche mostrato che una percentuale significativa (16%) dei lavoratori autonomi lavorano part-time, contro il 21% nel caso di lavoratori dipendenti.</p> <p>Si rileva anche che molti lavoratori autonomi hanno lavorato part-time sui posti di lavoro diversi avendo così più ore di lavoro. Oltre un decimo (11%) dei lavoratori autonomi hanno dichiarato di aver più di un lavoro in aggiunta al loro lavoro principale, come imprenditore: solo il 5% dei lavoratori dipendenti si trovano in questa situazione.</p> <p>Un indicatore di problemi di salute per tipo di contratto<sup>2</sup> che mostra che i datori di lavoro autonomi hanno classificato 7,7% l'assenteismo; stress 30,4%; 32,5% fatica; mal di schiena - 36,0% e 34,0% - disturbi muscolari.</p> <p>I lavoratori autonomi hanno più bassi livelli di assenteismo e più alti livelli di stress e le altre malattie fisiche.</p>	<p>I problemi per questo gruppo sono, in primo luogo, la mancanza di chiarezza sulla definizione dello status occupazionale e, in secondo luogo, la mancanza di specifici dati quantitativi. Uno studio mirato sulla salute e sicurezza dei lavoratori a domicilio<sup>3</sup> ha riferito che 'esiste una notevole confusione per quanto riguarda lo status di occupazionale. La mancanza di chiarezza nella distinzione tra i dipendenti e lavoratori autonomi rende molto difficile interpretare le HSE [Health and Safety Executive] linee guida del lavoro a domicilio. '</p> <p>Il Gruppo Nazionale del lavoro a domicilio nel Regno Unito, ha affermato che la domanda più comune che avevano fatto i datori di lavoro riguarda informazioni sulla loro responsabilità verso i lavoratori a domicilio in materia della salute e sicurezza.<sup>4</sup></p> <p>Essi hanno anche affermato che «Molti lavoratori domestici non hanno un preciso inquadramento giuridico e che sebbene lavorino per una persona o per un'azienda con un rapporto di dipendenza spesso non è chiaro se sono considerati lavoratori dipendenti o autonomi alla luce delle leggi vigenti».</p> <p>I lavoratori dipendenti che non sono tutelati dalla legislazione sul lavoro<sup>5</sup>: a causa del loro status occupazionale incerto o ambiguo, costituiscono un problema mondiale, che sta a cuore del diritto del lavoro, in quanto l'efficacia della legislazione nazionale e internazionale del lavoro dipende da esso. Questo problema è pregiudizievole per i lavoratori interessati, ma è anche probabile che sia dannoso per le imprese stesse, mettendo a repentaglio la pace sociale e la salute e sicurezza della popolazione'. Tale tema è oggetto di studi prevalentemente giuridici, ma poco è stato fatto in termini di ricerca sociologica o economica.<sup>6</sup> Essi sono a volte classificati come lavoratori autonomi economicamente dipendenti. Alla base del fenomeno vi è certamente il fenomeno delle esternalizzazioni in cui il lavoratore diventa economicamente dipendente dal datore di lavoro e si trova nella subordinazione gerarchica. I due tipi di dipendenza sono, quella economica, in cui il lavoratore si assume il rischio imprenditoriale, e, la dipendenza in termini di tempo, luogo e contenuto del lavoro. Ci sono un certo numero di rapporti di lavoro che sono stati descritti come 'lavoro precario'.</p> <p>Quinlan et al<sup>7</sup> hanno li hanno classificati in cinque gruppi. I lavoratori temporanei, lavoratori soggetti a cambiamenti organizzativi (comprese le ri-strutturazione, ridimensionamento e privatizzazione); Outsourcing (compreso il lavoro a domicilio); lavoro a tempo parziale, lavoratori nelle piccole imprese (incluso il lavoro autonomo).</p>
---	---	---

<sup>1</sup> Self-Employment: Choice or Necessity? in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2000/22/en/1/ef0022en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2000/22/en/1/ef0022en.pdf)

<sup>2</sup> Source: Third European survey on working conditions, 2000

<sup>3</sup> O'Hara, Dr Rachel (2002) 'Scoping exercise for research into the health and safety of homeworkers' Health and Safety Laboratory, UK

<sup>4</sup> Response to 'Improving outcomes from health and safety' BRE consultation November 2007, [www.ngh.org.uk/resource-files/Health-and-Safety-consultation-20071196339745.doc](http://www.ngh.org.uk/resource-files/Health-and-Safety-consultation-20071196339745.doc)

<sup>5</sup> International Labour Office Governing Body 280<sup>th</sup> session 2001

<sup>6</sup> Böheim, R and Muehlberger, U (2006) 'Dependent forms of self-employment in the UK: identifying workers on the border between employment and self-employment'. IZA Discussion Paper No 1963

<sup>7</sup> Michael Quinlan, Claire Mayhew, and Philip Bohle (2001) *The Global expansion of precarious employment, work disorganization, and consequences for occupational health: a review of recent research* International Journal of Health Services, vol 31, part 2 pp 335-414

**Tabella  
2**

Salute e sicurezza	Problemi psicologici stress relative al lavoro	Insicurezza sul lavoro	Lavoratori vulnerabili	Outsourcing
--------------------	--	------------------------	------------------------	-------------

Telelavoro	Salute e sicurezza	Problemi psicologici stress relative al lavoro	Insicurezza sul lavoro	Lavoratori vulnerabili	Outsourcing
	<p>L'Enciclopedia dell'OIL su OHS<sup>8</sup> evidenzia i rischi connessi al telelavoro: la qualità dell'aria interna spesso insufficientemente fresca, rischi di incendio, impianti elettrici non è progettato per soddisfare le esigenze di tutte le apparecchiature IT; rischi ergonomici; affidamento su personale di arredi, illuminazione inadeguata può causare le posture scomode, l'affaticamento e disturbi visivi, stress occupazionale provocato dall'isolamento, pregiudizio e indennità di malattia; responsabilità del datore di lavoro, a volte legata al passaggio al contraente indipendente. I rischi dei Telelavoratori<sup>9</sup> comprendono le postazioni di lavoro non progettate adeguatamente, la mancanza di valutazioni del rischio e della salute e sicurezza e dei controlli ergonomici e una maggiore propensione al lavoro senza pause adeguate. Il contratto tra il telelavoratore e il datore di lavoro deve riguardare l'ambiente di lavoro generale, norme di salute e sicurezza, formazione e attrezzature. I datori di lavoro dovrebbero ispezionare la casa del lavoratore a domicilio (nei tempi concordati) per garantire la sicurezza dei lavoratori e di identificare e intervenire sui fattori di rischio che potrebbero causare una malattia o un infortunio.</p>	<p>La relazione OIL<sup>10</sup> elenca i fattori che inducono lo stress dei telelavoratori. Questi includono: scarsa comunicazione; scarse possibilità di risolvere problemi dell'ambiente; scarso diritto di partecipazione nel processo decisionale; incertezza di carriera e riduzione del personale, scarso status professionale; salario povero, precarietà del lavoro e rischio di licenziamento, il ruolo poco chiaro a livello di organizzazione, conflitti di ruoli, il lavoro non ben definito; elevata incertezza; mancanza di varietà; lavoro frammentato e insensato; sottoutilizzo delle competenze; sovraccarico di lavoro, alto livello di ritmo, pressione del tempo e le scadenze; orario di lavoro flessibile; ora imprevedibili, ora lunghe o antisociale, l'isolamento sociale o fisico, la mancanza di sostegno da parte dell'altro personale; conflitto con altro personale; esigenze contrastanti tra la casa e il lavoro, scarso sostegno sociale e / o pratiche da casa; problemi di doppia carriera; preparazione insufficiente per i compiti più difficili; preoccupazione per le conoscenze tecniche e abilità, mancanza di risorse e carenze di personale; ambiente di lavoro poveri . I top 10 rischi psicosociali emergenti, sono relativi a: nuove forme di contratti di lavoro e di precarietà del lavoro, l'invecchiamento della forza lavoro, l'intensificazione del lavoro, a elevate pressioni emotive sul lavoro e il lavoro poveri equilibrio tra la vita. La ricerca sottolinea l'effetto dello stress sulla salute mentale dell'individuo e precarietà del lavoro. Il fenomeno dello stress è stato spesso legato alla malattia mentale e fisica. Per esempio sono stati trovate le correlazioni di malattie coronariche, malattie muscolo-scheletriche o la depressione.</p>	<p>L'Accordo quadro europeo sul telelavoro<sup>11</sup>: Le parti sociali hanno avviato i negoziati sul telelavoro a seguito della decisione della Commissione di avviare una consultazione formale delle parti sociali. Questo è stato il primo accordo europeo da attuare direttamente ad opera delle parti sociali ed è mirato a dare maggiore sicurezza ai telelavoratori impiegati nella UE, pur mantenendo la flessibilità aziendale. I temi individuati sono: in primo luogo, il datore di lavoro ha la responsabilità per la salute e la sicurezza, in secondo luogo, il datore di lavoro deve fornire informazioni e, in terzo luogo, il locale del telelavoratore dovrebbe essere disponibile per l'ispezione. Le parti sociali europee hanno adottato la prima relazione congiunta, in attuazione dell'accordo quadro sul telelavoro negli Stati membri e nei paesi del SEE, nel 2006. Secondo il rapporto, quasi tutti i 25 Stati membri dell'UE nonché in Islanda e la Norvegia, avevano attuato l'accordo sul telelavoro. Questo è stato realizzato in linea con le tradizioni nazionali di relazioni industriali e le disposizioni in materia di telelavoro sono state messe in atto con le diverse modalità, attraverso le i contratti collettivi nazionali e settoriali (FR, IT, LUX, GR, DK, SW), codici di condotta (Regno Unito e Irlanda) e la legislazione (CZ, HU).</p>	<p>L'indagine comunitaria sulle condizioni di lavoro del 2000 ha rivelato che 'il telelavoro non era più un fenomeno eccezionale. Un lavoratore autonomo su dieci e il 4% di tutti i dipendenti del "telelavorano" per almeno un quarto del loro tempo. Il telelavoro a tempo pieno è stato realizzato da poco più dell'1% della popolazione attiva (1,5 milioni). Il telelavoro occasionale è più diffuso (il 5% dei lavoratori), in particolare tra i paesi dell'Europa settentrionale '. Si sono verificate grandi disparità tra i diversi paesi, con il Regno Unito con il maggior numero di persone (10%), " che telelavorano" almeno un quarto del tempo. In seguito all'analisi a livello comunitario è emerso che solo il 2,07% dei maschi e il 2,1% degli intervistati di sesso femminile ha dichiarato nel 2005 che il loro lavoro principale implica il lavoro da casa con un PC, tutto o quasi tutto il tempo. Un ulteriore 7,46% di uomini e di 4,72% delle donne ha dichiarato che il loro lavoro principale coinvolti che lavorano a casa con un PC occupa tra il quarto e tre quarti del tempo. Vi è una grande varietà di telelavoro da domicilio nei diversi Stati membri. Tra questi si annoverano oltre il 10% dell'occupazione totale in Danimarca, Francia, Lussemburgo e Austria a meno del 3% in Bulgaria, Grecia, Estonia, Cipro, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo e Romania (l'Italia era al 4%). C'è una grande differenza tra i settori dell'economia europea. L'istruzione è il settore con un numero particolarmente elevato di persone che lavorano da casa (circa un terzo, principalmente lavorano da casa).</p>	<p>L'utilizzo di più contratti di lavoro precari, insieme con una tendenza verso la produzione snella (meno rifiuti) e di outsourcing, possono incidere sulla salute e sicurezza dei lavoratori. I lavoratori precari tendono a svolgere i lavori più pericolosi, hanno condizioni di lavoro più misere e ricevono minore formazione in materia di salute e sicurezza. In base agli esempi di lavoratori in outsourcing si afferma che le 'conseguenze di queste forme di lavoro possono significare meno opportunità di formazione, dequalificazione e una diminuzione del controllo sul lavoro. Nel contesto di instabilità dei mercati del lavoro, i lavoratori hanno sempre maggiore sensazione di precarietà del lavoro, che aumenta il livello di stress legato al lavoro e l'impatto negativo sulla salute dei lavoratori '. Il rischio di emarginazione come conseguenza di una successione di contratti a breve termine e della conseguente discontinuità nelle nuove forme di lavoro, come il telelavoro o lavoro temporaneo, così come la crescente necessità dei lavoratori mobili, possono provocare l'isolamento dei lavoratori '. Uno dei fattori che contribuiscono a questo fenomeno è la competizione internazionale nel contesto della globalizzazione dei mercati del lavoro, che spinge le imprese a trasferirsi all'estero, per ridurre il numero dei posti di lavoro e di adottare le pratiche di contrattazione di cui sopra, al fine di ridurre i costi per rimanere competitive '.</p>

<sup>8</sup> [http://www.ilo.org/safework\\_bookshelf/english](http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english)

<sup>9</sup> [www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/m0701029s/m0701029s.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/m0701029s/m0701029s.pdf)

<sup>10</sup> Di Martino, V (2001) 'The high road to teleworking' ILO Geneva

<sup>11</sup> Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2002. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2002/oct/teleworking\\_agreement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/oct/teleworking_agreement_en.pdf)

Tabella  
3

Salute e sicurezza	Problemi psicologici stress relative al lavoro	Insicurezza sul lavoro	Vulnerable workers
<p style="text-align: center;"><b>Domestico</b></p> <p>L'Enciclopedia della OIL sulla salute e sicurezza<sup>12</sup> afferma che i pericoli fisici derivanti dai lavori domestici includono: 'lunghe ore di lavoro, il tempo di riposo insufficiente e il cibo a volte insufficiente, le esposizioni ad acqua calda e fredda, l'esposizione ad ambienti di cucina calda, i problemi muscolo-scheletrici, soprattutto disturbi della schiena e spina dorsale a causa dal sollevamento di bambini e mobili, e lavoro in ginocchio per pulire i pavimenti.</p> <p>Le precauzioni includono le limitazioni di orario di lavoro, un adeguato riposo e pausa per mangiare, i guanti, la formazione in materia su come sollevare i pesi in un modo corretto, macchine meccanizzate per i tappeti e lucidatrici per ridurre al minimo il tempo speso in ginocchia e la fornitura di protezioni per le ginocchia per le attività occasionali. Rischi particolari riguardano, in primo luogo, i rischi chimici dovuti all'esposizione ad una vasta gamma di acidi, alcali, solventi e altri prodotti chimici nella casa di prodotti per la pulizia che possono causare dermatiti.</p> <p>I lavoratori domestici possono non conoscere abbastanza i materiali che usano o il modo di utilizzare questi prodotti in modo sicuro. Vi è la formazione inadeguata nella gestione di prodotti chimici o la comunicazione di pericolo sui materiali d'utilizzo.</p> <p>Ci sono rischi biologici derivanti dalla responsabilità per la cura dei bambini piccoli che possono comportare un maggiore rischio di contrarre l'infezione da una varietà di malattie, soprattutto a causa di cambiare i pannolini, cibo e acqua.</p> <p>Ci sono una serie di gravi rischi potenziali, che aumentano a causa della stanchezza provocata dalle lunghe ore di lavoro. 'Il lavoro spesso implica molte ripetizioni, piegatura, sollevamento di oggetti pesanti, esposizione agli estremi di calore (cucina e ferro da stiro), oggetti appuntiti (coltelli), trattamento dei prodotti di pulizia potenzialmente tossici e prolungata esposizione alla polvere'.</p>	<p>Ci sono rischi di natura psicologica, lo stress, l'isolamento dalla famiglia di origine e la comunità, la mancanza di ferie pagate, indennità di malattia o di maternità, l'insufficiente protezione dei salari, stupri, abusi fisici e mentali; troppo lungo l'orario di lavoro, e la generale mancanza di prestazioni o di contratti .</p> <p>I lavoratori domestici che vivono con il proprio datore di lavoro corrono un maggior rischio di pericoli, quali la violenza, le molestie, abusi fisici e mentali e lo stupro (Anderson 1993). 'La prevenzione degli abusi di lavoratori domestici può essere prevenuta mediante l'adozione delle leggi per tutelare questi lavoratori comparativamente indifesi'.</p>	<p>Nella maggior parte degli Stati membri intervistati per il rapporto dell'OIL, i lavoratori domestici non sono coperti dalla legislazione in materia della salute e sicurezza sul lavoro. È erroneamente considerato sicuro e non minaccioso. Durante la conferenza IRENE /IUF è stato richiesto 'il riconoscimento che il lavoro domestico fosse un' lavoro e che coloro che lo fanno fossero considerati' lavoratori ', con i diritti di tutti gli altri, compreso il diritto ad essere ascoltati'<sup>13</sup>. Questo forse dovrebbe includere una valutazione del perché le persone svolgono il lavoro domestico:<sup>14</sup></p> <p>Uno degli aspetti più sorprendenti è la non completa comprensione da parte del datore di lavoro che queste donne sono prima di tutto i lavoratori con miseri e bisognosi di guadagnare un salario. Nel 2005, la CES ha organizzato una conferenza denominata fuori dall'ombra: organizzare e proteggere i lavoratori domestici in Europa: il ruolo dei sindacati'. Il risultato è stato un modello di contratto di lavoro per i lavoratori domestici, contenuto nell'appendice 1 del rapporto di ricerca. I lavoratori domestici di legge lavorano più ore rispetto ai lavoratori di altre categorie. In alcuni paesi, essi sono esclusi dalle norme generali in materia di OSH. In altri, la legge si limita a fissare le norme di riposo minime. Diverse legislazioni nazionali in materia di lavoro domestico contengono specifiche disposizioni stabilendo il numero delle ore di lavoro al giorno e ulteriori meccanismi regolativi al fine di evitare, per quanto possibile le situazioni di lavorare 24 ore al giorno. Tuttavia, 'data la natura dei lavori e la mancanza di controllo da parte delle autorità, i datori di lavoro tendono a non tener conto di tali norme, anche se esistono. Il lavoro domestico richiede specifiche leggi e regolamenti.</p>	<p>La vulnerabilità è considerata in relazione ai lavoratori immigrati, bambini lavoratori e donne lavoratrici.</p> <p>Un rapporto dell'OIL afferma che le domestiche sono tra i lavoratori più vulnerabili del mondo: 'La maggior parte sono donne che si spostano dai paesi più poveri ai paesi ricchi per motivi economici, e la maggior parte lasciano i loro figli alle spalle, spesso affidandoli alla cura di parenti o di una cameriera assunta in loco, cercando così catene di assistenza a livello mondiale.</p>

<sup>12</sup> [www.ilo.org/safework\\_bookshelf/english](http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english)

<sup>13</sup> Respect and Rights: Protection for domestic/household workers' (2008) published by IRENE and IUF [http://www.domesticworkerrights.org/sites/default/files/report\\_en.pdf](http://www.domesticworkerrights.org/sites/default/files/report_en.pdf)

<sup>14</sup> Healey, Margaret (1994) 'Exploring the slavery of domestic work in private households' unpublished MA thesis University of Westminster cited in Anderson, Bridget (2000) *Doing the Dirty Work? The Global politics of Domestic Labour* Zed Books London and New York

Tabella  
4

**Telelavoro. Disposizione legislativa o contrattuale in Italia**

Accordo aziendale Saritel s.p.a. del 15 dicembre 1994	Primo accordo aziendale in materia di telelavoro
CCNL Telecomunicazioni del 9 settembre 1996	Primo Contratto Nazionale Collettivo nel quale viene disciplinata la materia del telelavoro
Legge 16 giugno 1998, n. 191	Disciplina relativa al lavoro a distanza nelle P.A.
Decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999	Regolamento recante norme organizzative in materia di telelavoro nelle P.A.
Accordo quadro nazionale del 23 marzo 2000	Attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 4 della legge n. 191 del 1998
Accordo Europeo del 16 luglio 2002	Primo accordo quadro sul telelavoro siglato a livello europeo
Accordo Interconfederale del 9 giugno 2004	Recepimento in Italia dell'Accordo Europeo del 16 luglio 2002
Decreto legislativo n. 81 del 2008 – Titolo I	Prima disciplina legislativa in Italia specifica in materia di salute e sicurezza dei telelavoratori applicabile sia nel settore pubblico che nel settore privato
Decreto legislativo n. 106 del 2009	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 81 del 2008

La disciplina non è mutata con l'intervento correttivo di cui al d. lgs. n. 106/2009.

L'articolo 3, comma 7 prevede che le norme di cui al d. lgs. n. 81/2008 si applichino anche ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto (incluse le c.d. mini co.co.co), laddove la prestazione lavorativa si svolga all'interno dei luoghi di lavoro del committente.

Si applicheranno le norme in materia di:

- tutela della salute e della sicurezza;
- informazione e formazione sui rischi presenti nell'impresa committente;
- doveri del collaboratore indicati dall'art. 20), alla cui inosservanza consegue la possibile rilevanza penalistica del comportamento (ai sensi dell'art. 59).

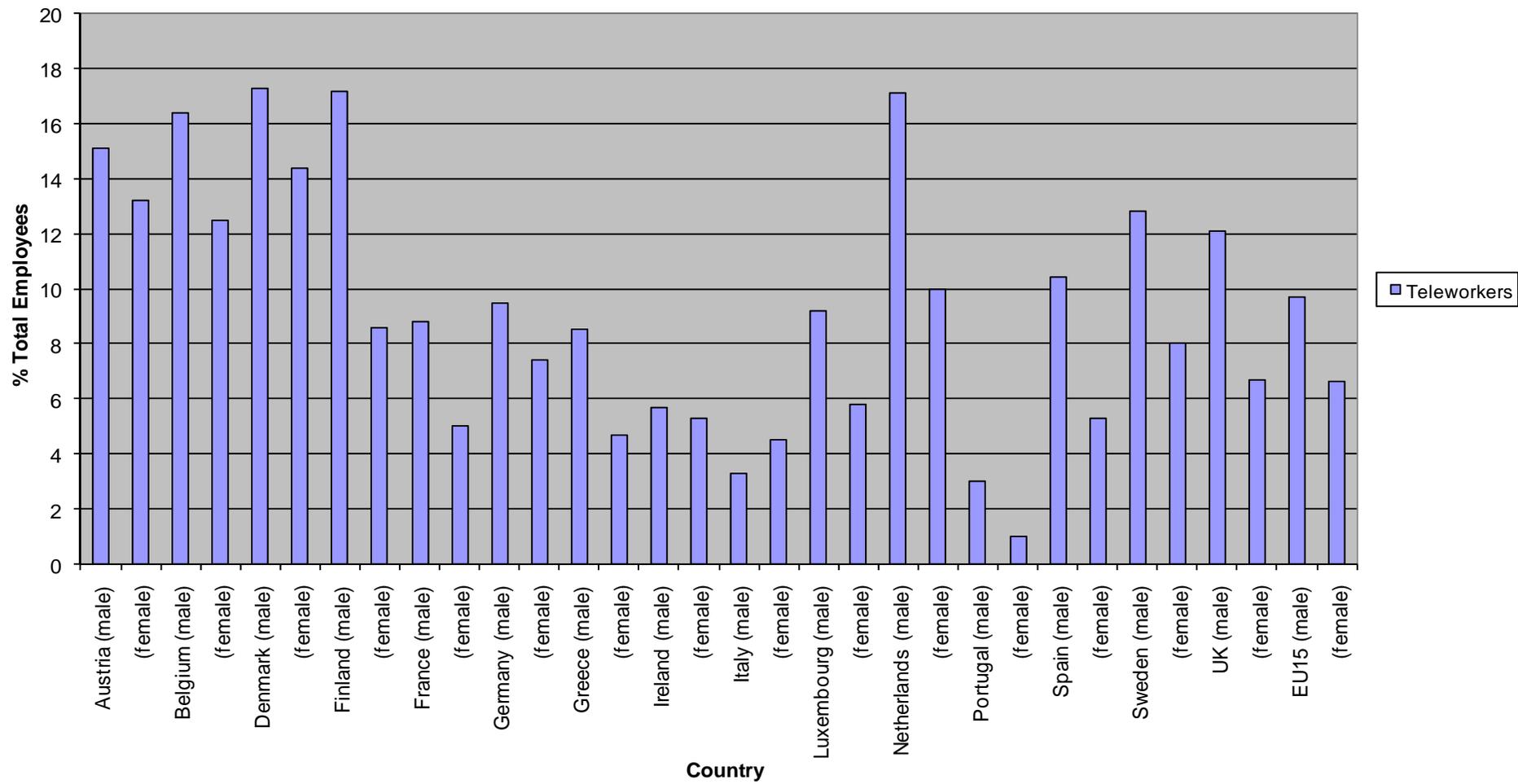
L'applicazione delle norme del d. lgs. n. 81/2008 dovrebbe concernere anche quelle relative alla nomina del rappresentante per la sicurezza.

I collaboratori che svolgono l'attività nei luoghi di lavoro riferibili al committente ed in condizioni di monocommittenza sostanziale rientrano nel computo dei lavoratori al fine dell'applicazione di determinate specifiche discipline.

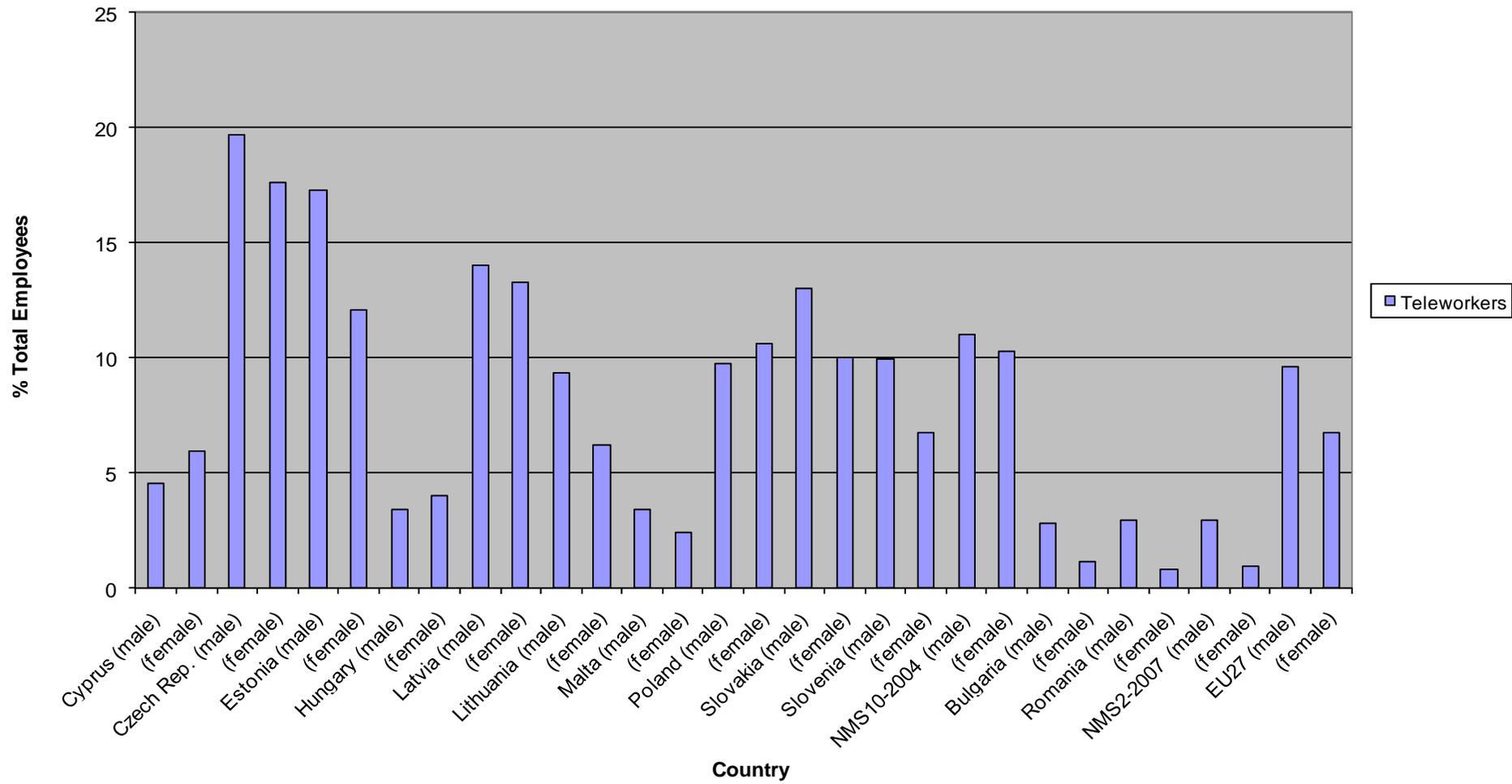
I costi della sicurezza sono a carico del datore di lavoro/committente.

Gli associati in partecipazione sono equiparati dall'art. 2, lett. a) ai lavoratori (senza differenziazione tra coloro che svolgono la prestazione nei locali dell'associante e quelli che, invece, operano all'esterno)

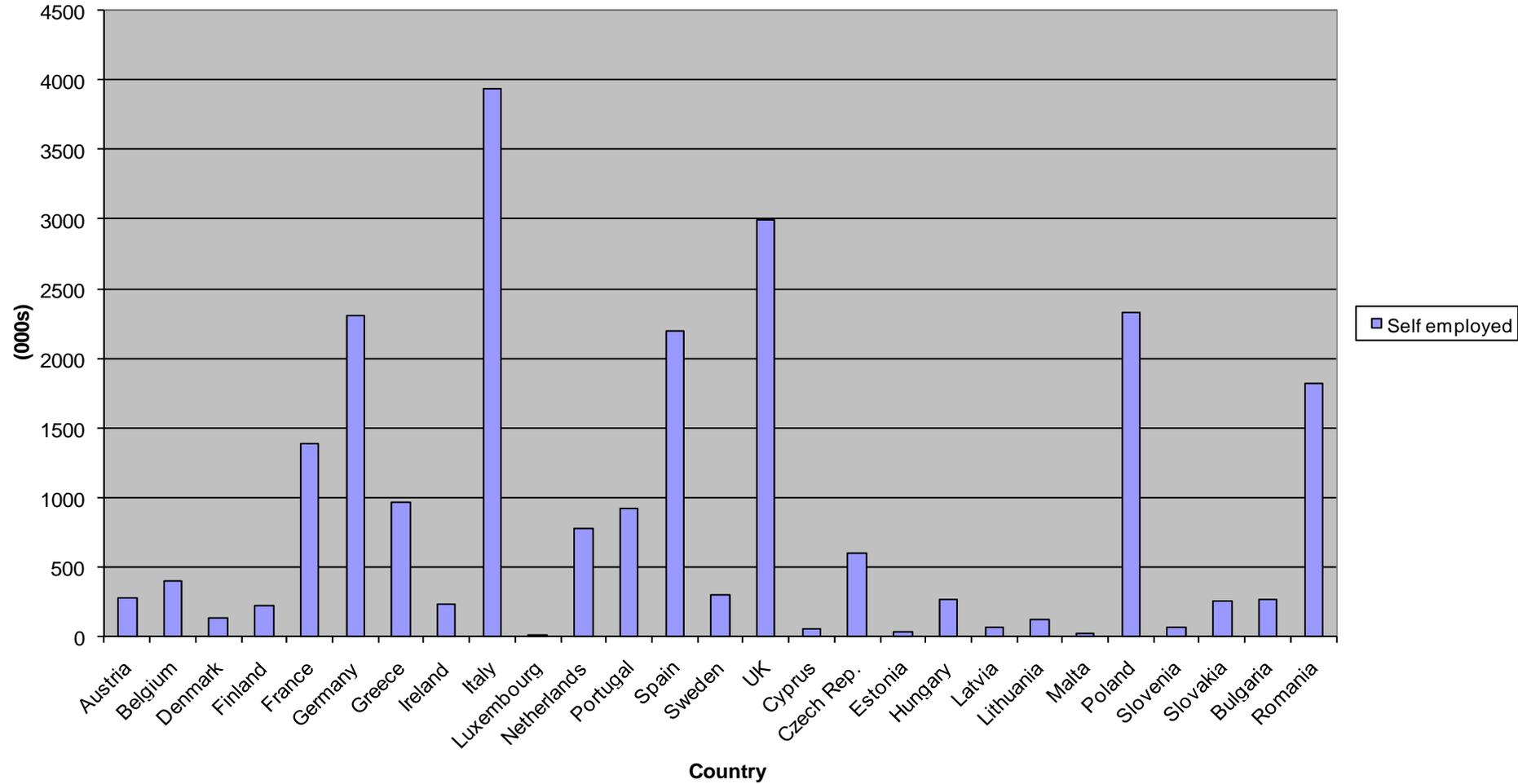
### Telelavoratori per Genere (1)



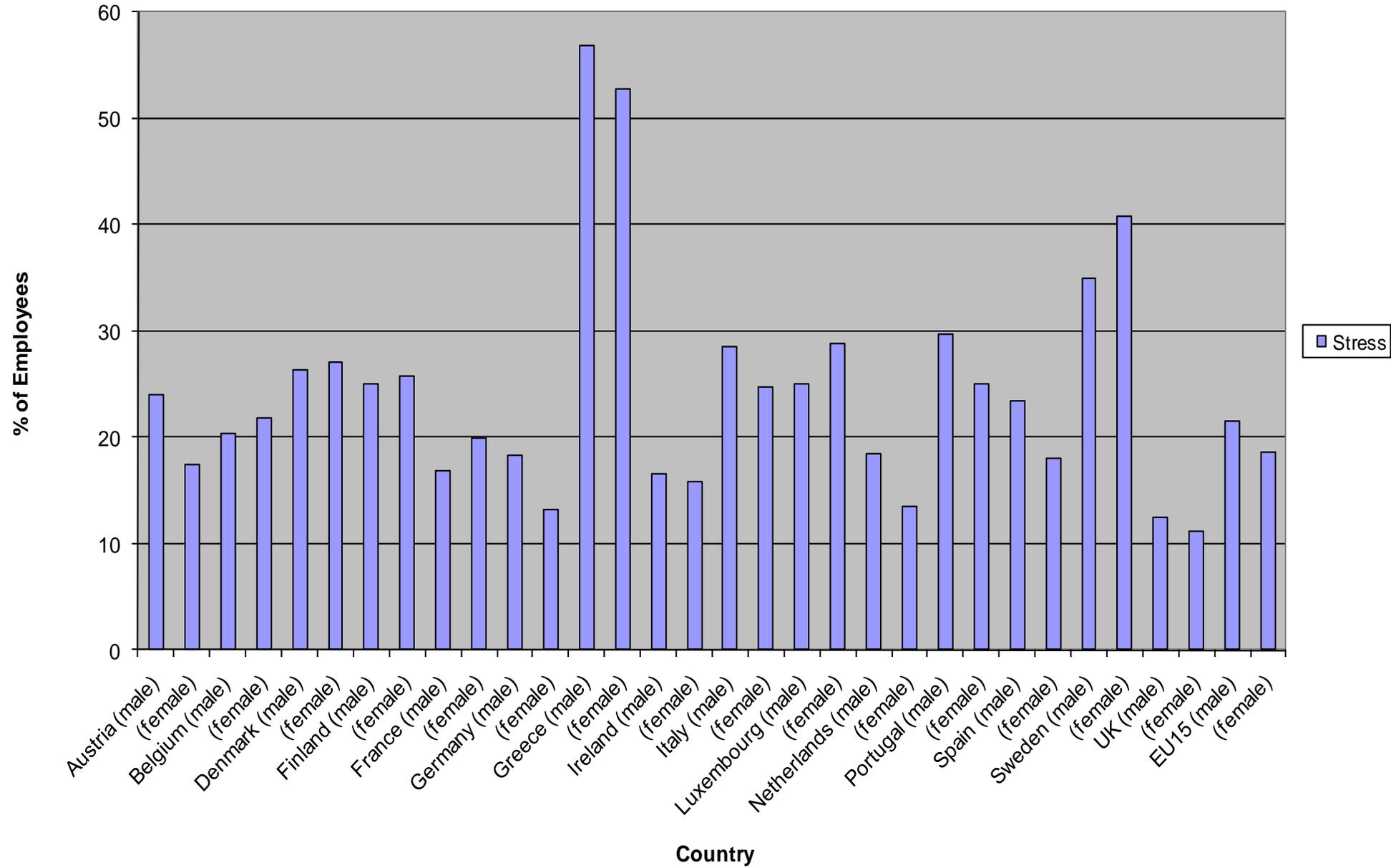
### Telelavoratori per Genere (2)



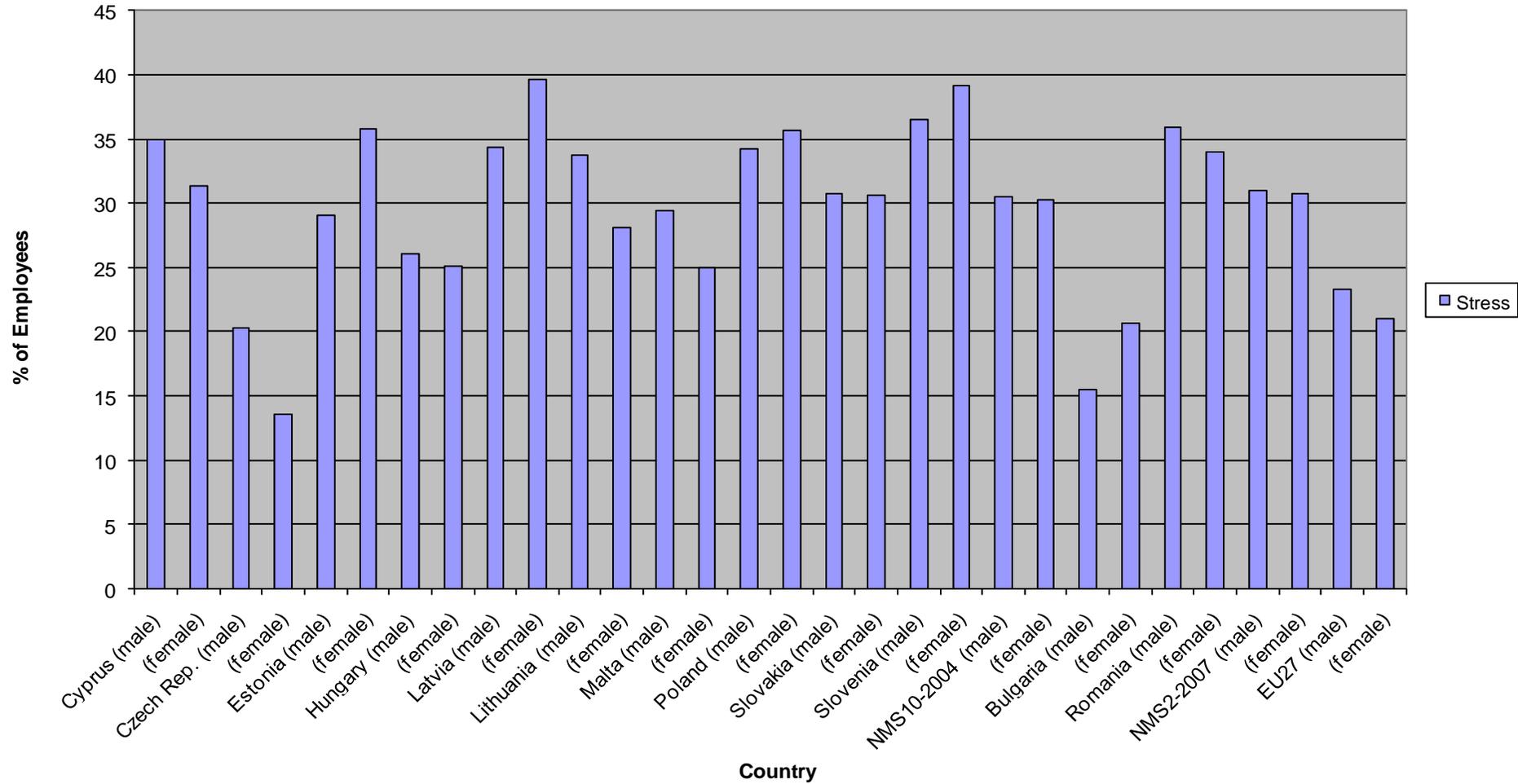
### Lavoratori autonomi senza dipendenti



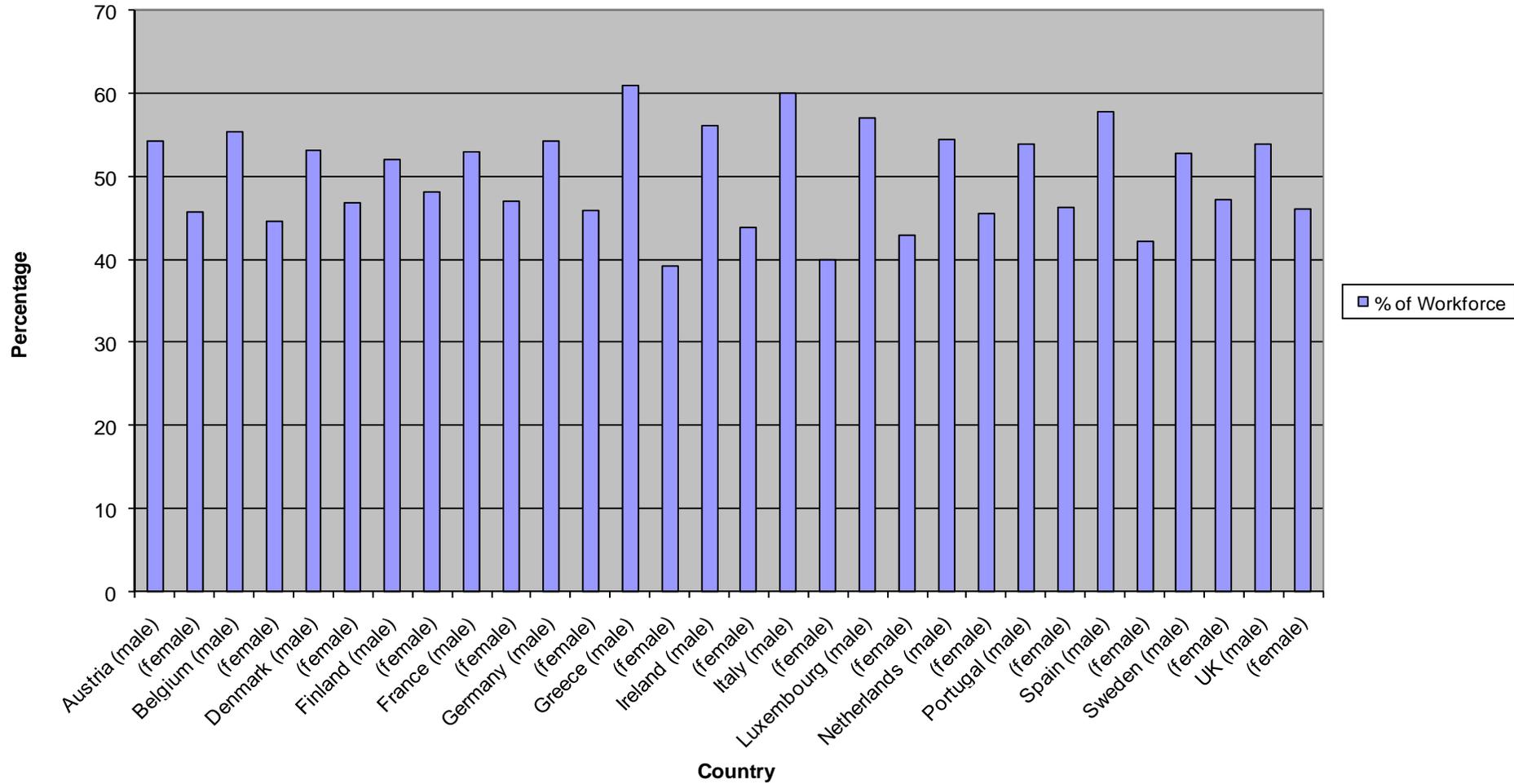
### Salute danneggiata dal lavoro: Stress (1)



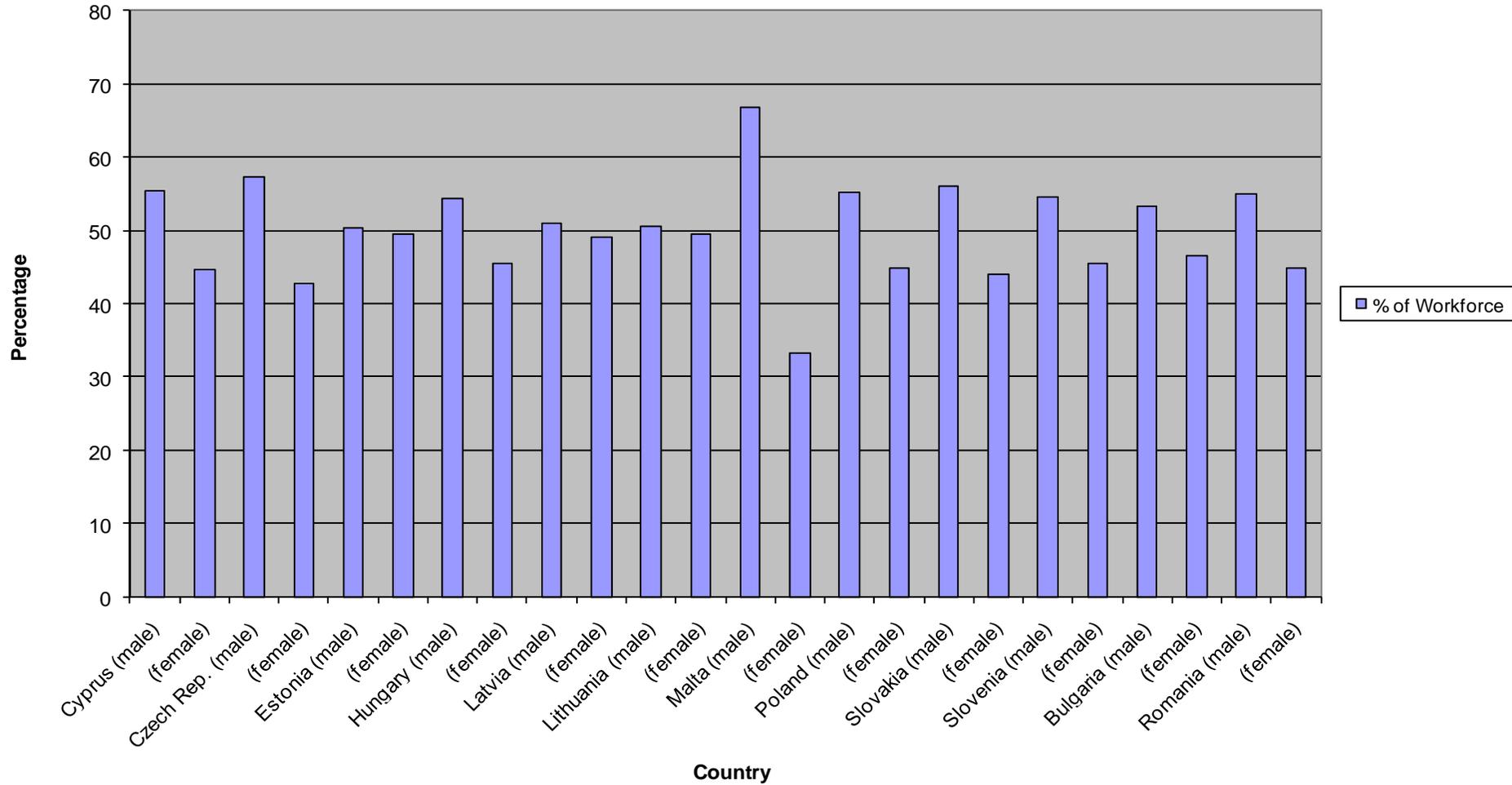
### Salute danneggiata dal lavoro: Stress (2)



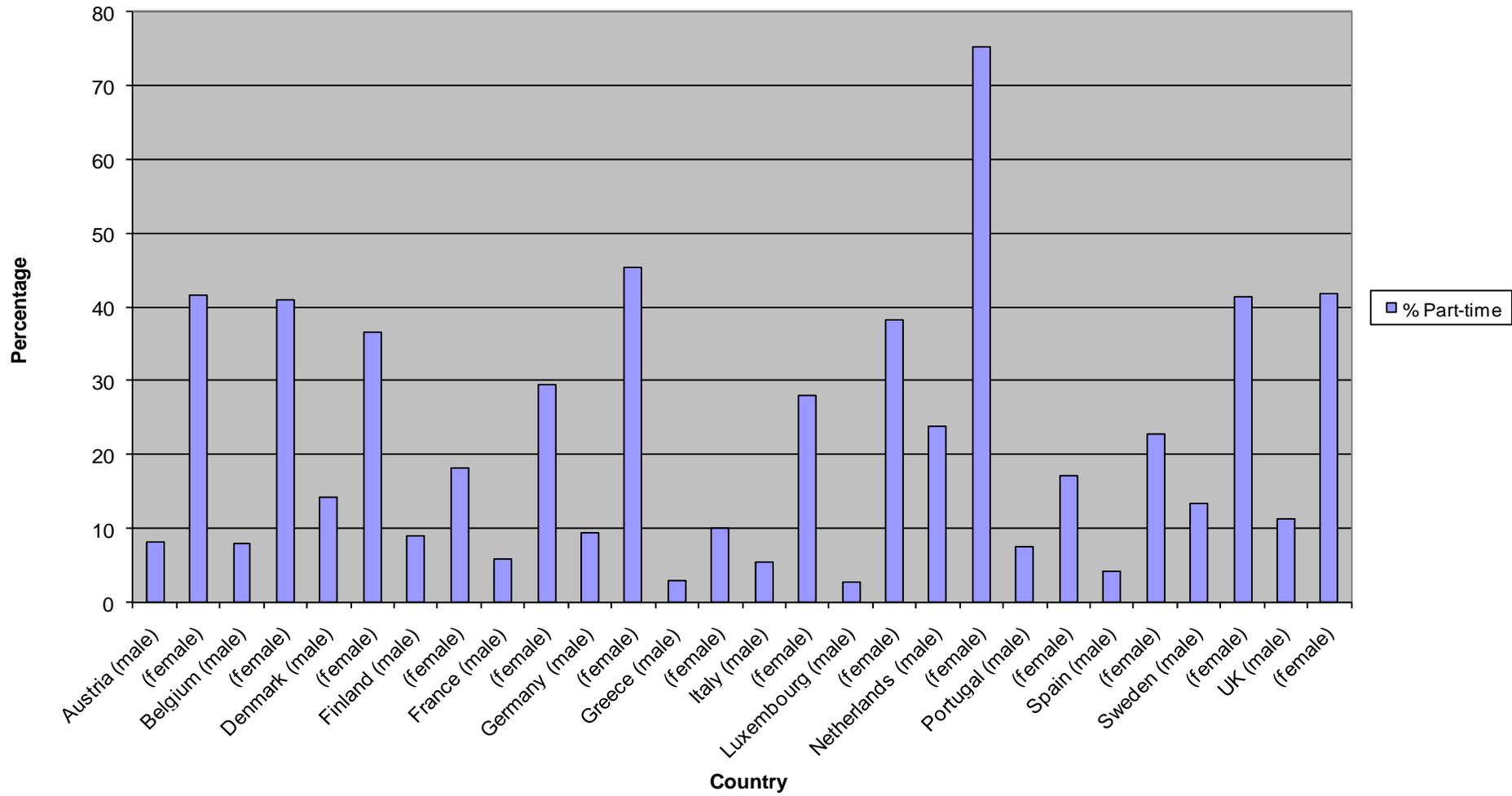
### Analisi della forzalavoro per Genere (1)



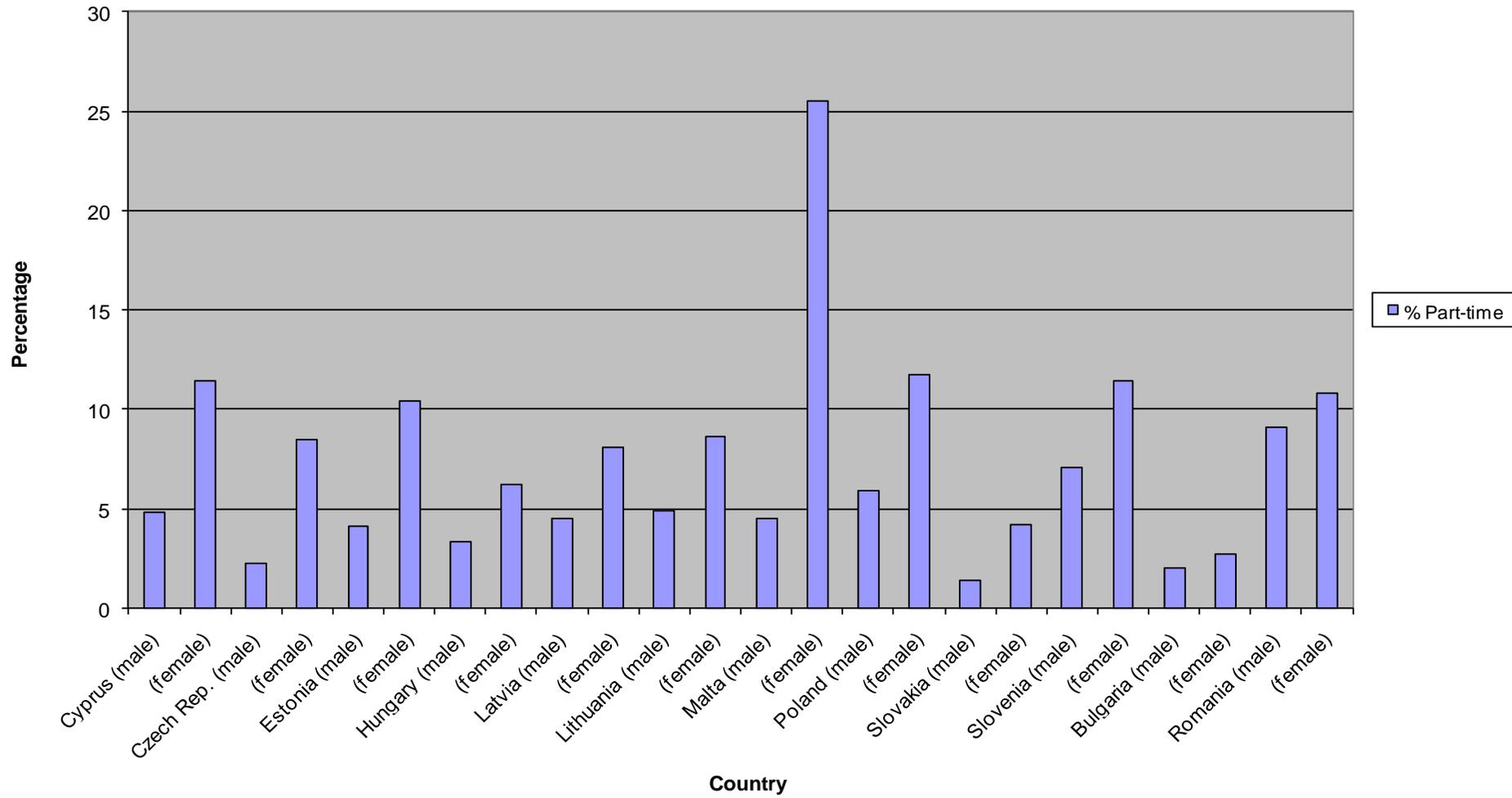
### Analisi della forza lavoro per Genere (2)



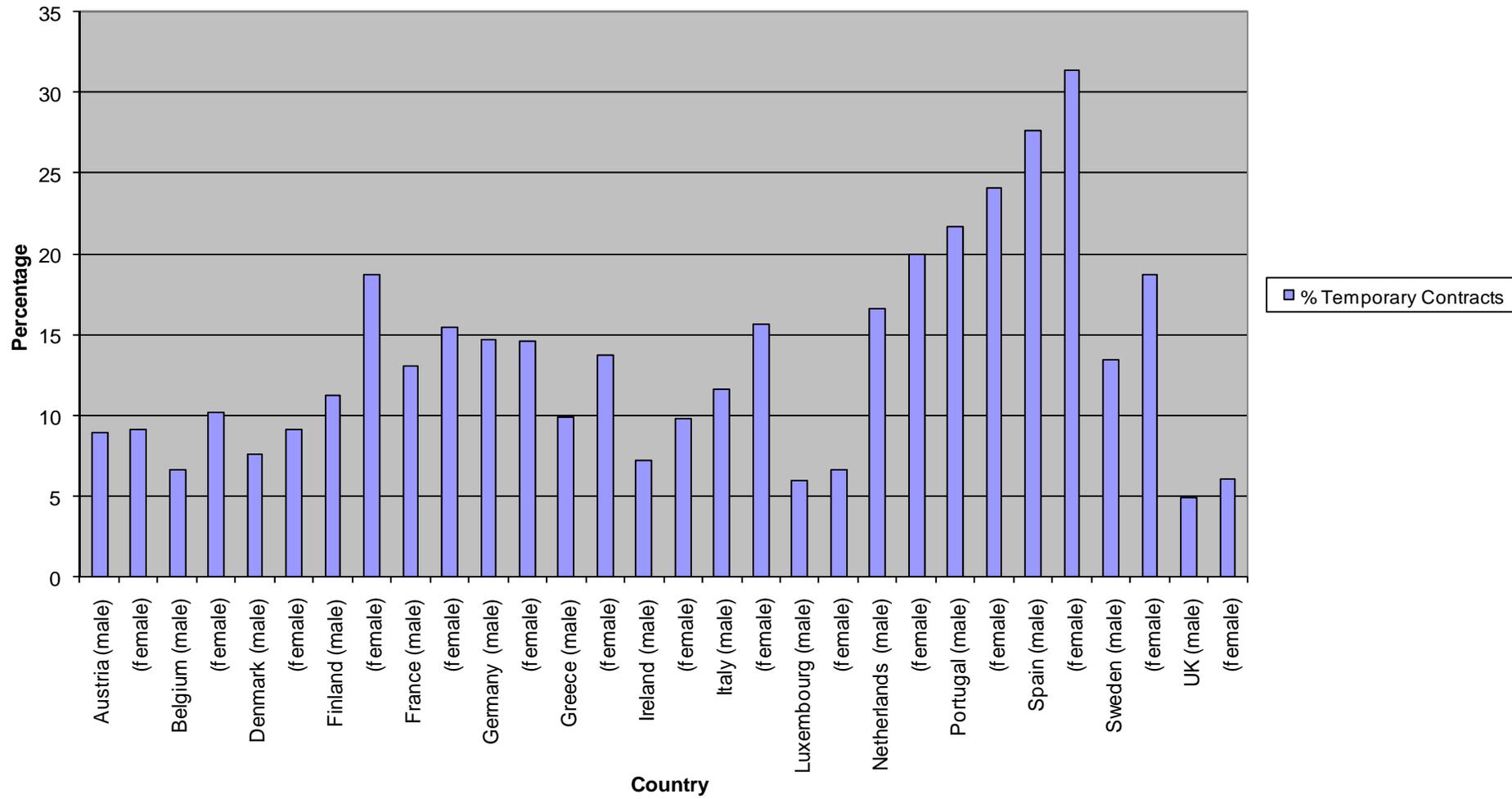
% Part-time



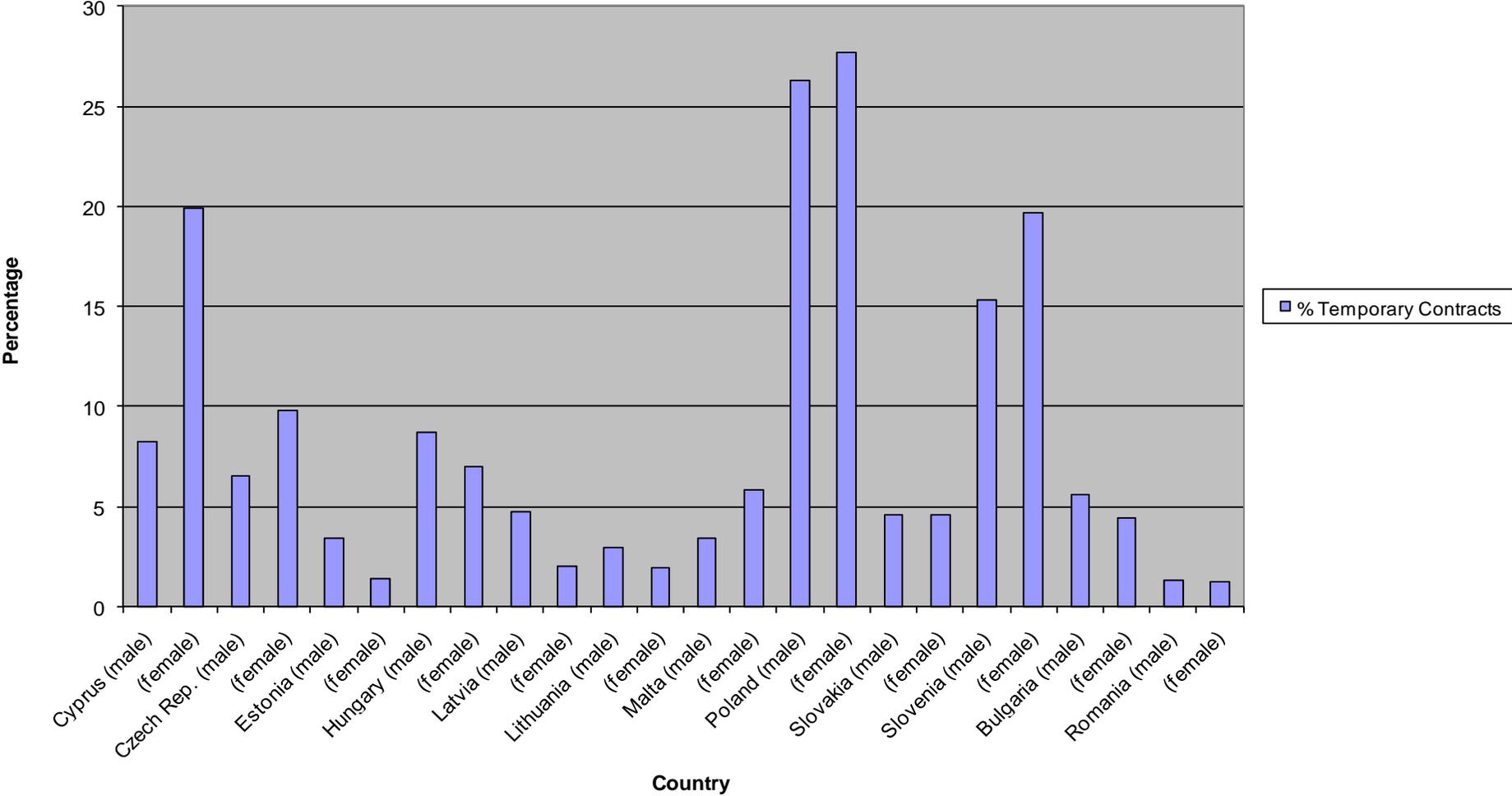
% Part-time



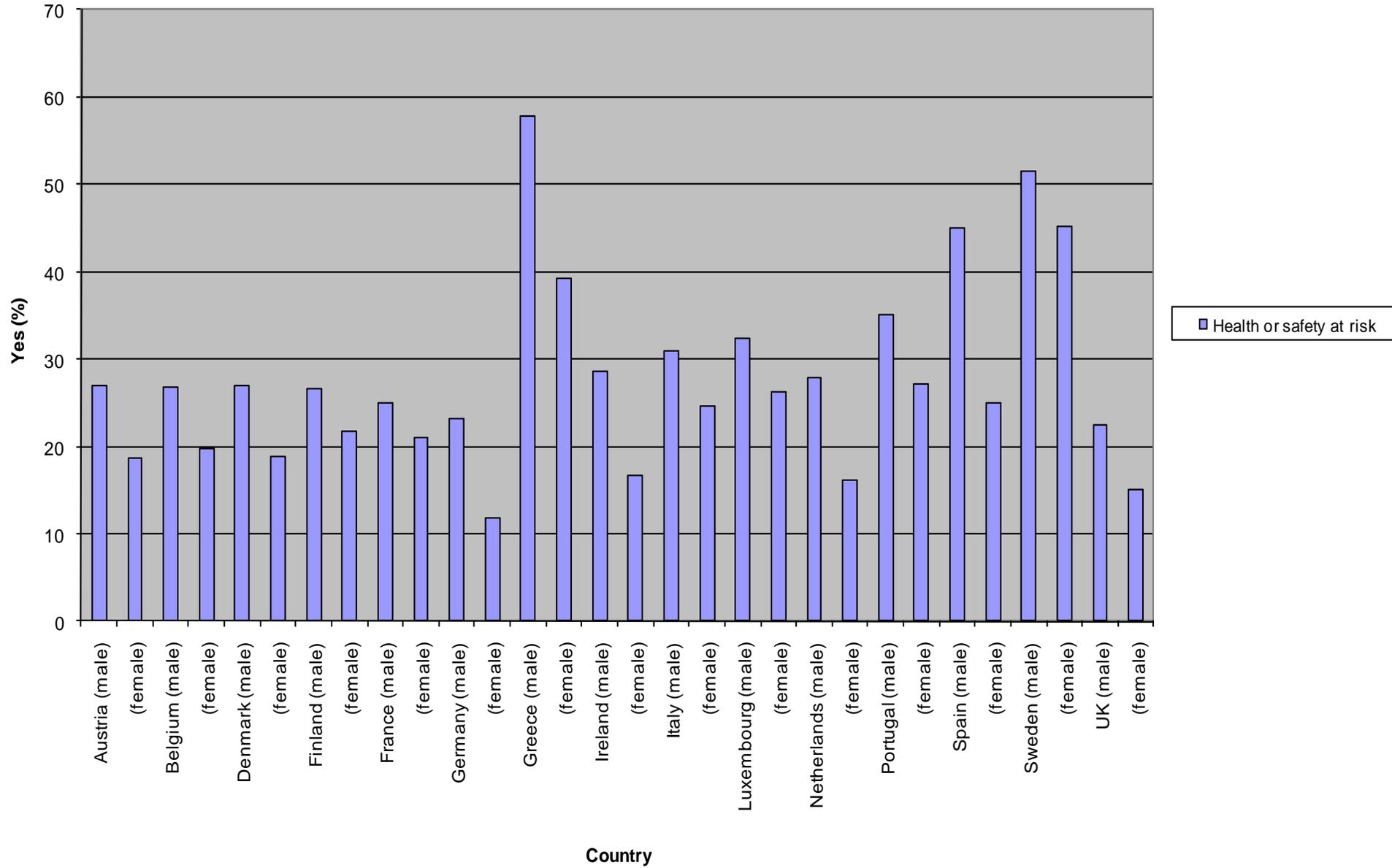
% Contratti temporanei (1)



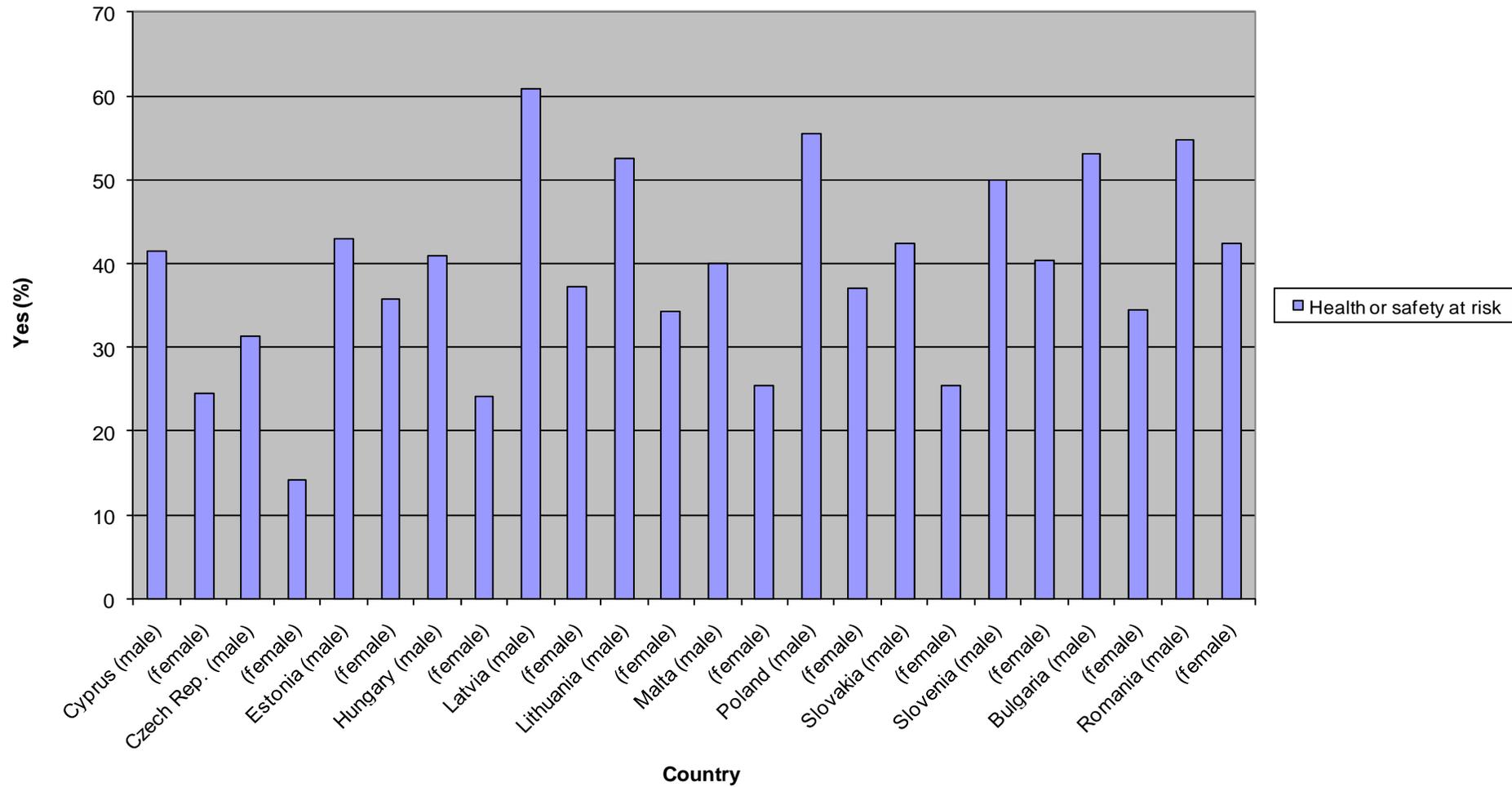
% Contratti temporanei (2)



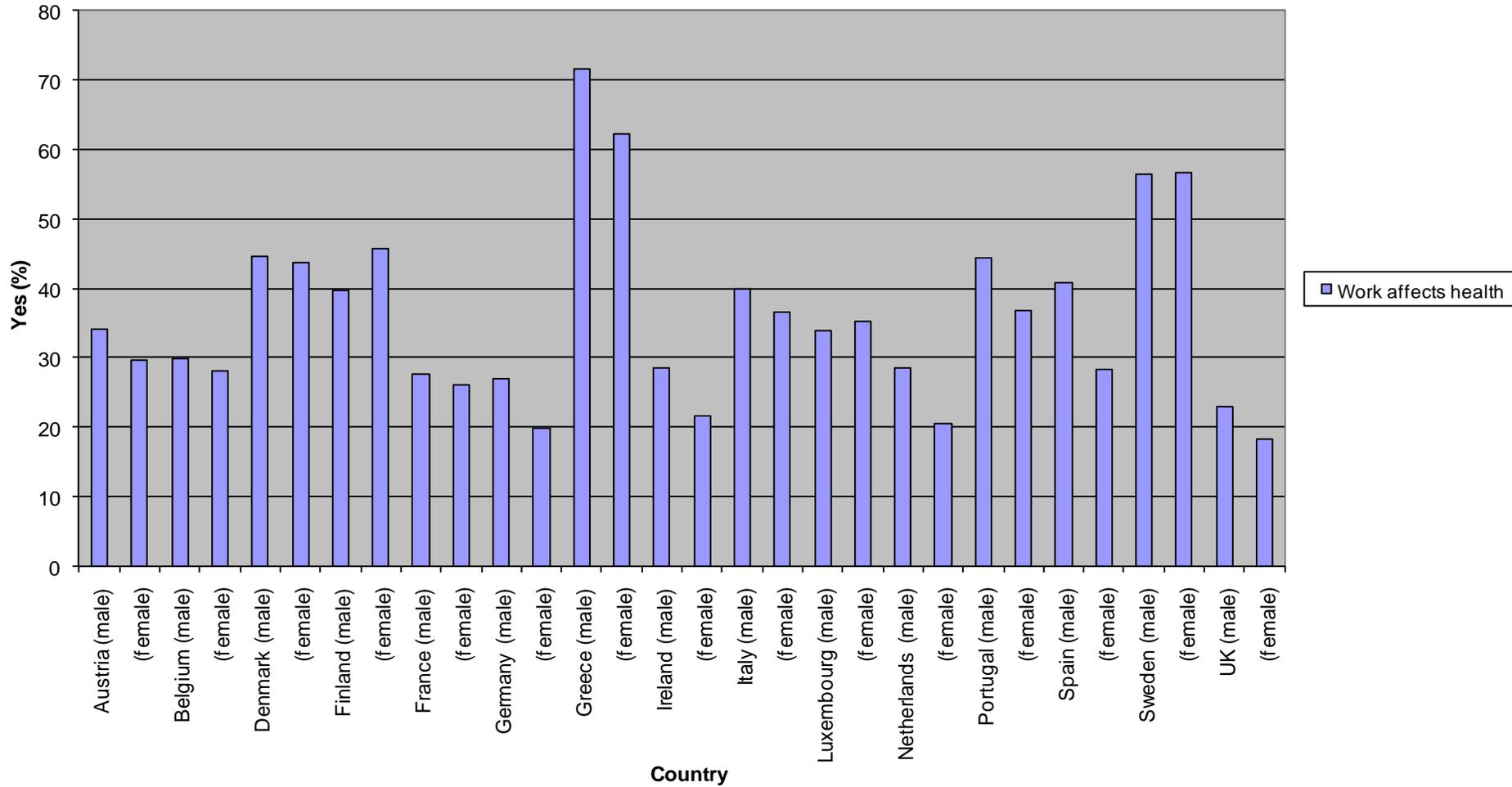
### Pensi che la tua salute e sicurezza siano a rischio a causa del lavoro? (1)



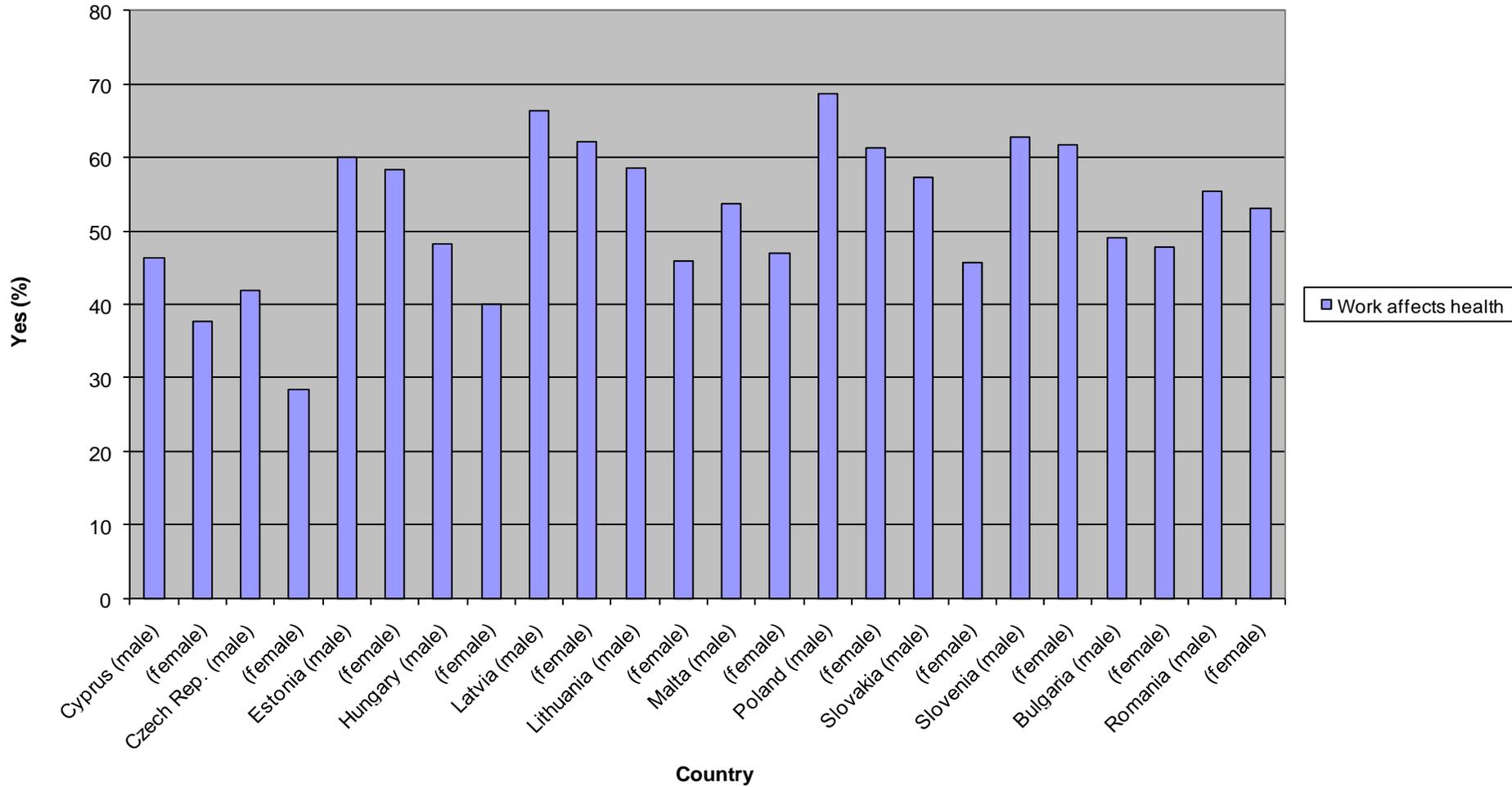
### Pensi che la tua salute e sicurezza siano a rischio a causa del tuo lavoro? (2)



### Il tuo lavoro danneggia la tua salute? (1)



### Il tuo lavoro danneggia la tua salute? (2)



## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

<i>ADL</i>	<i>Argomenti di diritto del lavoro</i>
<i>Boll. Adapt</i>	<i>Bollettino Adapt</i>
<i>Cass. Pen.</i>	<i>Cassazione Penale</i>
<i>CS</i>	<i>Consiglio di Stato</i>
<i>D&amp;G</i>	<i>Diritto e Giustizia</i>
<i>D&amp;L</i>	<i>Rivista critica di diritto del lavoro</i>
<i>DL</i>	<i>Il diritto del lavoro</i>
<i>DLM</i>	<i>Diritti lavori e mercati</i>
<i>DLRI</i>	<i>Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali</i>
<i>DML</i>	<i>Il diritto del mercato del lavoro</i>
<i>DPL</i>	<i>Diritto e pratica del lavoro</i>
<i>DRI</i>	<i>Diritto delle relazioni industriali</i>
<i>EGT</i>	<i>Enciclopedia giuridica Treccani</i>
<i>Enc dir</i>	<i>Enciclopedia del diritto</i>
<i>FA</i>	<i>Foro amministrativo</i>
<i>FI</i>	<i>Foro italiano</i>
<i>GC</i>	<i>Giustizia civile</i>
<i>GCost</i>	<i>Giurisprudenza Costituzionale</i>
<i>GD</i>	<i>Guida al diritto – Il Sole 24 Ore</i>
<i>GI</i>	<i>Giurisprudenza italiana</i>
<i>GLav</i>	<i>Guida al Lavoro</i>
<i>GN</i>	<i>Guida normativa</i>
<i>GU</i>	<i>Gazzetta Ufficiale</i>
<i>ISL</i>	<i>Igiene e sicurezza sul lavoro</i>
<i>LD</i>	<i>Lavoro e diritto</i>
<i>LG</i>	<i>Il lavoro nella giurisprudenza</i>
<i>LPA</i>	<i>Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni</i>
<i>MFI</i>	<i>Massimario del Foro italiano</i>
<i>MGC</i>	<i>Massimario di Giustizia civile</i>
<i>MGI</i>	<i>Massimario della giurisprudenza italiana</i>
<i>MGL</i>	<i>Massimario giurisprudenza del lavoro</i>
<i>RCP</i>	<i>Responsabilità civile e previdenziale</i>
<i>RDC</i>	<i>Rivista di diritto civile</i>
<i>RFI</i>	<i>Repertorio del Foro italiano</i>
<i>RGC</i>	<i>Repertorio della Giustizia civile</i>
<i>RGI</i>	<i>Repertorio della giurisprudenza italiana</i>
<i>RGL</i>	<i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza</i>
<i>RIDL</i>	<i>Rivista italiana di diritto del lavoro</i>
<i>RIMP</i>	<i>Rivista degli infortuni e malattie professionali</i>

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

PIERFRANCESCO ACQUAVIVA	Dottorando di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
ANNAMARIA ANTONUCCI	Ricercatrice Master Management Studi e Ricerche s.r.l. - Collaboratrice Adapt
AMBRA BARBONI	Dottoranda di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
BRENDA BARRETT	Professor of Employment Law Centre for Legal Research, Middlesex University London
MICHAEL BROOKES	PHD, Employment Law Centre for Legal Research, Middlesex University London
CHIARA BIZZARRO	Senior researcher, Fondazione Marco Biagi, Ricercatrice ADAPT
GABRIELE BUBOLA	Dottorando di ricerca, Scuola Internazionale di Dottorato in Diritto delle Relazioni di Lavoro, Adapt-Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
ROBERTA CARAGNANO	Dottoranda di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
RAFFAELE DAMMACCO	Dottorando di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
PAOLA DE VITA	Ricercatrice ADAPT
FRANCESCO DI BONO	Dottorando in Diritti umani, globalizzazione e libertà fondamentali Le radici del diritto europeo, Università degli Studi di Bari - Funzionario Direzione Provinciale del lavoro di Bari
SARA FERRUA	Dottoranda di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
MARIA GIOVANNONE	Dottoranda di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
MICHAEL HOUSSART	PHD student Employment Law Centre for Legal Research, Middlesex University London
DANIEL GOUVEIA M. AGNOLI	Dottorando di ricerca, Scuola Internazionale di Dottorato in Diritto delle Relazioni di Lavoro, Adapt-Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

MARÍA LUISA MARTÍN HERNÁNDEZ	Professoressa di Diritto del lavoro, Università di Salamanca e Collaboratrice Adapt – Centro Studi Marco Biagi
RENATO NIBBIO	Dottorando di ricerca, Scuola Internazionale di Dottorato in Diritto delle Relazioni di Lavoro, Adapt-Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
FLAVIA PASQUINI	Senior researcher, Fondazione Marco Biagi, Ricercatrice ADAPT
GIULIA ROSSI	Dottoranda di ricerca, Scuola Internazionale di Dottorato in Diritto delle Relazioni di Lavoro, Adapt-Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
ALBERTO RUSSO	Senior researcher, Fondazione Marco Biagi, Ricercatore ADAPT
YURI RUSSO	Avvocato del Foro di Cuneo – Collaboratore ADAPT
OLGA RYMKEVITCH	Senior researcher, Fondazione Marco Biagi
MALCOLM SARGEANT	Professor of Employment Law Centre for Legal Research Middlesex University London
SIRIO SOLIDORO	Dottorando di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
SILVIA SPATTINI	Senior researcher, Fondazione Marco Biagi, Ricercatrice ADAPT
MICHELE TIRABOSCHI	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Direttore della Scuola di alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro di Adapt e della Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
FERNANDA VARGASS	Dottoranda di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
DAVIDE VENTURI	Dottorando di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
MARTINA YANGA	PHD student Employment Law Centre for Legal Research, Middlesex University London