

**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**

*Literature review nazionale*

## **Premessa**

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. Ciò ancora più alla luce della innovazioni introdotte dal decreto correttivo n. 106/2009.

Tali rilevazioni, vevoli per il contesto italiano, trovano del resto conferma anche nel quadro europeo ed internazionale, in cui la peculiarità di queste tipologie contrattuali e modalità organizzative del lavoro, si interseca con le complessità di alcuni comparti produttivi – calzaturiero, tessile-abbigliamento, commercio, turismo e agricoltura – e con le problematiche legate allo svolgimento di attività lavorative molto pericolose o sommerse.

Per questo motivo proponiamo di seguito una rassegna ragionata che ripercorre i percorsi salienti della dottrina sul tema ed in relazione alle fattispecie oggetto del lavoro di ricerca, nella classica forma della *literature review*, nell'intento di offrire un agile strumento di consultazione.

## SEZIONE I IL TELELAVORO

### *Definizione di telelavoro e sua diffusione*

1. Il telelavoro – altrimenti detto *telework*, *telecommute* o *e-work* – è una delle innovazioni organizzative di maggior rilievo che la società dell'informatica e della tecnologia ha introdotto nel mercato del lavoro; sul punto c. Ciacia, P. Di Nicola, *Manuale sulle best practice del telelavoro*, L'officina di NEXT, Roma, 2001, 33.

2. In Italia la diffusione del telelavoro è minore rispetto agli altri Stati europei. L'anno scorso il nostro Paese contava soltanto 800 mila telelavoratori, 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. Nel 2007 erano 700 mila, pari al 3,2% del numero totale di occupati. Un numero in crescita, si stima del 7,1% in media nel periodo 2007-2011, ma pur sempre di molto inferiore al resto d'Europa. Basti pensare che in Finlandia, Olanda e Svezia più di un lavoratore su quattro è 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%; in merito consulta: [www.corriere.it/economia/09\\_gennaio\\_18/telelavoro\\_italia\\_maglia\\_nera\\_981e656e-e54711dd-9276-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/economia/09_gennaio_18/telelavoro_italia_maglia_nera_981e656e-e54711dd-9276-00144f02aabc.shtml).

3. Negli Stati Uniti operano già 29 milioni di telelavoratori che fanno telelavoro almeno una volta al mese, mentre sono addirittura 14,7 milioni quelli full-time; si veda: [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).

4. Il termine *telelavoro* fu coniato negli anni Settanta da Jack Nilles, noto consulente americano, ed identifica quel tipo di attività caratterizzata dall'impiego di tecnologie informatiche-telematiche e dalla lontananza dalla sede principale dell'azienda, con cui il telelavorista è collegato telematicamente *on-line* o *off-line*; si veda *DPL*, 2003, n. 17, 1143.

5. Nel nostro ordinamento non esiste una definizione specifica del telelavoro, se non quella relativa al solo settore pubblico nel decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, – quindi rivolta esclusivamente al personale in servizio nella pubblica amministrazione – che lo definisce come «la prestazione di lavoro eseguita dal dipendente di una delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, 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 dell'informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce»; si veda A. VISCOMI, *La salute e la sicurezza*, in L. Gaeta, P. Pascucci, U. Poti (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Il Sole 24 ore, Milano, 2000, 95 ss.;

M. Esposito, *Salute e sicurezza*, in L. Gaeta, P. Pascucci (a cura di), *Telelavoro e diritto*, Giappichelli, Torino, 1998, 125 ss.

6. In mancanza è considerata una definizione esaustiva quella elaborata dalla European Foundation di Dublino, contenuta anche nel disegno di legge n. 2470 AC dell'11 ottobre 1996, 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»; consultabile sul sito internet [www.mclink.it/telelavoro/index.htm](http://www.mclink.it/telelavoro/index.htm).

7. Come ben evidenziato dalla suddetta definizione, secondo la dottrina, 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; - si utilizzano 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; si veda S. Trifirò, G. Favalli, F. Rotondi, *Il telelavoro: qualificazione giuridica e normativa di riferimento*, in *DPL*, 2000, n. 47.

8. In particolare sulla definizione e la diffusione del telelavoro, G. Bracchi, S. Campo Dall'Orto, *Progettare il telelavoro*, F. Angeli, Milano, 1997; G. Cepollaro, *Soluzioni organizzative*, in G. Scarpitti, D. Zingarelli, *Il telelavoro. Teorie ed applicazioni*, F. Angeli, Milano, 1996, 133; De D. Masi, *Aspetti psico-sociali del telelavoro*, in Aa.Vv., *Il telelavoro nelle banche e nelle assicurazioni*, Assicredito, Roma, 1995, 41; P. Di Nicola, *Contrattare il telelavoro*, in *LD*, 1997, 493; P. Di Nicola, *Il manuale del telelavoro*, Seam, Milano, 1997, 12; P. Di Nicola, P. Russo, A. Curti, *Telelavoro tra legge e contratto*, Ediesse, Roma, 1998, 16; G. Giugni, *È necessario, subito, un altro (tele)statuto*, *Telema*, Milano, 1995, n. 2, 46; L. Gallino, *Mutamenti in corso nell'organizzazione del lavoro*, in *LI*, 1996, n. 15-16, 89 ss.; D. Gottardi, *Il telelavoro*, in *C&CC*, giugno 2001, n. 6-7, 58; V. La Manica, *Telelavoro, prospettive e problematiche*, in *DPL*, 2000, n. 26, 1824; E. Massi, *Il telelavoro nelle piccole e medie imprese*, Accordo interconfederale 17 luglio 2001, in *DPL*, 2001, n. 38; E. Pau, *Progettare il telelavoro negli Enti locali*, in *DPL*, 2001, n. 9, 603; T. Piattelli, *Le piccole e medie imprese promuovono il telelavoro*, in *Italia oggi*, 8 giugno 2001, 4; M. Viceconte, *Le forme di decentramento dell'attività lavorativa*, in *GLav*, 2000, n. 30, 34.

### ***Qualificazione giuridica e tipologie di telelavoro***

1. In merito alla qualificazione giuridica del telelavoro in Italia non esistono, per ora, disposizioni di legge che investano in modo specifico lo stesso in quanto forma di impiego. Pertanto nei casi di adozione del telelavoro si è fatto uso dei tipi o sottotipi legali di altri contratti già esistenti. La dottrina è unanime nel ritenere che il telelavoro possa essere reso sia in forma subordinata, sia in forma autonoma, sia in forma

parasubordinata, si veda L. Nogler, *Qualificazione e disciplina del rapporto di telelavoro*, in *QDLRI*, 1998, 21, 101; L. Nogler, *Il telelavoro a domicilio*, in Id., *Il lavoro a domicilio*, Giuffrè, Milano, 2000, 511.

2. 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 *telelavoro one way*: ed il *telelavoro on line*; si veda S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, in *DPR*, 2006, n. 44, 2493 ss.

3. La dottrina sottolinea che si possono inoltre distinguere diverse tipologie di telelavoro anche dal punto di vista organizzativo: il *Telelavoro a domicilio*, il *Working out o telelavoro mobile*, i *Telecentri o telecottage*, le *Aziende virtuali* ed i *Gruppi virtuali*; per approfondire si veda C. Ciacia, P. Di Nicola, *Manuale sulle best practice del telelavoro*, L'officina di NEXT, 2001, Roma, 33.

4. Si veda, inoltre, sulla qualificazione giuridica e tipologie di telelavoro: L. Battista, *Telelavoro: quale subordinazione? Riflessioni minime sul potere di controllo*, in *GC*, 1998, fasc. 11, 555; D. Bezzi, *Il lavoro flessibile: part-time, telelavoro, lavoro interinale, rapporti a tempo determinato, altri strumenti flessibili di lavoro e di organizzazione: problemi e casi pratici*, Giuffrè, Milano, 2002; G. Cassano, S. Lopatriello, *Il telelavoro: prime esperienze, inquadramento giuridico e contrattazione collettiva*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000, fasc. 1, 135; M. Gori, S. Campo Dall'Orto, *Conoscere il telelavoro: caratteristiche, esperienze, guida all'utilizzo*, F. Angeli, Milano, 2000; C. Labbadia, *L'ordinamento del personale: nuove forme di lavoro flessibile*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2001, fasc. 9, 1066; M. Miguidi, *Il lavoro flessibile negli Enti locali: part-time, telelavoro, lavoro interinale, tempo determinato, incarichi fiduciari, uffici convenzionati, rapporti formativi ed altre forme contrattuali*, ICA, Trento, 2000; L. Gaeta, A. Loffredo (a cura di), *I nuovi scenari della prestazione di lavoro*, ESI, Napoli, 1999.

### ***La regolamentazione legislativa e contrattuale del telelavoro in Italia***

1. Il telelavoro è stato oggetto di regolamentazione per la prima volta con la legge 16 giugno 1998, n. 191 (Bassanini-Ter), ma limitatamente al settore della P.A., consentendo a quest'ultima di utilizzare "forme di lavoro a distanza" al fine di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane. Ha rinviato, poi, alla legislazione regionale e locale per le modalità di utilizzo di tale tipologia di lavoro; si veda, S. Trifirò, G. Favalli, F. Rotondi, *La disciplina del telelavoro alla luce dell'accordo quadro europeo*, in *DPL*, 2002, n. 37.

2. Successivamente alla legge del 1998, il regolamento di delegificazione è stato attuato con decreto del Presidente della Repubblica dell' 8 marzo 1999, n. 70, che è intervenuto a definire le norme necessarie per la concreta operatività dell'istituto; si veda, S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, in *DPR*, 2006, n. 44, 2493 ss.

3. Il 23 marzo 2000 è stato concluso, tra l'Aran e le Confederazioni sindacali nazionali, l'accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, ad integrazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999, con il quale si è inteso convenire regole appropriate e strumenti idonei a consentire la sperimentazione di forme di telelavoro; si veda S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, in *DPL*, 2006, n. 44, 2493 ss.

4. Sul telelavoro nella P.A. si vedano, anche, R. Caruso, *L'impiego nelle amministrazioni pubbliche - Nuovi lavori e nuovi diritti con il telelavoro in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, fasc. 1, 119; G. Cassano, *Il telelavoro nella pubblica amministrazione (a proposito del D.P.R. 8 marzo 1999, n.70)*, in *GM*, 2000, fasc. 6, 1358-1378; C. Cordella, U. Poti, *Il telelavoro nella pubblica amministrazione: una soluzione alle esigenze di flessibilità*, Europass, Milano, 2000, n. 10; L. Gaeta, P. Pascucci, U. Poti, *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1999; L. Gaeta, *Il regolamento sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Ragiusan*, 1999, fasc. 185, 317-323; M. Lucca, *La privatizzazione delle fonti nel pubblico impiego e nuove tipologie contrattuali della prestazione di lavoro nell'ente locale, con una proposta operativa per il ricorso al lavoro interinale*, in *Rivista del personale dell'ente locale*, 2001, fasc. 3-4, 423-452; M. Lucca, *Nuove prospettive di lavoro nella Pubblica Amministrazione a seguito della delegificazione delle fonti contrattuali del pubblico impiego*, in *Il diritto della Regione*, 2000, fasc. 6, 869-896; E. Massi, *Il telelavoro tra p.a. e settore privato: problemi e prospettive*, in *DPL*, 1999, n. 19, 1285-1289; M. Miguidi, *Il lavoro flessibile negli Enti locali: part-time, telelavoro, lavoro interinale, tempo determinato, incarichi fiduciari, uffici convenzionati, rapporti formativi ed altre forme contrattuali*, ICA, Trento, 2000; P. Pascucci, *Pubbliche amministrazioni: accordo quadro sul telelavoro*, in *GLav*, 1999, n. 30, 12 ss.; R. Passavanti, *Telelavoro e pubblica amministrazione. Implicazioni in tema di igiene e sicurezza del lavoro*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2002, fasc. 6, 716; U. Poti, C. Cordella, *Il telelavoro nella pubblica amministrazione: aspetti organizzativi e riflessi sull'occupazione*, in *Il Diritto del mercato del lavoro*, 1999, 318; M. Santorelli, A. Ziccarelli, *Una Pubblica Amministrazione più flessibile con il telelavoro*, in *Tributi*, 2002, fasc. 6, 410-415; M.R. Zincone, *Il telelavoro al debutto tra i dipendenti pubblici*, in *Il Sole-24 Ore*, 22 luglio 1999; A. Viscomi, *Telelavoro e pubbliche amministrazioni*, in *Studium iuris*, 1999, n. 10, 1062.

5. 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, Unci), e Cgil, Cisl e Uil hanno sottoscritto un 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); si veda F. Toffoletto, *Nuove tecnologie informatiche e tutela del lavoratore. Il potere di controllo del datore di*

lavoro in V. Franceschelli, e. Tosi (collana diretta da), *Il telelavoro, Diritto delle nuove tecnologie*, Giuffrè, Milano, 2006.

6. Sull'Accordo interconfederale si veda anche M. Frediani, *Telelavoro ed accordo interconfederale*, in *LG*, 2004, fasc. 9, 824-828; M. Frediani, *Telelavoro ed accordo quadro europeo. Commento a accordo quadro sul telelavoro del 16 luglio 2002 siglato da sindacati e datori di lavoro europei ex art. 139 Tr. Ce.*, in *LG*, 2002, fasc. 11, 1037-1038; R. Giovani, *Le novità dell'accordo interconfederale sul telelavoro*, in *DPL*, 2004, n. 27, 1823; M. Lepore, *La sicurezza e la tutela della salute dei telelavoratori. L'accordo europeo del 16 luglio 2002*, in *ADL*, 2002, fasc. 3, 813-824; E. Massi, *Telelavoro: ratificato l'accordo europeo*, in *DPL*, 2002, n. 34, 2253; M. Perrone, *Sulle politiche del lavoro la Ue cerca linee comuni*, in *Il Sole-24 Ore*, 30 settembre 1999.

7. Numerosi contratti collettivi, rinnovati successivamente alla sigla dell'Accordo interconfederale del 9 luglio 2004, hanno poi dimostrato particolare attenzione alla modalità lavorativa del telelavoro; si veda, G. Spolverato, *Il telelavoro nei contratti collettivi*, in *Nuove tecnologie e rapporto di lavoro*, in *DPL*, 2006, n. 34, 1889-1894.

8. Per approfondire il telelavoro nei contratti collettivi si veda P. Ichino, *Telelavoro: quale contratto*, in *DPL*, 1991, serie oro, 79-86; P. Pizzi, *Telelavoro: principi ed esperienze applicative nella contrattazione collettiva italiana*, in *DL*, 1996, 179 ss.; P. Pizzi, *Il telelavoro nella contrattazione collettiva*, in G. Santoro-Passarelli, *Flessibilità e diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996, 235 ss.; P. Zanelli, *Nuove tecnologie. Legge e contrattazione collettiva*, Giuffrè, Milano, 1993.

### ***I rischi per la salute e la sicurezza a cui sono esposti i telelavoratori***

1. Poiché la peculiarità della prestazione del telelavoratore è l'impiego di tecnologie informatiche e telematiche, ne deriva che, secondo la dottrina, i principali rischi per la sicurezza e tutela della salute a cui sono esposti tali lavoratori sono collegati all'«utilizzo intensivo e scorretto» di videoterminali; si veda A. Messineo, A. Bruschi, G. Di Martino, A. Imperatore A. 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.

2. 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. Per una analisi più approfondita delle patologie a cui è maggiormente soggetto il telelavoratore si veda, G. Doepke, *Un telelavoro compatibile con le esigenze della salute*, in *A&S*, 1997, n. 9, 76.

3. Secondo la dottrina gli altri elementi di sfavore per la tutela dei telelavoratori, sotto un profilo prevenzionistico, sono: l'«isolamento sociale» e «la perdita delle possibilità di comunicazione e di una rappresentanza comune di interessi»; si veda A. Coccozza, *Alcune riflessioni sulla sperimentazione del telelavoro in Telecom Italia: l'accordo*

sindacale del 26 luglio 2007, Working Paper Adapt, 2008, n. 51, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it); P. de Vita, *La tutela della sicurezza nel telelavoro*, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 35.

4. Per approfondire sui rischi per la salute e la sicurezza dei telelavoratori si consulti: P. de Vita, *Come è cambiato il lavoro domestico: nuovi soggetti e nuovi rischi*, in P. de Vita (a cura di), *La tutela della sicurezza nell'ambito del lavoro domestico*, Dossier Adapt, 2009, n. 7, 2-6; S. Ferrua, *Il burn-out: malattia professionale moderna*, in *ISL*, 2006, n. 8, 476; F. Lamanna, *Burn-out in sanità, sindrome da stress o malattia professionale*, in *Il diritto sanitario moderno*, 2003, 93; M. Lepore, *La sicurezza e la tutela della salute dei telelavoratori. L'accordo europeo del 16 luglio 2002*, in *ADL*, 2002, fasc. 3, 813; F. Pontrandolfi, *Il telelavoro, profili della sicurezza e del controllo a distanza e prime applicazioni pratiche*, in *RIMP*, 1999, fasc. 6, pt. 1, 995; E. Signorini, A. Arcano, *L'obbligo di sicurezza in alcune ipotesi di lavoro a distanza*, in *Ambiente energia lavoro*, 2000, fasc. 4, 260.

***La tutela prevenzionistica dei telelavoratori subordinati, autonomi e parasubordinati nel decreto legislativo n. 81 del 2008, così come modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 106 del 2009***

1. Sotto un profilo legislativo, ai fini delle tutele prevenzionistiche, 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 o in un rapporto di lavoro parasubordinato. Rileva, infatti, che il legislatore, nell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008, ha inserito un'apposita previsione solo per i telelavoratori subordinati pubblici e privati – che il decreto identifica come lavoratori a distanza – purché effettui una prestazione di lavoro a distanza, mediante collegamento informatico e telematico. Si veda, al riguardo, 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. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro*, Utet, Torino, 2007; M. Tiraboschi *Campo di applicazione e tipologie contrattuali*, 133-141, e A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, 415-423, entrambi in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2009; 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 la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Milano, Ipsoa, 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.

2. Per la dottrina che fa rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 non soltanto i telelavoratori *stricto sensu* ma anche altre forme di "lavoro a distanza" non costituenti telelavoro, si veda, P. Soprani, *"TU sicurezza": novità, obblighi, responsabilità, sanzioni*, in F. Bacchini, *Speciale Testo Unico sicurezza del lavoro*, in *ISL*, 2008, 237 ss.

3. Per la dottrina che fa rientrare nel campo di applicazione dell' articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 , soltanto i telelavoratori *stricto sensu* si veda P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, A. Antonucci, M. Lepore (a cura di), *La tutela della salute e sicurezza nel lavoro a domicilio e nel telelavoro*, in Dossier Adapt, 2009, n. 15, 12 ss.

4. Secondo una parte della dottrina, i «telelavoratori subordinati domiciliari» sono 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. Si veda, 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 salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, A. Antonucci, M. Lepore (a cura di), *La tutela della salute e sicurezza nel lavoro a domicilio e nel telelavoro*, in Dossier Adapt, 2009, n. 15, 12 ss.

5. Per un'altra parte della dottrina, invece, il telelavoro subordinato domiciliare non rientra nella fattispecie legale del lavoro a domicilio di cui alla legge n. 877 del 1973. Si veda, M. Lepore, *La sicurezza e la salute dei telelavoratore. L'accordo europeo del 16 luglio 2002*, in *ADL*, 2002, 816.

6. Diverse da quelle previste per i telelavoratori subordinati sono, invece, le tutele prevenzionistiche statuite per i «telelavoratori autonomi» e i «telelavoratori parasubordinati».

7. Nel panorama normativo previgente, nei confronti dei telelavoratori autonomi 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; si veda, L. Fantini, *I telelavoratori*, in G. Natullo, M. Rusciano, *Ambiente e sicurezza nel lavoro*, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro*, Utet, Torino, 2007, VIII, 381.

8. Il decreto legislativo n. 81 del 2008 ha ridisciplinato la normativa antinfortunistica riguardante i lavoratori autonomi ed ha posto in capo agli stessi degli «obblighi di auto-protezione», con riferimento alle attrezzature di lavoro e ai dispositivi di prevenzione e protezione. Si veda, 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, 415-423.

9. Per quanto concerne i telelavoratori parasubordinati, siano essi collaboratori a progetto ovvero collaboratori coordinati e continuativi, nei loro confronti si applicano tutte le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, relative alle tutele

garantite ai telelavoratori subordinati, qualora la prestazione lavorativa si svolga «nei luoghi di lavoro del committente».

10. Per approfondire il tema del nuovo campo di applicazione soggettivo del decreto legislativo n. 81 del 2008, si veda 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; G. Bubola, *I collaboratori coordinati e continuativi, i lavoratori a progetto, gli occasionali, gli associati in partecipazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 272; P. Pascucci, *Il campo di applicazione soggettivo delle nuove regole sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *DLM*, 2008, 297; Stolfa F., *L’ambito di applicazione soggettivo*, in G. Natullo, M. Rusciano, *Ambiente e sicurezza nel lavoro*, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro*, Utet, Torino, 2007; P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell’ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, in A. Antonucci, M. Lepore (a cura di), *La tutela della salute e sicurezza nel lavoro a domicilio e nel telelavoro*, in *Dossier Adapt*, 2009, n. 15, 12-31; 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, 2009, 133.

## **SEZIONE II IL LAVORO DOMESTICO**

### ***Inquadramento giuridico***

1. Una prima trattazione sistematica del rapporto giuridico di lavoro domestico è presente in A. Lorusso, *La disciplina giuridica del lavoro domestico*, Cappelli, Bologna, 1975; vedi altresì M. Offeddu, *Il lavoro domestico*, in P. Rescigno (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Giappichelli, Torino, 1986, vol. IV; F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, in P. Schlesinger (diretto da) *Commentario al Codice Civile*, Giuffrè, Milano, 2000.

2. Alla stregua delle prime definizioni sul tema di lavoro domestico la giurisprudenza di legittimità correlò la delimitazione generale degli obblighi assicurativi globalmente intesi al solo lavoratore domestico che fosse impegnato per più di quattro ore al giorno, disponendo il diritto alla tredicesima mensilità solo per il caso del lavoro domestico reso in regime di subordinazione e quindi oltre la soglia delle quattro ore al giorno. In questo senso una delle prime sentenze è stata quella emessa dalla Pretura di Roma (sentenza 15 novembre 1960). In senso comprensibilmente critico avverso questa soluzione vedi F. Bianchi D'Urso, voce *Lavoro domestico*, in *EGT*, 1990, 2.

3. Il riconoscimento in capo alla legge speciale n. 339 del 1958 della capacità di assorbire nel proprio ambito il lavoro domestico reso in regime di subordinazione aveva quale effetto quello di assorbire l'intero *corpus* legale di matrice codicistica. In sostanza la legge n. 339 del 1958 regolava in modo pressoché esclusivo la fattispecie del lavoro domestico, atteso che le norme del Libro V del Codice Civile non potevano che cedere alle leggi speciali.

### ***La posizione della giurisprudenza***

1. Riguardo alle posizioni giurisprudenziali un vero e proprio punto di svolta fu rappresentato dalla pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite 22 luglio 1964, n. 1961, in base alla quale si stabilì che anche il lavoro domestico prestato al di sotto della soglia delle quattro ore giornaliere potesse essere ricondotto nell'ambito del lavoro domestico dipendente.

2. Questa conclusione raggiunta dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite diventò ben presto *ius receptum*. Tanto che la stessa Corte Costituzionale, più volte, nel corso degli anni Sessanta, constatò la fondatezza dei rilievi di cui alla pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite.

3. In particolare la sentenza della Corte Costituzionale 19 febbraio 1976, n. 27, secondo cui l'estensione di determinate tutele in relazione alla qualità ed entità della prestazione non poteva che essere definita né illogica, né irrazionale.

### ***La nozione di lavoro domestico***

1. Sulla nozione di lavoro domestico taluni sostengono la possibilità che nella definizione codicistica sia compreso il lavoro prestato in favore di qualsiasi convivenza, anche di tipo non familiare, mentre contro questa soluzione si pronuncia M. Offeddu, *Il lavoro domestico*, in P. Rescigno (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Giappichelli, Torino, 1986, vol. IV, il quale rileva che questa soluzione non sarebbe suffragata da adeguati elementi normativi e non ritiene di condividere l'idea per cui le norme debbano trovare applicazione per organismi qualitativamente diversi da quelli indicati.

2. Il problema dell'esatta delimitazione dell'ambito applicativo della legge speciale del 1958 si considerava eluso nella convinzione che il predetto limite della quattro ore giornaliere fosse tanto sicuro e cristallino da non potere generare alcun dubbio sulla esatta delimitazione dell'ambito di applicazione del provvedimento. C'è chi ha sollevato, invece, il problema del vasto assortimento di modelli orari nell'ambito del lavoro domestico, modelli per molti versi sconosciuti al generale modo di lavorare nell'impresa di grandi dimensioni. Si veda G. Vicini, *Il rapporto di lavoro domestico*, Il Sole 24 Ore-Pirola, Milano, 1991, 23 ss.

### ***Specialità del rapporto e normazione generale***

1. Sulla possibilità di recuperare la normazione generale dettata per il lavoro nell'impresa anche al lavoro domestico una parte della dottrina ha fatto rilevare l'importanza di procedere ad una verifica di compatibilità delle singole norme per assicurare l'accesso della regolamentazione del lavoro nell'impresa. Secondo M. Offeddu, *Il lavoro domestico*, in P. Rescigno (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Giappichelli, Torino, 1986, vol. IV, invece, il lavoro domestico sarebbe regolato esclusivamente dalle norme esplicitamente dettate nel capo II e, solo se più favorevoli, dalle consuetudini e dagli usi.

2. Ritiene invece preferibile, perché suffragata anche dalla giurisprudenza, l'idea dell'applicazione della normativa codicistica, in considerazione della collocazione dell'articolo 2239 del Codice Civile, il quale appare una norma di generale invocabilità, in presenza di rapporti di lavoro subordinato non inerenti all'esercizio di una impresa, F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, in P. Schlesinger (diretto da) *Commentario al Codice Civile*, Giuffrè, Milano, 2000.

### ***La dimensione contrattuale-collettiva***

1. Una caratteristica essenziale del lavoro domestico delle origini appare "la sterilizzazione dell'azione collettiva" che sembra aver giocato un ruolo senza dubbio

rilevante nella collocazione sistematica della figura del lavoro domestico e nella sua qualificazione.

2. Nella esclusione dell'intervento di origine sindacale si è letta la tangibile riluttanza avverso la qualificazione di questo rapporto come *rapporto di lavoro subordinato*. Si è dovuti arrivare alla pronuncia della Corte Costituzionale del 1969 (sentenza 9 aprile 1969, n. 68) per comporre il dissidio. La Corte Costituzionale, in quella sede, ebbe modo di affermare la illegittimità della sottrazione del lavoro domestico all'azione contrattuale collettiva, legittimandone appieno il ruolo di fonte regolatrice. Con l'intervento della Corte Costituzionale si è placato così quel *vulnus* che sarebbe potuto derivare allo stesso principio di parità di trattamento a discapito del lavoratore domestico.

### ***L'orientamento della dottrina***

1. Passando invece alla pluralità delle fattispecie di lavoro domestico si veda F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, in P. Schlesinger (diretto da) *Commentario al Codice Civile*, Giuffrè, Milano, 2000, 44-51.

2. Sulla figura del lavoratore domestico che possa intendersi come “dominante” può darsi per acquisita l'opportunità di enucleare, oltre alle convivenze *strictu sensu* familiari, anche quelle che possono essere qualificate come convivenze parafamiliari, anche se si registra a questo proposito una certa fioritura di posizioni disomogenee. Si parla anche di una certa superfetazione nell'operazione qualificatoria e di una certa concessione a suggestioni che si rivelano spesso di carattere puramente sociologico. In tal senso F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, in P. Schlesinger (diretto da) *Commentario al Codice Civile*, Giuffrè, Milano, 2000.

3. Sono considerati elementi imprescindibili ai fini della qualificazione del rapporto di lavoro domestico l'elemento strutturale, legato al tipo di convivenza in cui il rapporto trova esecuzione, e l'elemento finalistico, ovvero funzionale o teleologico, volto ad acclarare la destinazione della prestazione resa alla luce degli interessi sottesi al rapporto.

4. Importante appare la caratterizzazione teleologica del rapporto che induce a intendere come rapporto di lavoro domestico quello per esempio dei portieri dei locali, dei giardinieri, purchè il rapporto di lavoro da loro espletato sia diretto a beneficio dell'interesse del datore di lavoro stesso.

5. Anche se per la più opportuna qualificazione del rapporto di lavoro resta fondamentale valutare caso per caso la prestazione prevalente e riportare la prestazione nell'ambito della fattispecie.

6. La innegabile peculiarità del rapporto ha indotto il legislatore ad ammettere il carattere di specialità del lavoro domestico. Del resto, che il lavoro domestico sia da intendersi come lavoro subordinato appare dalla stessa collocazione della norma che lo riguarda, mentre la giurisprudenza opera la qualificazione secondo i tradizionali criteri

valutativi. In dottrina sostiene la possibilità di recuperare il rapporto di lavoro domestico, nonostante la sua accertata specialità, nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato attraverso una valutazione che non disconosce la specialità del rapporto ma ne ravvisa gli elementi e li assume a referente nel giudizio di compatibilità F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, in P. Schlesinger (diretto da) *Commentario al Codice Civile*, Giuffrè, Milano, 2000.

7. Al di là della scelta, che può sembrare opinabile, di frazionare in singoli precetti gli obblighi del datore di lavoro, la sequenza di questi obblighi è riconducibile all'obbligazione fondamentale, avente ad oggetto la imprescindibile tutela della integrità psico-fisica del dipendente, tradizionalmente esposta a potenziali lesioni nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato.

8. Ciò appare *de plano* dalla stessa dizione dell'articolo 6 della legge n. 339 del 1958, la quale esplicita l'obbligo per lo stesso datore di lavoro di assicurare al prestatore di lavoro domestico un lavoro che non gli nuoccia.

9. Rileva, nel regime di tutela, il fatto che si sia optato per una accezione tecnica di ambiente, più ridotta, che assume l'ambiente a sinonimo di locale o addirittura di stanza, mentre in dottrina sembra ormai consolidata una visione ben più ampia di ambiente di lavoro come è possibile leggere in L. Montuschi, voce *Ambiente di Lavoro*, in *DDPCom*, 1987. Questa opzione tecnica limitativa del concetto di ambiente di lavoro sembra avere anche degli innegabili riflessi di carattere sistematico. L'articolo 2087 del Codice Civile a questo punto risulterebbe inapplicabile ai rapporti di lavoro speciali, perché si tratta di rapporti qualificati come estranei all'impresa anche se, in senso contrario alla esclusione dal campo di protezione dell'articolo 2087 del Codice Civile si è pronunciato R. Romei, *Il campo di applicazione del decreto legislativo 626 del 1994 e i soggetti*, in M. Montuschi (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza, Commentario al D. Lgs. N. 626/1994*, Giappichelli, Torino, 1997.

Non si dovrebbe a questo punto dimenticare che i riferimenti costituzionali nel senso dell'ineludibile incomprimibilità del bene della salute e sicurezza sul luogo di lavoro sembrano abbondare, ma questo appare ancora non molto utile a valicare il problema di fondo, ossia della sostanziale e più volte confermata scelta della mancata applicazione della disciplina a tutela della salute e sicurezza nel rapporto di lavoro domestico, come pare emergere dalla dizione del decreto legislativo n. 626 del 1994.

10. In senso contrario, ossia nel senso della diretta applicazione dell'articolo 2087 del Codice Civile al lavoro domestico sembra pronunciarsi C. Smuraglia, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Giuffrè, Milano, 1974, 76.

Il fatto che lo stesso decreto legislativo n. 626 del 1994 escludeva dal campo di applicazione il lavoro domestico appare associabile alla scelta compiuta circa cinquanta anni prima nella qualificazione dell'istituto.

11. Del resto l'esclusione dall'applicazione dell'articolo 2087 del Codice Civile appariva ragionevole nella misura in cui una obbligazione che fosse invece aperta verso la massima diligenza tecnicamente possibile, secondo le ultime evoluzioni giurisprudenziali, non poteva che stridere con le caratteristiche del lavoro domestico,

reso per definizione nell'ambito di una organizzazione non produttiva, per finalità eminentemente personali.

12. F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, in P. Schlesinger (diretto da) *Commentario al Codice Civile*, Giuffrè, Milano, 2000, ritiene che la legge speciale sul lavoro domestico pare offrire una adeguata tutela in una logica protettiva, dal momento che il lavoratore domestico ha diritto di rifiutare la prestazione senza perdere il diritto alla retribuzione nel caso di ambiente nocivo, e ha anche diritto al fatto che il datore di lavoro metta a disposizione degli adeguati strumenti di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, questo del resto in ferma applicazione del principio di compatibilità richiamato dalla stessa legge speciale sul lavoro domestico.

13. Sul problema della tutela dal licenziamento della lavoratrice domestica, sulla insufficienza del quadro normativo a garantire la tutela della lavoratrice riflette L. Colacurto, *L'esclusione dalla tutela della legge 1204 del 1971 delle lavoratrici domestiche*, nota a C. Cost. 15 marzo 1994, n. 86, in *RGL* 1994, fasc. 2, 399-401. La Corte Costituzionale, successivamente, ha cambiato rotta, precisando che la specialità del lavoro domestico non può essere considerato elemento sufficiente ad escludere la applicazione delle norme dettate per l'impresa e, in questo caso, in particolare l'applicazione dell'articolo 2110 del Codice Civile. Su questa ultima sentenza vedi in particolare il commento di F. Giammaria, *Lavoro domestico, licenziamento disciplinare e tutela della maternità*, in *DL*, 1994, II, 519-527, il quale rileva anche che i parametri a cui il giudice dovrebbe fare riferimento sono quelli della normativa internazionale o del contratto collettivo applicabile.

### ***La nozione di ambiente di lavoro e la tutela della salute e sicurezza***

1. Per quanto riguarda la tutela del lavoratore che presta lavoro in ambiente domestico un passo legislativo che può senza dubbio qualificarsi come decisivo nella direzione di una migliore tutela della salute e sicurezza è quello che riguarda la nuova legge n. 493 del 1999 al cui interno (precisamente nell'articolo 6) è contenuto il riconoscimento del valore sociale ed economico del lavoro prestato in tale ambiente, in considerazione degli indiscutibili vantaggi che da esso può trarre l'intera collettività.

Tale legge sembra fare seguito ai chiari orientamenti comunitari ed internazionali diretti a prestare un'adeguata tutela agli infortuni accaduti in ambiente domestico.

2. La considerazione attribuita agli incidenti in ambiente domestico e la risalita nella scala di rilevanza sociale delle diverse tipologie di danno alla persona viene ritenuta opportuna nel commento di B. Dianora Poletti, *La nuova assicurazione obbligatoria per gli infortuni da lavoro domestico*, in *D&R*, 2000, fasc. 6, 377, e, per una analisi delle norme attinenti agli infortuni che si verificano in ambito domestico e sulla istituzione della assicurazione obbligatoria per gli infortuni accaduti in ambiente domestico vedi F. Soro, *Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione della assicurazione contro gli infortuni domestici*, in *NLCC*, 2000, fasc. 3, 559-581.

3. Per quanto riguarda invece gli interventi giurisprudenziali sul risarcimento del danno alla persona e, nello specifico, sul risarcimento del danno alla casalinga, vi sono una

serie di sentenze che hanno aderito all'orientamento più restrittivo, ossia hanno negato ogni rilievo al lavoro domestico, nel campo della responsabilità civile, inducendo in tale modo ad esprimere la considerazione che si possa determinare una chiara discrasia tra la disciplina familiare, dove si riconosce importanza all'apporto del coniuge, e il settore della responsabilità civile, che finisce per negare invece valore al lavoro prestato in ambiente domestico. Vedi il contributo di E. Bargetti, *Osservatorio della giurisprudenza in materia di danno alla persona. Il danno alla casalinga*, in *Danno e Responsabilità*, 2002, fasc. 11, 1085, 1087.

### ***Tutele, risarcimento del danno e obblighi previdenziali***

1. Per quanto riguarda il caso dell'infortunio subito dalla lavoratrice domestica (*colf*) e sul risarcimento dei danni subiti vedi il commento di P. Soprani, *L'infortunio della colf e la responsabilità del datore di lavoro*, nota a Cass. 14 agosto 2003, n. 34464, in *ISL*, 2004, fasc. 6, 348-349. Nella decisione presa in esame dall'autore, la Corte ha affrontato il caso dell'infortunio occorso alla lavoratrice domestica (*colf*) con esiti invalidanti gravissimi. Nella pronuncia, intervenuta durante la vigenza del decreto legislativo n. 626 del 1994, la Corte ha stabilito che, in vigenza del decreto legislativo n. 626 del 1994, l'esclusione dal campo di applicazione soggettivo degli addetti a servizi familiari e domestici non comporta l'abrogazione delle precedenti discipline legislative che si applicavano a questi lavoratori (per tali intendendosi in particolare il decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955).

2. Nel commentare la sentenza l'autore definisce anacronistica la presa di posizione della Corte di Cassazione fondata sulla nozione di subordinazione. L'impostazione viene definita anacronistica perché, secondo l'Autore, non tiene conto del fatto che la normativa comunitaria (prima fra tutte la direttiva quadro n. 89/391 CEE) non considera, ai fini della tutela, la subordinazione in senso stretto, ma riconosce la tutela ai lavoratori indipendentemente da un inquadramento formale di tipo giuslavoristico. Partendo da questa impostazione l'Autore critica il fatto che il decreto legislativo n. 626 del 1994 abbia espressamente escluso dalla tutela i lavoratori domestici o addetti a servizi familiari, e esprime la convinzione che il metodo interpretativo adottato dalla Corte di Cassazione non sia affatto aderente alla portata delle norme.

3. Sulla specifica questione della tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro degli operatori dei servizi socio-sanitari e assistenziali vedi anche il contributo di R. Guariniello, *La sicurezza degli operatori dei servizi socio sanitari e assistenziali*, in *ISL*, 2004, n. 9 inserto. L'A. si interroga innanzitutto sulla questione preliminare della applicabilità delle norme a tutela della salute e sicurezza sul lavoro agli operatori di servizi socio assistenziali illustrando i diversi orientamenti giurisprudenziali che si sono alternati sul tema, soffermandosi in particolare sulla sentenza della Corte di Cassazione 14 agosto 2003, n. 34464, in *ISL*, 2003, n. 12, 715, nella quale si afferma che, se la esclusione dall'ambito di applicazione soggettivo riguarda senza dubbio i lavoratori domestici, non deve per questo motivo escludersi l'applicazione di altre norme, abrogazione che non risulta né espressamente né tacitamente. Ne consegue che, anche a voler qualificare gli addetti ai servizi socio assistenziali come addetti a servizi domestici e familiari, resta in ogni caso doveroso, secondo la Corte di Cassazione, osservare nei

loro confronti le norme precedenti al decreto legislativo n. 626 del 1994 e, in particolare, le norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955.

4. Nel suo contributo, poi, l' A. si sofferma a riflettere sui diversi casi in cui l'operatore sociale può, di fatto, rendere la sua prestazione, a seconda che l'operatore sia dipendente di una impresa privata appaltatrice di servizi in base a contratto con struttura pubblica, o ancora quando l'attività sia svolta presso il domicilio privato. L'autore conclude con alcune osservazioni sulla tutela della sicurezza del lavoratore che presta servizi socio assistenziali come lavoratore "atipico" in base al decreto legislativo n. 276 del 2003.

5. Nella disamina della questione della tutela della sicurezza in ambiente domestico appare imprescindibile tenere conto del mutato contesto normativo, a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008. In particolare sembra mutare, poiché tiene conto degli orientamenti comunitari, la definizione di lavoratore, prescindendo dalla qualificazione formale del tipo di rapporto tra datore di lavoro e lavoratore.

6. Per una prima disamina del nuovo campo di applicazione soggettivo del decreto legislativo n. 81 del 2008, si veda F. Stolfa, *L'ambito di applicazione soggettivo*, in M. Rusciano, G. Natullo ( a cura di) *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto 2007, n. 123*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Utet, Torino 2008, 107-118, che però si limita a tratteggiare il nuovo campo di applicazione soggettivo del decreto legislativo n. 81 del 2008, senza valutazioni nel merito della esclusione dalla protezione dei lavoratori domestici. Sempre sul nuovo campo di applicazione soggettivo della tutela della sicurezza, di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, vedi il contributo di A. Antonucci, *Il campo di applicazione oggettivo e soggettivo della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori*, in *DRI* 2008, n. 2, 441-460.

Emerge che, nonostante a livello comunitario si prescinda dal rapporto di lavoro subordinato per accordare la tutela primaria della sicurezza, nel nuovo decreto legislativo n. 81 del 2008 permane l'esclusione degli addetti a servizi domestici e familiari dall'ambito di applicazione soggettivo della tutela.

7. Sulle novità dell'obbligo di valutazione del rischio nel decreto legislativo n. 81 del 2008, vedi il contributo di G. Nicolini, *Lo stress lavoro-correlato e responsabilità del datore di lavoro*, in *ISL*, 2008 n. 10, 588-597. In particolare, nel contributo, si dà conto del fatto che l'obbligo di valutazione del rischio a carico del datore di lavoro impone ora di tenere conto dei rischi collegati all'età e al sesso del lavoratore. L' A., poi, si sofferma sull'obbligo di valutazione del rischio *stress lavoro-correlato* e sui contenuti dell'accordo interconfederale 9 giugno 2004 proprio sulla tutela dal rischio stress.

8. Sul medesimo argomento, per un'analisi delle novità apportate dal decreto legislativo n. 81 del 2008 per quanto riguarda la valutazione del rischio *stress lavoro-correlato* e i nuovi modelli di organizzazione e gestione del rischio si veda F. Bacchini, *La valutazione dei rischi*, in *ISL*, 2008, fasc. 5, 263-267, il quale riflette in modo particolare sull'obbligo, a carico del datore di lavoro, di valutare i rischi cui sono

esposti i lavoratori provenienti da altri Stati, i quali molto spesso subiscono anche l'impatto delle differenze culturali.

9. Per quanto riguarda i rischi tipici connessi allo svolgimento del lavoro domestico, dapprima in dottrina l'attenzione sembra essersi focalizzata sul rischio elettrico, quale rischio specifico della attività prestata in ambiente domestico. In particolare, su questa tipologia di rischio e sulla evoluzione della normativa si veda il contributo di R. Maialetti, G. Tamigio, *Caratteristiche del rischio elettrico in ambito domestico ed evoluzione della normativa ad esso afferente*, in *RIMP*, fasc. 2, 279-287.

10. Alla categoria dei lavoratori domestici si devono ritenere connessi anche altri rischi cosiddetti "emergenti". In particolare, per coloro che prestano assistenza domiciliare appare rilevare il rischio da *burn-out*. Sul tema vedi S. Ferrua, *Il burn-out: malattia professionale moderna*, in *ISL*, 2006, fasc. 8, 476-480, la quale inquadra innanzitutto il fenomeno del *burn-out* affermando che esso si manifesta in certe realtà operative, proprie di ambienti sanitari moderni, e nell'ambito delle cosiddette *helping profession*. Esso è qualificabile come una sindrome caratterizzata da esaurimento emotivo, depersonalizzazione e ridotta realizzazione personale. Sul tema, vedi anche il contributo di F. Lamanna, *Burn-out in sanità, sindrome da stress o malattia professionale*, in *Il diritto sanitario Moderno*, 2003, fasc. 2, 93-100.

### SEZIONE III

## IL LAVORO A PROGETTO E LE COLLABORAZIONI COORDINATE E CONTINUATIVE

### *Quadro di riferimento concettuale*

1. Se il lavoro subordinato, a tempo indeterminato, è stato il modello di rapporto di lavoro di riferimento per lunghissimo tempo, ai fini della applicazione della disciplina prevenzionistica, le trasformazioni occorse a livello economico, orientato sempre più verso i c.d. modelli *business on demand* o *just in time*, secondo i quali nessuna materia prima, nessun semilavorato deve arrivare nel luogo nel quale deve essere utilizzato se non nel momento in cui verrà adoperato, sono state trasferite/applicate anche all'ambito del reperimento della forza lavoro (cfr. C. De Mauro, *La gestione della sicurezza nel contratto di somministrazione e nel contratto di lavoro a progetto*, in *RDSS*, 2006, n. 2, 491-496).

2. Tali esigenze sono state poi recepite dalle legislazioni nazionali (incluso quella italiana) introducendo o rafforzando la possibilità di ricorrere a forme contrattuali atipiche relativamente alle quali, però, si poneva non secondario il problema della tutela della salute e sicurezza (sulla relazione tra incidenza di infortuni sul lavoro e forme di lavoro atipico o flessibile si legga P. Sestito, *Il mercato del lavoro in italia*, Bari, 2002, 202)

3. Tali problematiche sono state poi analizzate anche in sede comunitaria, in cui ci si è occupati di lavoro atipico proprio in considerazione del fatto che, alla c.d. "flessibilizzazione" del lavoro, consegue una forte diminuzione delle tutele quanto alla sicurezza e alla salute dei lavoratori (cfr., in questo senso, F. Santoni, *La tutela della salute nel lavoro atipico*, in L. Montuschi (a cura di) *Ambiente, salute e sicurezza. Commentario al decreto legislativo n. 626/1994*, Giappichelli, Torino, 1997, 231).

4. In effetti, l'instaurazione di rapporti di lavoro atipici, tra i quali annoverare anche il contratto di lavoro a progetto, porta con sé conseguenze negative in tema di tutela della salute e sicurezza, essenzialmente, per due motivi: anzitutto, il lavoratore sembra dimostrare una maggiore attenzione ad aspetti diversi rispetto alla salute (quale, ad esempio, il rinnovo del contratto) con la conseguenza che tende a considerare maggiormente importante il non assentarsi dal lavoro piuttosto che recarsi ad una visita medica; inoltre, viene a mancare quella che viene definita percezione gruppale del rischio, ossia quella capacità di avvertire e riconoscere quelle intese che, esplicitamente o implicitamente, vengono fatte proprie dal gruppo per far fronte a situazioni di pericolo o di emergenza (cfr., in questi termini, M. Tiraboschi, *Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in italia della direttiva n. 91/383/Cee*, in *DRI*, 1996, n. 3, 64).

5. In altri termini (in questo senso cfr. L. Montuschi, *Aspettando la riforma: riflessioni sulla legge n. 229 del 2003 per il riassetto in materia di sicurezza sul lavoro*, in *ADL*, 2004, 754), mancano i cosiddetti “codici taciti”, finalizzati ad acconsentire ai lavoratori di muoversi, entro un certo ambiente lavorativo, con una certa sicurezza. Dall'altra parte, l'instaurazione di contratti non duraturi e l'eventuale connessa mobilità sul territorio del lavoratore in cerca di nuovi lavori, determinano un aumento esponenziale del rischio di infortuni anche in considerazione del fatto che la frequentazione dell'ambiente di lavoro è troppo casuale e ridotta nel tempo perché si possano consolidare conoscenze ed esperienze utili a rafforzare il bagaglio difensivo).

6. D'altra parte, (cfr. in questo senso R. Dore, *Posti di lavoro; buoni, brutti, mancanti*, in *SL*, 1998, 15 ss.) è dato di comune esperienza che le imprese tendono ad assegnare ai lavoratori atipici compiti pericolosi, rischiosi e spesso in ambienti salubri e, proprio la temporaneità del vincolo contrattuale, determina la mancanza di convenienza (anche economica) delle medesime imprese ad investire in formazione ed informazione sulla sicurezza di tali lavoratori (si legga M. Biagi e M. Tiraboschi, *Lavoro atipico: profili qualificatori e intensità dell'obbligo di sicurezza*, in *DRI*, 1999, fasc. 1, 60).

7. Al di là di tali affermazioni (cfr. C. De Mauro, *La gestione della sicurezza nel contratto di somministrazione e nel contratto di lavoro a progetto*, in *RDSS*, 2006, n. 2), la centralità del rapporto di lavoro “standard” subordinato trovava posto nell'ordinamento italiano anche in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori; in questo senso, la tradizionale separazione, in ordine alle tutele accordate, tra lavoro autonomo e lavoro dipendente presente all'interno della definizione di lavoratore ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a, del decreto legislativo n. 626 del 1994 («persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro»).

### ***La disciplina del decreto legislativo n. 626 del 1994***

1. In effetti, la tutela accordata dal decreto legislativo n. 626 del 1994 (per mezzo specificamente dell'articolo 7) non poteva ritenersi soddisfacente anche in considerazione del fatto che non sussistevano ulteriori elementi certi ai quali ancorare la tutela della salute e sicurezza dei parasubordinati; in questo senso, parte della dottrina riteneva comunque applicabile l'articolo 2087 del Codice Civile anche ad attività lavorative atipiche (non subordinate) svolte da un soggetto economicamente dipendente. In questo senso M. Lai, *Sicurezza del lavoro e rapporto di collaborazione coordinata e continuativa*, in *RGL*, 2003, 320, il quale, ritiene che gli obblighi concernenti la sicurezza del committente vadano commisurati al grado di inserimento della prestazione nell'organizzazione aziendale e all'eventuale utilizzo di strumenti predisposti da parte committente, con la conseguenza che se il collaboratore svolge la prestazione con mezzi propri non potranno essere imputati al committente obblighi in tal senso. *Contra* e pertanto per limitare l'applicazione dell'articolo 2087 del Codice Civile ai soli lavoratori subordinati si leggano C. Smuraglia, *La sicurezza sul lavoro e la sua tutela penale*, Giuffrè, Milano 1974, 55, e P. Sciortino, *La riforma del mercato del lavoro e le collaborazioni a progetto nella prospettiva prevenzionistica*, in *MGL*, 2004, 246).

## ***Cosa cambia con la Legge Biagi***

1. È solo con l'intervento del decreto legislativo n. 276 del 2003, ed in particolare degli articoli 61 e ss., che si è giunti ad una prima tendenziale equiparazione dei lavoratori atipici, ed in particolare dei lavoratori non standard a progetto e lavoratori standard dipendenti. In tal senso 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. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d. lgs 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2003, 304 ss.

2. Per una ricostruzione critica della disciplina in tema di salute e sicurezza dei lavoratori a progetto, derivata dalla combinazione degli articoli 62, lettera *e* (che prevede che il contratto deve contenere le eventuali misure a tutela della sicurezza) e dell'articolo 66, comma 4 (che estende in via generalizzata l'applicazione del decreto legislativo n. 626 del 1994) del decreto legislativo n. 276 del 2003: P. Soprani, *Nuove tipologie contrattuali e sicurezza del lavoro*, in AA.VV, in *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, 449 ss., rileva nella normativa una apparente antinomia. Nel senso di considerare il termine "eventuali" di cui all'articolo 62, lettera *e*, come riferito ad ulteriori e aggiuntive misure di sicurezza che le parti possono prevedere nel contenuto contrattuale rispetto a quelle previste dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994, cfr. R. Altavilla, *Le prescrizioni di forma nella disciplina dei contratti di lavoro tra autonomia e controllo*, in *RGL*, 2005, n. 4, 781. P. Soprani, *Nuove tipologie contrattuali*, cit., 449 ss. ritiene che in realtà il richiamo operato dall'articolo 66, comma 4, al decreto legislativo n. 276 del 2003, al decreto legislativo n. 626 del 1994 debba intendersi limitato al solo articolo 7 di quest'ultima normativa anche in considerazione del fatto che sarebbe comunque risultata maggiormente opportuna una specifica disciplina in materia di salute e sicurezza in quanto la maggior parte delle norme del decreto legislativo n. 626 del 1994 risultano incompatibili o, comunque, di difficile adattamento ai rapporti di lavoro a progetto, come evidenziato dalla circolare n. 1 del 2004 del Ministero del lavoro; nello stesso senso A. Bellavista, *Altri diritti del collaboratore a progetto*, in E. Gragnoli, A. Perulli (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, 774. Per M. Lai, *La sicurezza del lavoro nelle nuove tipologie contrattuali*, in *DLM*, 2005, n. 1, 99-130, invece, pare più aderente al dettato legislativo l'interpretazione che considera il rinvio operato all'intera disciplina del decreto legislativo n. 626 del 1994, pur considerando le possibili difficoltà applicative (quantunque, secondo tale A., nulla osta a che il collaboratore a progetto risulti destinatario anche degli obblighi di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 626 del 1994 in relazione al suo grado di inserimento nell'organizzazione produttiva del committente). L'estensione dell'operatività dell'impianto del decreto legislativo n. 626 del 1994 è comunque un passo importante, anche in considerazione del fatto che, precedentemente, tale disciplina risultava applicabile a stagisti e studenti ma non ai collaboratori coordinati e continuativi (cfr., in questo senso F. Lunardon, *Sub art. 66*, in F. Carinci (diretto da), *Commentario al d. lgs 10 settembre 2003, n. 276*, 64; cfr. anche M. Lai, *Più flessibilità e meno sicurezza nei nuovi contratti di lavoro?*, in *ISL*, 2004, n. 8, 473. Per F. Lunardon, *Sub art. 66*, cit., 64, nel caso di prestazione lavorativa svolta fuori dei locali di parte committente se, da un lato, le parti possono inserire all'interno del contratto una specifica pattuizione, per altro

verso, in mancanza di questa, il committente risulterà comunque tenuto alla adozione delle tutele, in forza dell'applicazione dell'articolo 2087 del Codice Civile, in favore dei lavori autonomi svolti in via continuativa. L'esclusione dalle tutele dei collaboratori che utilizzano mezzi e strumenti di proprietà del committente ma che operano al di fuori dei locali aziendali appare poco comprensibile, in quanto esclusivamente parametrata su un rapporto di carattere meramente spaziale tra collaboratore e committente, in contraddizione con una imputazione degli obblighi di sicurezza sull'imprenditore che comporta un principio di responsabilità assoluta o oggettiva nei confronti di tutti quelli che in vario modo vengono a contatto con l'attività rischiosa (in questo senso si è espresso T. Treu, *Diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *ADL*, 2000, 493; nello stesso senso, A. Perulli, *Lavoro autonomo e dipendenza economica*, in *RGL*, 2003, 228). M. Lai, *La sicurezza del lavoro*, cit., ritiene che la disciplina in tema di salute e sicurezza di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003 risulti applicabile anche ai collaboratori occasionali; *contra*, C. De Mauro, *La gestione della sicurezza nel contratto di somministrazione e nel contratto di lavoro a progetto*, in *RDSS*, 2006, n. 2, 491-496, in quanto l'articolo 61, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003 prevede espressamente l'esclusione per le collaborazioni occasionali dalla disciplina dell'intero capo del lavoro a progetto (e pertanto anche delle norme in tema di salute e sicurezza). In definitiva, per L. Montuschi, *Aspettando la riforma: riflessioni sulla legge n. 229 del 2003 per il riassetto in materia di sicurezza sul lavoro*, in *ADL*, 2004, 754, il legislatore non ha sfruttato l'occasione per dettare una completa normativa in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori flessibili.

3. C. De Mauro, *La gestione della sicurezza nel contratto di somministrazione e nel contratto di lavoro a progetto*, in *RDSS*, 2006, n. 2, 491-496, ritiene "ingiusta" una disparità tra settori privato e pubblico (escluso dall'applicazione del decreto legislativo n. 276 del 2003), anche in considerazione del parere formulato dal Dipartimento della funzione pubblica n. 189 del 2004 secondo il quale l'Amministrazione che stipula collaborazioni coordinate e continuative può tenere presente aspetti attinenti alla configurazione pratica del rapporto (quali il programma da realizzare o la fase di lavoro da eseguire) senza però estendere la disciplina protettiva e pertanto la salute e sicurezza (con la conseguenza che la lacuna va sanata unicamente per via contrattuale). Sul punto, M. Tiraboschi, *Il lavoro a progetto e le collaborazioni occasionali*, in *La riforma Biagi, commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 4, 111) rilevava la necessità di uno specifico intervento normativo per la P.A.

### ***Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla luce del correttivo (decreto legislativo n. 106 del 2009)***

1. Il Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, accogliendo le istanze provenienti da autorevoli posizioni dottrinali e giurisprudenziali sulla necessità di ampliare le tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro – sulla base di un criterio sostanziale, piuttosto che formale, che tenga conto della dinamica evoluzione del mercato del lavoro – contempla un campo di applicazione soggettivo molto ampio. Esso tiene conto non soltanto del lavoro autonomo classicamente inteso, ma anche delle molteplici modalità di prestazione lavorativa in regime di parasubordinazione, delle

svariate forme di rapporti di lavoro non standard sino a ricomprendere le prestazioni o i servizi resi in contesti di gratuità e volontariato e quelle rese nell'ambito di contratti a contenuto formativo. Con riguardo al nuovo campo di applicazione soggettivo definito dal legislatore si veda A. Antonucci, *Il campo di applicazione oggettivo e soggettivo in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori*, in *DRI*, 2008, 441-460, e di recente M. Tiraboschi, *Campo di applicazione e tipologie contrattuali*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (decreto legislativo n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009.

2. 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 decreto legislativo n. 276 del 2003 riproponendo, così, le medesime problematiche interpretative, e soprattutto applicative, che erano sorte nella vigenza della precedente disciplina.

3. 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.

4. Va detto tuttavia che importanti prospettive evolutive sono aperte dalle modifiche apportate dal TU e dal decreto correttivo n. 106 del 2009 in tema di valutazione dei rischi. La valutazione dei rischi costituisce il nodo centrale delle misure previste in materia di salute e sicurezza. Mediante tale adempimento, il datore di lavoro individua 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.

Il Testo Unico, innovando rispetto al passato dettato del decreto legislativo n. 626 del 1994, ha contemplato che il datore di lavoro ha l'obbligo di valutare tutti i rischi compresi anche quelli riguardanti: 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. Il decreto legislativo n. 106 del 2009, poi, ha opportunamente integrato con la espressa inclusione, tra i rischi particolari, di quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro.

5. Invero, già all'indomani della approvazione del Testo Unico, 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 attenzione, ai rischi specifici a cui sono esposti i lavoratori atipici e temporanei, rispetto ai quali la letteratura internazionale, anche più recente, continua a confermare la maggiore

esposizione ad infortuni mortali oltre che registrare livelli decisamente più bassi di benessere nei luoghi di lavoro, come confermato dalla letteratura nazionale ed internazionale. Per una visione globale in chiave nazionale si veda M. Gallo, *La sicurezza per i lavori atipici*, Il Sole 24 Ore Pirola, Milano, 2008. Per le prospettive internazionali si vedano sul punto 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; E. Tompa, H. Scott-Marshall, R. Dolinschi, S. Trevithick, S. Bhattacharyya, *Precarious employment experiences and their health consequences: towards a theoretical framework*, Institute for Work & Health, Toronto, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it); A. Messineo, A. Bruschi, G. Di Martino, A. Imperatore, O. Rossi, N. Serretti, *I lavori atipici: rilievi di attualità, sorveglianza sanitaria, vigilanza*, in *GIMLE*, 2006, XXVIII, n. 3, 307, nonché da ultimo M. Kompier, J. Fekke Ybema, J. Janssen, T. Taris, *Employment contracts: Cross-sectional and longitudinal Relations with Quality of Working Life, Health and Well-being*, in *Journal of Occupational Health*, 2009, n. 51, 193-203.

6. Per una prospettiva istituzionale, si vedano anche 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.

## **SEZIONE IV**

### **IL LAVORO SOMMERSO E IRREGOLARE E LA TUTELA DEI LAVORATORI VULNERABILI**

#### *Inquadramento*

1. La materia della salute e sicurezza nel lavoro sommerso e irregolare nel quadro internazionale è caratterizzata dalla presenza di fonti normative scarse e poco attendibili in termini statistici. Da questo punto di vista, numerose sono state le difficoltà riscontrate nel reperimento di produzioni scientifiche monografiche sulle tematiche inerenti l'applicazione delle norme in materia antinfortunistica a favore dei lavoratori occupati nel settore informale. Di converso, copiosa è l'attività scientifica della dottrina e degli Organismi internazionali (tra cui Un, Ilo ed Imo svolgono un ruolo principale) nell'analisi del settore informale, analizzato sotto ogni suo aspetto ed in particolare in riferimento ad alcune categorie di lavoratori vulnerabili, quali donne, giovani e migranti, nei cui confronti devono riconoscersi maggiori tutele in quanto spesso oggetto di discriminazioni o trattamenti sfavorevoli.

La ricerca, inoltre, si sofferma sull'impiego dei lavoratori vulnerabili all'interno dei settori produttivi tessile, abbigliamento e calzaturiero, turismo, agricoltura in cui più evidente è il fenomeno infortunistico nel lavoro sommerso. Sotto questo aspetto, si è compiuta una ricognizione analitica e critica delle numerose produzioni scientifiche della dottrina internazionale tenendo conto delle differenziazioni esistenti nelle diverse aree geografiche del mondo.

Ciò considerato, il percorso bibliografico ragionato esamina in primo luogo le Convenzioni e le Raccomandazioni dell'Ilo sulla materia nonché i qualificati rapporti tematici predisposti periodicamente dall'Organismo di Ginevra. Alla stessa stregua, per quanto concerne l'ambito comunitario, analizza gli atti ufficiali provenienti dall'Unione Europea nonché le ricerche elaborate dalle Agenzie e dagli Istituti specializzati in materia di sicurezza. Non si deve, infatti, dimenticare che molteplici studi compiuti nel campo delle discipline mediche e sociali risultano indispensabili per un approccio integrato al fenomeno infortunistico.

Lo studio bibliografico si concentra, infine, sull'individuazione dei programmi di intervento predisposti dall'Ilo e da altri Istituti specializzati con la finalità di diffondere la cultura della sicurezza sul lavoro all'interno dei diversi settori produttivi con una particolare attenzione alla tutela prevenzionistica.

#### *Il quadro internazionale*

1. Nell'ambito del dibattito dottrinale internazionale, le questioni legate alla salute e sicurezza nel lavoro sommerso sono state ampiamente analizzate in tutti gli aspetti più rilevanti mettendo in luce una serie di difficoltà relative al corretto inquadramento del fenomeno ed alla scarsa reperibilità di dati attendibili che ne evidenzino l'entità. Si

vedano S. Mateman, C.C.Williams, *What is to be done about undeclared work? An evaluation of the policy options*, in *Policy and Politics*, 2006, vol. 34, n. 1, 91-113; R. Hussmanns, *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, Ilo Bureau of Statistics, Geneva, Working Paper, 2005, n. 53; F. Schneider, D.H. Enste, *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, n. 38, 73-110; P.H. Renooy, *Undeclared labour in Europe: Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, Regioplan, Amsterdam, 2001; L. Grabiner, *The informal economy*, HM Treasury, London, 2000; P. Renooy, *The informal economy: Meaning, measurement and social significance*, Geographical Studies, Amsterdam, Netherlands, 1990, n. 115; J.J.Thomas, *Informal economic activity*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1992; E.L. Feige, *Defining and estimating underground and informal economies*, in *World Development*, 1990, vol. 18, n. 7, 989-1002; B.S. Frey, H.Weck, *What produces a hidden economy? An international cross-section analysis*, in *Southern Economic Journal*, 1983, vol. 49, n. 4, 822-32; M. Leonard, *Invisible work, invisible workers: The informal economy in Europe and the US*, Macmillan, London, 1998; C.C.Williams, J. Windebank, *Informal employment in the advanced economies: Implications for work and welfare*, Routledge, London, 1998; K. Macafee, *A glimpse of the hidden economy in the national accounts*, in *Economic Trends*, 1980, vol. 2, n. 1, pp. 81-87.

Per quanto concerne la corretta definizione del lavoro sommerso, si ritiene particolarmente rilevante l'impostazione adottata nell'Europa comunitaria secondo cui il lavoro sommerso è considerato alla stregua di qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche. Su questo punto significativa è la definizione data dalla Commissione Europea. Cfr.: European Commission, *Communication of the Commission on Undeclared Work*, COM(98) 219, Brussels, European Commission, 1998, disponibile online: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_esf/docs/com98-219\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/empl_esf/docs/com98-219_en.pdf).

2. Se da una parte, alla luce dei contributi della dottrina e degli atti ufficiali delle Istituzioni internazionali, è possibile inquadrare il lavoro sommerso, dall'altra, è difficile fornire un quadro completo del fenomeno infortunistico in termini numerici, ravvisandosi una scarsità di dati certi ed attendibili a causa sia della carenza dei rapporti che ciascun Stato dovrebbe predisporre periodicamente, tenendo conto dei lavoratori impiegati nell'economia sommersa, sia della mancata armonizzazione dei sistemi di rilevazione statistica internazionali. Sotto questo aspetto, l'unica fonte certa, avente un elevato carattere di scientificità, è costituita dalle pubblicazioni dell'Ilo, reperibili agevolmente online sul sito istituzionale [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Si veda: V. Forastieri, *Improvement of Working Conditions and Environment in the Informal Sector through Safety and Health Measures*, Safe Work, Geneva, 1999; Report *My life, my work, my safe work - Managing risk in the work environment*, World Day for Safety and Health at Work, Geneva, 28 aprile 2008, in [www.ilo.org](http://www.ilo.org); *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Ilo Conference 98th Session, Geneva, 2009, in [www.ilo.org/ilolex/gbe/ceacr2009.htm](http://www.ilo.org/ilolex/gbe/ceacr2009.htm).

## ***Il contesto comunitario***

1. A livello comunitario è stata compiuta dalla dottrina un'intensa attività di ricerca finalizzata ad individuare il rapporto di relazione esistente tra l'esposizione ai rischi infortunistici ed il mutamento delle condizioni di lavoro nei diversi settori produttivi. Sul punto si vedano A. Parent-Thirion, E. Fernández Macías, J. Hurley, G. Vermeulen, Eurofound, *Fourth European Working Conditions Survey*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, in [www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/ewcs2005/index.htm](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/ewcs2005/index.htm); I. Houtman, F. Andries, R. van den Berg, S. Dhondt, Eurofound, *Sectoral profiles of working conditions*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2003, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2003/08/en/1/ef0308en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2003/08/en/1/ef0308en.pdf); K. Jettinghoff, I. Houtman, Eurofund, *A sector perspective on working conditions*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2009, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/14/en/1/ef0814en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/14/en/1/ef0814en.pdf).

È innegabile che siano stati raggiunti dei progressi nell'area delle condizioni di lavoro e della qualità del lavoro attraverso una politica incentrata sul sostegno e sulla promozione della salute e del benessere dei lavoratori. Si vedano, al riguardo, gli atti ufficiali delle Istituzioni comunitarie: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro*, 21 febbraio 2007, nonché il rapporto *The Employment in Europe 2007 report*, presentato il 30 novembre 2007.

Dello stesso tenore sono anche i risultati che emergono dall'indagine condotta dall'Osservatorio europeo sulle condizioni di lavoro (EWCO-European Working Conditions Observatory) attraverso il 5° rapporto annuale 2007-2008. Cfr: M. Giaccone, G. Bucalossi, Eurofound, *Annual review of working conditions in the EU 2007-2008*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2008, in [www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0802038s/tn0802038s.htm](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0802038s/tn0802038s.htm).

2. Tuttavia, ancora molto deve essere fatto a livello normativo per garantire la sicurezza sul lavoro all'interno del lavoro sommerso. In ragione del fatto che un ambiente di lavoro in cui maggiore è la presenza di lavoratori irregolari si presta maggiormente al mancato rispetto delle norme antinfortunistiche, una effettiva tutela della salute e sicurezza dei lavoratori si può perseguire solo attraverso delle politiche comunitarie che contrastino il lavoro sommerso. Cfr. European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Stepping up the fight against undeclared work*, COM(2007) 628 final, Brussels, 24 ottobre 2007, in [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2007/oct/undeclared\\_work\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/oct/undeclared_work_en.pdf); European Commission, Special Eurobarometer, *Undeclared work in the European Union*, Brussels, ottobre 2007, in [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/work/direct\\_survey\\_udw\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/work/direct_survey_udw_2007_en.pdf).

La conferma del fatto che questo tipo di impostazione rappresenta la strada da seguire per il futuro proviene da un significativo studio condotto dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro da cui emerge una stretta correlazione tra la diminuzione degli infortuni sul lavoro a seguito della riduzione

dell'impiego di manodopera irregolare. Cfr. Rapporto Eurofound, C.C. Williams, E. Horlings, P. Renooy, *Tackling undeclared work in the European*, in <http://eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/13/en/1/ef0813en.pdf>.

### ***Sicurezza sul lavoro e diritti umani***

1. La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel lavoro sommerso trova riscontro nei programmi degli organismi internazionali diretti a garantire il rispetto della dignità umana sul lavoro. Su questo fronte l'Ilo, da sempre impegnato nella promozione del lavoro dignitoso, resta l'unico organismo in grado di avviare delle valide ricerche a livello internazionale. Nel corso dei decenni, in ragione della variazione dei processi produttivi e del mutamento del mercato di lavoro nell'economia globalizzata, anche l'attività dell'Ilo ha registrato dei significativi cambiamenti passando dall'elaborazione di atti di portata generale, quali la raccomandazione n. 97 del 1953 sulla *Protezione della salute dei lavoratori sui posti di lavoro*, alla convenzione n. 155 del 1981 ed alla conseguente raccomandazione n. 164 del 1981, attraverso le quali si riconosce un ruolo determinante all'azione di prevenzione. Cfr. ILO, *Occupational Safety and Health Convention N. 155*, Geneva, 1981; ILO, *Occupational Safety and Health Recommendation N. 164*, Geneva, 1981; ILO, *Protocol to the Occupational Safety and Health Convention N. 155*, Geneva, 2002.

Il processo evolutivo nell'ambito dell'attività di formazione normativa dell'Ilo emerge ancora più evidente dall'analisi della Convenzione *Promotional Framework for Occupational Safety and Health*, 2006, n. 187, e dalla conseguente raccomandazione n. 197 del 2006, nonché dalla *Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta* del 2008. Da ultimo, nel corso della recente sessione tenutasi a Ginevra nel mese di giugno 2009, l'Ilo si è interrogata sui progressi compiuti negli ultimi anni per garantire la salute e la sicurezza sul lavoro racchiudendo in un rapporto conclusivo i risultati raggiunti. Si veda Report III(IB), *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981, Ilo standards on occupational safety and health*, Geneva, 2009.

Il quadro allarmante che emerge dagli studi effettuati evidenzia che una buona parte della forza lavoro a livello mondiale è utilizzata in maniera irregolare nel c.d. *informal sector*. Si veda Ilo, *Decent work and the informal economy*, Geneva, 2002; Ilo, *World Day for Safety and Health at Work 2009, Facts on safety and health at work*, Geneva, 2009; World Commission on the Social Dimension of Globalization, *Fair globalization: creating opportunities for all*, Ilo, Geneva, 2004, in [www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf](http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf); Ilo, *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Geneva, 2002, in [www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_139\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_139_engl.pdf).

2. Accanto alla copiosa produzione scientifica dell'Ilo, non si può trascurare il contributo proveniente dalla dottrina internazionale da cui emerge l'entità del lavoro informale in tutti i settori, con evidenti disparità di trattamento dei lavoratori in materia di salute e sicurezza. Si vedano A. Portes, M. Castells, L. A. Benton, *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, John Hopkins University

Press, Baltimore, 1989; J. Charmes, *Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence*, The World Bank, Washington, D.C., 1998; S.V. Sethuraman, *Gender, Informality and Poverty*, The World Bank, Washington, D.C., 1998; M. Chen, D. Snodgrass, *Managing Resources, Activities, and Risk in Urban India: The Impact of SEWA Bank*, USAID, Washington, D.C., 2001; M. Chen, J. Sebstad, L. O'Connell, *Counting the Invisible Workforce*, in *World Development*, 1999, vol. 27, n. 3, 603-610.

Per fronteggiare questa situazione presente in tutti i continenti, si accoglie positivamente la linea sostenuta da una parte della dottrina, favorevole ad un approccio pragmatico che tenga conto delle specifiche realtà lavorative nelle diverse aree del mondo, in particolare nei Paesi in via di sviluppo. Si vedano L.C. Leviton, J.W. Sheehy, *Encouraging small businesses to adopt effective technologies to prevent exposure to health hazards*, in *American Journal of Industrial Medicine*, vol. 29, n. 4, aprile 1996, 409-411; M. McVay, *An information revolution for small enterprise in Africa: Experience in interactive radio formats in Africa*, SEED Working Paper n. 27, Series on Innovation and Sustainability in Business Support Services, Geneva, Ilo InFocus Programme on Boosting Employment through Small Enterprise Development, 2002; A. Kayumba, L.B. Mlingi, *Healthcare: An unreachable star for small-scale employees in developing countries*, in *African Newsletter on Occupational Health and Safety*, aprile 2003, vol. 13, n. 1, 7-10; J. Hannak, *An approach to safety and health at work in small and medium-scale tanneries in India*, in *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, luglio 2003, vol. 10, n. 2, 60-63.

In questa prospettiva, rappresentano una vera e propria novità i due programmi dell'Ilo finalizzati all'estensione della salute e sicurezza ai lavoratori del settore informale, Wise (Work Improvement in Small Enterprises) e Wind (Work Improvement in Neighbourhood Development), destinati a trovare applicazione in Asia, Africa ed America Latina.

### ***I lavoratori vulnerabili***

1. *Le donne*. Sulla posizione delle donne nel lavoro sommerso si è sviluppata a livello internazionale una copiosa letteratura tendente a mettere in risalto le condizioni di lavoro in cui sono occupate nei vari settori produttivi nei diversi continenti. L'attenzione della dottrina si è concentrata prevalentemente sulle disparità di trattamento e sulle pessime condizioni di lavoro a cui sono sottoposte le donne, in ragione del loro genere, in aree particolarmente svantaggiate del mondo. Si vedano O. Patrick., W. Mitullah, A. Kamau, *Policies, Regulations, and Organisational Capacity of Women Street Vendors in Kenya: A Handbook*, Institute of Development Studies, University of Nairobi, Nairobi, 2002; F. Lund, C. Skinner, *Integrating the informal economy in urban planning and governance: A case study of the process of policy development in Durban, South Africa*, in *International Development Planning Review*, 2004, vol. 26, n. 4; M.A. Chen, J. Vanek, F. Lund, J. Heintz, C. Bonner, R. Jhabvala, *The Progress of the World's Women 2005: Women, Work and Poverty*, UNIFEM, New York, 2005; S.K. Bhowmik, *Urban Responses to Street Trading: India*, Paper for panel entitled *Urban Responses to Street Traders: A Comparative Perspective from India, Kenya, and South Africa*, all'Urban Research Symposium on Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction, World Bank, Washington, D.C., dicembre 2003; T. Vaux, F. Lund, *Working Women and Security: SEWA's response to Crisis*, in

*Journal of Human Development*, 2003, vol. 4, n. 2; D. Posel, J. Fairburn, F. Lund, *Labour Migration and Households: A Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa*, in *Economic Modelling*, 2006, vol. 23, 836-853; N. Kabeer, *Safety Nets and Opportunity Ladders: Addressing Vulnerability and Enhancing Productivity in South Asia*, in *Development Policy Review*, 2002, vol. 20, n. 5; S. Gammage, P. Alison, M. Machado, M. Benítez, *Gender, Migration and Transnational Communities*, Report to the Inter-American Foundation, Arlington, Virginia, 2005; D. Gallin, P. Horn, *Organizing Informal Women Workers*, Paper prepared for UNRISD Gender Policy Report, 2005; M. Chatterjee, M.K. Ransom, *SEWA Social Security: Organizing Women Workers for Insurance and Health Services*, in ILO/STEP, *Social Protection and Inclusion: Experiences and Policy Issues*, Ilo, Geneva, Strategies and Tools against social Exclusion and Poverty program, 2006.

L'attività discriminatoria nei confronti delle donne è confermata da un rapporto predisposto dall'Ilo, *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Ilo, Geneva, 2002. In ambito europeo un ruolo di spicco nell'attività di monitoraggio delle questioni legate all'impiego delle donne nel lavoro sommerso è svolto dalla Confederazione europea dei sindacati attraverso degli studi specifici. Si veda al riguardo il rapporto: ETUC, *Out of the Shadows: Organising and Protecting Domestic Workers in Europe: the role of trade unions*, Report of a conference organized by the European Trades Union Confederation (ETUC), IRENE and PICUM, Brussels, 14-15 aprile 2005, 10, [www.etuc.org/a/2](http://www.etuc.org/a/2).

2. *I giovani lavoratori*. La tutela dei giovani lavoratori ha sempre occupato un ruolo di rilievo, basti pensare alle Convenzioni adottate nel corso dei decenni a livello internazionale. Cfr. UN Convention on the Rights of the Child in [www.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf](http://www.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf); Ilo, Convention No 78 (1946) on medical examination of young persons (non-industrial occupations); Convention No 79 (1946) on the restriction of the night work of children and young persons in non-industrial occupations; Convention (revised) No 90 (1948) on the night work of young persons (industry); Convention No 138 (1973) on minimum age of admission to employment; Recommendation No 146 (1973) on minimum age for admission to employment; Convention No 182 (1999) on prohibition of the worst forms of child labour and immediate action for their elimination.

Si ritiene, tuttavia, che questo genere di attività normativa, avente una valenza generale, non sia più sufficiente e debba integrarsi con degli studi specifici che tengano conto delle differenze esistenti nelle diverse aree del mondo in termini di impiego della manodopera, rispetto delle condizioni di lavoro ed applicazione delle tutele in materia di sicurezza. A tale riguardo, alcuni studi recenti evidenziano una situazione in cui i giovani rappresentano una percentuale cospicua della forza lavoro utilizzata in maniera irregolare in diverse aree geografiche, prevalentemente nelle zone rurali, senza alcun tipo di tutela infortunistica. Cfr. Unesco, Report *The state of the world's children 2007*, in [www.unicef.org/sowc07/report/panels.php](http://www.unicef.org/sowc07/report/panels.php).

Sul punto, alcuni contributi preziosi provenienti dalla dottrina cercano di individuare degli strumenti idonei ad individuare i fenomeni di rischio più frequenti che investono i giovani lavoratori. Si veda J. Rantanen, *How to ensure decent work for the young people in the 21st century?*, in J. Rantanen, *Proceedings of the International Symposium on Youth and Work*, FIOH, 2003, 2-9; F.C. Breslin, *Systematic review of risk factors for work injury among youth*, Institute for Work and Health, Toronto, 2005. Sulla stessa

linea, sono stati condotti a livello comunitario dei programmi di ricerca ragguardevoli, finalizzati all'individuazione dei principali rischi connessi all'attività lavorativa a cui sono sottoposti i giovani lavoratori: G. Paone, *Working children in Europe*, in *Young workers: health at risk!*, HESA Newsletter, dicembre 2006, n. 30, in [http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsletter/newsletter.asp?nle\\_pk=23](http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsletter/newsletter.asp?nle_pk=23); M. Verjans, V. De Broeck, L. Eeckelaert, European Agency for Safety and Health at Work, European risk observatory Report, *OSH in figures: Young workers — Facts and figures*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Part-time work in Europe*, Dublin, 2005, in [www.eurofound.eu.int/ewco/reports/TN0403TR01/TN0403TR01.pdf](http://www.eurofound.eu.int/ewco/reports/TN0403TR01/TN0403TR01.pdf). In particolare, due rilevanti ricerche anglosassoni, condotte dall'istituto Health and Safety Laboratory, hanno sviluppato delle interessanti teorie sulle cause che portano i giovani lavoratori ad una maggiore esposizione ai rischi infortunistici rispetto ai lavoratori di età più elevata. Si veda sul punto B. Sreenivasan, *A review of young people's attitudes to health and safety at work*, HSL/2001/03, in [www.hse.gov.uk/research/hsl\\_pdf/2001/hsl01-03.pdf](http://www.hse.gov.uk/research/hsl_pdf/2001/hsl01-03.pdf); B. Sreenivasan, *Young people's attitudes to health and safety at work*, HSL/2002/19, in [www.hse.gov.uk/research/hsl\\_pdf/2002/hsl02-19.pdf](http://www.hse.gov.uk/research/hsl_pdf/2002/hsl02-19.pdf). Dall'analisi di questa copiosa letteratura scientifica emerge che i numeri degli infortuni riferiti ai giovani lavoratori sono allarmanti e riguardano tutti i settori produttivi; tuttavia, alcuni settori particolarmente interessati, come il turismo e la vendita al dettaglio, hanno ispirato delle ricerche più approfondite. Si veda European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, *EU hotels and catering: work and employment conditions*, 2004, in [www.eurofound.eu.int/publications/htmlfiles/ef0398.htm](http://www.eurofound.eu.int/publications/htmlfiles/ef0398.htm); D. Gleeson, *Health and safety in the catering industry*, in *Occupational Medicine*, 2001, vol. 51, 385-391; A.H.B. Dagsland, S. Einarsen, R.J. Mykletun, Finnish Institute of Occupational Health, *Expectations and reality — Young apprentices meeting with work and work culture in the restaurant and hotel industry*, Proceedings of the International Symposium on Youth and Work Culture, 2005, 30-31, Espoo, in <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/7606507>; EFFAT (European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions), Hotrec (Hotel, Restaurants and Cafes in Europe), *Guidelines for training and development, especially in SMEs, in the hotel, restaurant and café sector*, 2004, in [www.hotrec.org/areas/social/index.html](http://www.hotrec.org/areas/social/index.html); European Agency for Safety and Health at Work, E-facts, *Summary for young workers — hazards and risks to young workers in the retail trade*, Bilbao, 2006; M. Quinlan, *The Job Market for Young Workers and OH&S*, 1998, in [www.ohs.labor.net.au/youthsafe/news/19980616\\_quinlan.html](http://www.ohs.labor.net.au/youthsafe/news/19980616_quinlan.html); T. Spielhofer, D. Sims, *Modern apprenticeships in the retail sector: Stresses, strains and support*, 2004, in <http://cep.lse.ac.uk/research/skills/SFA09.pdf>; Ilo, *World of work: when working becomes hazardous*, 1998, in [www.ilo.org/public/english/bureau/inf/magazine/26/violence.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/magazine/26/violence.htm); A.L. Mardis, S.G. Pratt, *Non-fatal injuries to young workers in the retail trades and services industries in 1998*, in *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, marzo 2003, vol. 45, n. 3, 316-23.

L'elevato numero di ricerche scientifiche nei confronti di questa categoria di lavoratori lascia presagire per il futuro l'adozione di politiche di intervento maggiormente efficaci nei loro confronti da parte dei singoli Stati. Sotto questo aspetto, si colgono dei segnali positivi nell'Europa comunitaria laddove la tutela dei giovani lavoratori ha sempre occupato un ruolo di rilievo nell'ambito della politica comunitaria attraverso vari

strumenti normativi finalizzati ad uniformare gli orientamenti e le legislazioni degli Stati membri. Cfr. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social, *Committee and the Committee of Regions on the application of Directive 94/33/EC on the protection of young people at work*, in <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/dpi/rpt/doc/2004/act0105en01/1.do>; Direttiva del Consiglio 89/391/EEC del 12 giugno 1989 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, in [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31989L0391&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31989L0391&model=guichett); Direttiva del Consiglio 94/33/EC del 22 giugno 1994 relativa alla protezione dei giovani sul lavoro in [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31994L0033&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31994L0033&model=guichett); European Commission White Paper, *A New Impetus For European Youth*, 2001, in [http://ec.europa.eu/youth/.../whitepaper/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/youth/.../whitepaper/index_en.html).

3. *I lavoratori migranti*. Ancora una volta i contributi più preziosi si registrano nell'ambito della copiosa produzione dell'Ilo le cui finalità sono dirette non solo ad inquadrare e qualificare il fenomeno migratorio bensì ad individuare delle azioni di intervento che garantiscano la salute e sicurezza dei lavoratori. Sulla base 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*, da cui emerge la necessità di prevedere delle tutele particolari in ragione delle categorie di lavoratori, dei settori produttivi nonché delle singole aree geografiche. Cfr. Ilo, Report, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Geneva, 2004, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00096.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00096.pdf).

L'attività scientifica dell'Ilo non è isolata, registrandosi dei preziosi contributi sulla materia da parte di autorevole dottrina internazionale attraverso i quali si analizzano gli aspetti del fenomeno migratorio nei diversi continenti, cercando di fornire degli strumenti che consentano di comprenderne a fondo le problematiche legate all'impiego dei lavoratori. Si vedano M.V. Vartia-Väänänen, K. Pahkin, K. Kuhn, A. Schieder, E. Falspöler, A. Hauke, A. Mlodzka-Stybel, M. Tejedor, A. Lagurata, S. Nogarede, M. Dedruyne, N. Roskams, *Literature study on migrant workers*, European Agency for Safety and Health at Work, Bilbao, 2006; R. Aparicio, A. Tornos, C. Guilló, *Good practices of integration of the Immigrants*, (Madrid, Cataluña, Andalucía y Murcia), Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia, Comillas, Madrid, in [www.seg-social.es/imserso/investigacion/estud2004/bpintinmig.pdf](http://www.seg-social.es/imserso/investigacion/estud2004/bpintinmig.pdf); K. Wren, P. Boyle, *Migration and work-related health in Europe: A Feasibility study*, University of St Andrews and SALTSA - joint programme for working life research in Europe, SALTSA Report 2001, n. 2; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Employment and working conditions of migrant workers*, 2007, in [www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/tn0701038s/tn0701038s.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/tn0701038s/tn0701038s.pdf).

### ***I comparti produttivi***

1. *Tessile, abbigliamento e calzaturiero*. Numerose ricerche da parte delle dottrine internazionali sono state condotte per mettere in luce le problematiche legate

all'utilizzo della manodopera nel settore tessile, abbigliamento e calzaturiero con particolare riguardo allo sfruttamento dei lavoratori vulnerabili quali donne, giovani ed immigrati. Si vedano J. Delahanty, *A Common Thread: Issues for Women Workers in the Garment Sector*, The North-South Institute, Wiego, 1999, in [www.wiego.org/papers/delahanty.pdf](http://www.wiego.org/papers/delahanty.pdf); M. Chen, R. Jhabvala, R. Nanavaty, *Background Paper for the 2005 World Development Report, The Investment Climate for Female Informal Businesses: A Case Study from Urban and Rural India*, Sewa, 2003; J. Heintz, *Human Development and Clothing Manufacturing in Cambodia: Challenges and Strategies for the Garment Industry*, Political Economy Research Institute, 2007.

L'analisi del fenomeno in alcune aree geografiche, quali Vietnam, Sud Africa, Kenya, India, Bangladesh, Messico, Filippine, Thailandia e Marocco, in cui maggiore è la presenza della donna nel settore tessile, è stata operata da alcuni rapporti di particolare spessore scientifico elaborati dall'Istituto di ricerca Wiego (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing). Cfr. M. Carr, *Research Workshop on Women Workers In Global Value Chains in the Garments Industry*, Summary of Case Studies, Wiego, 2004; S. Bade, *Researching homework and value chains in the global garments industry: an annotated resource list and binder*, Wiego, 2001.

In Europa, invece, l'attività di ricerca si è concentrata prevalentemente sull'individuazione dei fattori di rischio che maggiormente provocano danni ai lavoratori al fine di trovare delle misure idonee a ridurre la pericolosità. L'inquadramento generale del settore è fornito dalla Commissione Europea attraverso una serie di indagini di carattere conoscitivo che evidenziamo l'evoluzione della produzione tessile e dei processi di lavorazione. Si veda, European Commission DG Enterprise and Industry, *Development of the textiles and clothing industry*, in <http://ec.europa.eu/enterprise/textile/development.htm>; *Overview of the textiles and clothing industry*, in [http://ec.europa.eu/enterprise/textile/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/textile/index_en.htm); *Technical or 'industrial' textiles*, in [http://ec.europa.eu/enterprise/textile/techn\\_text.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/textile/techn_text.htm).

L'indagine è completata da alcuni studi condotti dall'Agenzia Europea per la tutela della salute e sicurezza al lavoro. In merito, European Agency for Safety and Health at Work, Factsheet 42, *Gender issues in safety and health at work; summary of an Agency report*, 2003; Factsheet 43, *Including gender issues in risk assessment*, 2003; Factsheet 71, *Introduction to work-related musculoskeletal disorders*, 2007; Factsheet 73 *Hazards and risks associated with manual handling of loads in the workplace*, 2007.

2. *Turismo*. Il turismo è campo di numerosi studi rivolti all'analisi del fenomeno infortunistico nei confronti dei lavoratori vulnerabili, spesso utilizzati in maniera irregolare per l'espletamento di attività di basso profilo professionale. Per rendersi conto dell'entità del fenomeno nell'Europa comunitaria, particolarmente significative sono le indagini di carattere statistico condotte da Eurostat. Cfr. Eurostat, *Employment in hotels and restaurants in the enlarged EU still growing*, Statistics in Focus – Industry, trade and services/theme 5, 2005, n. 32; Eurostat, *EU labour force survey, Principal results 2004*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005. Altrettanto interessante è il rapporto dell'Agenzia di Bilbao: Agenzia Europea per la Salute e Sicurezza sul lavoro, *Rapporto Protecting workers in hotels, restaurants and catering*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, in [http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE7007132ENC\\_horeca\\_](http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE7007132ENC_horeca_). Accanto agli studi provenienti dagli Istituti di ricerca europei, copiosa è la produzione di documenti da parte della dottrina internazionale dai quali emerge in maniera pressoché

unanime la pericolosità delle attività a cui sono sottoposti i lavoratori. Si veda S.M. Allegro, *Hotrec/Effat study on Medium-term trends in the hospitality sector and their impact on enterprises and labour market*, Hotrec/Effat, European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Union (EFFAT), The Hague, 2001; D. Gleeson, *Health and safety in the catering industry*, in *Occupational Medicine*, 2001, vol. 51, n. 6, 385-391; G. Hay, *Hotels and catering – policies, issues and the future*, European Monitoring Centre on Change, Eurofound, 2005, in [www.emcc.eurofound.eu.int/print/source/eu05027a.html](http://www.emcc.eurofound.eu.int/print/source/eu05027a.html); J. Klein Hesselink, I. Houtman, R. van den Berg, S. van den Bossche, F. van den Heuvel, *EU hotel and restaurant sector: Work and employment conditions*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2004.

Sempre in ambito comunitario, sono stati condotti alcuni studi pregevoli dalla Federazione europea del cibo, agricoltura e turismo (Effat), unitamente alla Confederazione delle associazioni nazionali di categoria degli hotel, ristoranti ed esercizi operanti nel settore del turismo (Hotrec), al fine di ridurre l'incidenza del fenomeno infortunistico. Si veda Confederation of National Associations of Hotels, Restaurants, Cafés and Similar Establishments (Hotrec), *EU regulatory challenges and the hospitality sector*, Brussels, 2004, in [www.hotrec.org/Leaflet%20EU%20Regulatory%20challenges-Ann.pdf](http://www.hotrec.org/Leaflet%20EU%20Regulatory%20challenges-Ann.pdf); European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Union (EFFAT), S.M. Allegro, *Hotrec/Effat study on Medium-term trends in the hospitality sector and their impact on enterprises and labour market*, Hotrec/Effat, cit.

3. *Agricoltura*. Alcuni studi condotti dall'Ilo hanno evidenziato quanto sia diffuso nel settore agricolo il ricorso alla forza lavoro irregolare composta da lavoratori migranti, donne e giovani nei cui confronti non sono previste le misure di tutela in materia di salute e sicurezza. Cfr. Ilo, *Health, welfare and housing of workers. A survey of effect given to four ILO Recommendations*, Geneva, 1970; Ilo, *Structure and functions of rural workers' organizations, A workers' education manual*, Geneva, 1990; Ilo, *Yearbook of Labour Statistics*, W. M. Coombs: *Agricultural health – Quo Vadis*, in OccHSA, luglio-agosto 1995, vol. 1, no. 4; FAO: *The state of food and agriculture*, Roma, 1996; Ilo, Report VI, *Safety and health in agriculture*, Geneva, 2000, in [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/rep-vi-1.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/rep-vi-1.htm).

La diffusione del fenomeno in tutti i continenti è stata oggetto di trattazione anche da parte della dottrina internazionale. Si veda K.E. Peters, *Implications of the Aging Process: Opportunities for Prevention in Proceedings of The Aging Farm Community: Using Current Health and Safety Status to Map Future Action*, 6 marzo 2007, in [www.agsafetyandhealthnet.org/Conferences.html](http://www.agsafetyandhealthnet.org/Conferences.html); R. Kochhar, *Latino Labor Report 2008: Construction Reverses Job Growth for Latinos*, Pew Hispanic Center, Washington, D.C., 4 giugno 2008, in [www.pewhispanic.org/files/reports/88.pdf](http://www.pewhispanic.org/files/reports/88.pdf).

La necessità di individuare delle soluzioni che possano garantire in maniera concreta la sicurezza dei lavoratori vulnerabili in questo settore ha spinto l'Ilo ad intraprendere delle ricerche finalizzate alla predisposizione di programmi di intervento concreti in determinate aree svantaggiate del pianeta. Al riguardo, particolarmente innovativo è il programma Wind (*Work Improvement for Neighborhood Development*) adottato in Africa ed Asia. Si veda *Report* of T. Kawakami, Specialist on Occupational Safety and Health, Ilo Subregional Office for East Asia. Il report riguarda le missioni intraprese a: Hanoi (4-7 luglio 2001), CanTho (13-21 ottobre 2001), Hanoi (4-7 novembre 2001), and Ho Chi Ming City and CanTho (5-9 dicembre 2001).

Altrettanto significativo il programma di ricerca condotto dal Dipartimento inglese per lo sviluppo internazionale (DFID) per riformare l'agricoltura nell'economia rurale di alcuni Stati in via di sviluppo. Cfr. Department for International Development (DFID), Government of the United Kingdom, *Better livelihoods for poor people: The role of agriculture*, Consultation document, Londra, maggio 2002, in [www.dfid.gov.uk/pubs/files/agricultureconsult.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/agricultureconsult.pdf).

Sempre sul versante della ricerca finalizzata alla realizzazione di programmi di intervento concreti, l'Istituto per la salute e sicurezza sul lavoro statunitense (NIOSH) ha sperimentato delle azioni positive nell'ambito della National Occupational Research Agenda (NORA), ottenendo ottimi risultati in termini di tutela dei lavoratori dai rischi infortunistici. Si veda National Academy of Sciences, Agriculture, Forestry, and Fishing Research at Niosh, *Committee to Review the Niosh Agriculture, Forestry, and Fishing Research and Program*, Washington, DC, 2007, in [http://books.nap.edu/catalog.php?record\\_id=12088#toc](http://books.nap.edu/catalog.php?record_id=12088#toc); Niosh, Agriculture, Forestry, and Fishing Program National Academies Review, Chapter 4—*Goal 2: Priority Populations at Risk*, Cincinnati OH, 2006, in [www.cdc.gov/niosh/nas/agforfish](http://www.cdc.gov/niosh/nas/agforfish); Niosh, Safety and Health Topic, *Pesticide Illness and Injury Surveillance*, Washington, DC, 2008, in [www.cdc.gov/niosh/topics/pesticides](http://www.cdc.gov/niosh/topics/pesticides).

Anche nell'Europa comunitaria il fenomeno infortunistico è particolarmente diffuso e l'attualità del problema emerge dagli atti ufficiali dell'Unione europea. Si veda European Commission, *Agriculture and Rural Development, Health Check of the Common Agricultural Policy*, Brussels, novembre 2008, in [http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_en.htm); European Commission Directorate General for Agriculture, *Fact sheet Agriculture and the environment*, Brussels, 2003, in [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/envir/2003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/envir/2003_en.pdf). In particolare si fa urgente la questione dei lavoratori migranti stagionali, come emerge da alcuni studi elaborati dalla dottrina. Si veda A. Renault, *Migrants in European agriculture – the new mercenaries?*, Ilo publications, Geneva, 2004, in [www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/131/5.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/131/5.pdf).

Infine, nell'ottica di individuare delle forme concrete di intervento che garantiscano la sicurezza dei lavoratori, si accoglie come una novità di rilievo l'intensificarsi dei programmi di ricerca da parte dell'organizzazione che raccoglie i gli imprenditori agricoli dell'Unione Europea (Geopa-Copa). Si veda, European Agreement on Vocational Training in Agriculture, signed between GEOPA-COPA and EFFAT, Brussels, 5 dicembre 2002.

### ***Riflessioni conclusive***

In virtù di quanto esposto in precedenza, si può affermare che non esiste a livello internazionale una produzione scientifica che si occupi in maniera esclusiva della salute e sicurezza nel lavoro sommerso ed irregolare. Nell'affrontare tali tematiche, un ruolo di primo piano deve riconoscersi all'Ilo, da sempre impegnato nel riconoscimento del diritto alla sicurezza sul lavoro nei confronti dei lavoratori e nella promozione del lavoro dignitoso. Ciò considerato, la ricerca, partendo dall'esame delle numerose convenzioni e raccomandazioni che da decenni forniscono delle linee guida sulla materia, ha messo in rilievo il ruolo centrale svolto dall'Organismo di Ginevra nella predisposizione di piani di intervento particolareggiati e circoscritti in determinate aree

geografiche per promuovere la cultura della sicurezza sul lavoro. Il nuovo metodo di approccio elaborato dall'Ilo costituisce la novità di maggior interesse presente nel panorama internazionale in quanto consente di verificare concretamente i risultati raggiunti nella tutela della salute e sicurezza in chiave prevenzionistica.

Sulla scorta di questo nuovo metodo di sperimentazione delle tutele antinfortunistiche, si auspica per il futuro un diverso atteggiamento da parte della dottrina, maggiormente incentrato sull'elaborazione di buone pratiche applicabili nei confronti dei diversi sistemi organizzativi presenti nei vari continenti. Difatti, fino ad oggi, la nutrita dottrina si è soffermata prevalentemente sulle problematiche legate all'impiego irregolare dei lavoratori vulnerabili, mettendo in luce le discriminazioni subite dalle donne, giovani e migranti ma non ha fornito degli strumenti interpretativi che consentano di individuare delle azioni in grado di arginare gli effetti negativi di questo fenomeno. Sotto questo aspetto, segnali positivi si colgono in ambito comunitario laddove numerosi studi condotti sul mutamento delle condizioni di lavoro a seguito della trasformazione dei modelli produttivi evidenziano il cambiamento dell'esposizione ai rischi infortunistici. Altrettanto rilevanti sono gli studi elaborati per individuare delle soluzioni che consentano di eliminare le discriminazioni nei confronti dei lavoratori deboli ed in particolare che forniscano ai migranti la possibilità di integrarsi nella società del Paese ospitante.

Tuttavia, affinché si possano raggiungere dei risultati positivi in prospettiva futura, si richiede un maggiore impegno da parte delle Istituzioni internazionali, di concerto con gli Organismi statali, nella individuazione di programmi di formazione in chiave prevenzionistica che coinvolgano sia i datori di lavoro che i lavoratori. L'auspicio è che l'intensa attività di ricerca compiuta da parte dell'Ilo e degli altri Istituti specializzati venga presa in considerazione dagli addetti ai lavori e conduca alla predisposizione di modelli virtuosi da applicarsi concretamente nei confronti dei lavoratori occupati nel lavoro sommerso.