

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

Sezione A
IL LAVORO IN AMBIENTE DOMESTICO

LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NELL'AMBITO DEL RAPPORTO DI LAVORO DOMESTICO

Sommario: 1. Alle origini della specialità della disciplina del lavoro domestico. – 2. Il problema dell'ambito applicativo della legge n. 339 del 1958. – 3. La collocazione sistematica del lavoro domestico tra specialità e subordinazione. – 4. Il diritto alla sicurezza quale diritto fondamentale nell'assetto di tutela del lavoro domestico. – 5. La posizione della giurisprudenza sul tema della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici. – 6. *Focus* sulla legge n. 493 del 1999. – 7. La nozione giuridica di casalinga e gli interventi giurisprudenziali che assegnano valore sociale al lavoro casalingo. – 8. Un caso particolare di applicazione della disciplina a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici: gli operatori dei servizi socio assistenziali. – 9. Un rischio peculiare ricollegabile al lavoro degli operatori dei servizi socio assistenziali : il *burn out*. – 10. Il lavoro domestico nell'ambito del cosiddetto Testo Unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. – 11. Conclusioni e proposte di riforma.

1. Alle origini della specialità della disciplina del lavoro domestico.

L'originaria destinazione del rapporto di lavoro domestico alla soddisfazione delle esigenze della famiglia rendeva del tutto normale la coabitazione tra i beneficiari delle prestazioni di lavoro e il dipendente, la cui permanenza all'interno della *domus* aveva spesso inizio in giovane età e si protraeva per tutta la vita lavorativa del domestico, oltre che per tutta la sua vita biologica. Questo rendeva il rapporto di lavoro domestico connotato in termini tanto personalistici da allontanarlo dalla tradizionale dimensione venuta a sedimentarsi in termini di subordinazione, e tale da fare comunemente riconoscere ad esso tratti di specialità¹.

La specialità del rapporto appare tratto di ispirazione della regolamentazione giuridica, tanto che si ritiene che ne esaurisca e riepiloghi il valore più autentico, e nel contempo sembra giustificare le deviazioni avvertibili sul piano della disciplina normativa rispetto al modello tipizzato dal legislatore, ossia il lavoro svolto in regime di subordinazione all'interno dell'impresa.

Questa opzione dogmatica, che ha la sua sede nel codice civile (vedi *infra*), trova una evidente testimonianza, del resto, nella sottrazione della disciplina del lavoro domestico alla fonte collettiva, con ciò mettendo in chiaro rilievo la vocazione personalistica del rapporto se non, addirittura, una sorta di radicale immunità e una sorta di extraterritorialità del lavoro domestico rispetto alla azione sindacale *latu sensu* intesa.

Alcuni hanno letto nella scelta legislativa di sottrazione del lavoro domestico alla regolamentazione contrattuale collettiva l'atteggiamento di un legislatore sospettoso dell'industrialismo e sensibile alle tradizioni del passato, volto con nostalgia all'epoca in cui il *patronus* era quasi *pater*, e tale era sentito dai suoi sottoposti.

Nel corso del tempo è senza dubbio mutata la stessa organizzazione del lavoro domestico, nella cui nozione entrano rapporti in prevalenza non esclusivi o caratterizzati comunque da un impegno

¹ In questo senso vedi in particolare Barassi, il quale individuava come esito naturale della eventuale estensione al lavoro domestico della disciplina dettata per il lavoro subordinato l'insinuarsi nel rapporto di quella alienità spirituale che sarebbe contraddittoria con la sua natura, con la conseguenza di erigere il lavoratore contro il lavoro domestico.

lavorativo temporalmente delimitato, spesso in relazione alla esecuzione di compiti ben determinati e senza necessità di coabitazione del lavoratore domestico nella *domus* del datore di lavoro.

Questo ha condotto alla inclusione del rapporto di lavoro domestico nell'alveo strettamente giuridico, con la conseguente eliminazione degli elementi di vischiosità costituiti da fattori extragiuridici, come per esempio l'elemento della benevolenza, sopra evidenziato.

Con la decifrazione del rapporto di lavoro domestico in termini di stretto diritto si è dato vita ad un'opera di ravvicinamento dei trattamenti che ha avuto tra i suoi momenti salienti quello della eliminazione della preclusione all'intervento della contrattazione collettiva, inizialmente giustificata dalla connotazione strettamente personalistica del rapporto di lavoro domestico.

Sul punto, appare opportuno convenire sul fatto che la originaria negazione dell'intervento della contrattazione collettiva si possa spiegare con la tangibile riluttanza verso la assimilazione di queste fattispecie al rapporto di lavoro subordinato *ex* articolo 2094 c.c., sostenuta anche da autorevole dottrina.

I marcati tratti di specialità di questo rapporto di lavoro davano ragione di una opzione fortemente derogatoria rispetto al diritto del lavoro comune, in quanto una diversa lettura sarebbe stata fortemente incompatibile con una gestione delle relazioni di lavoro imperniata invece sulla personalità del legame tra datore di lavoro e lavoratore domestico.

Da qui la stessa dottrina si muoveva per negare diritto di cittadinanza ai profili ed assetti squisitamente riferibili alla logica conflittuale.

Sul piano argomentativo questa conclusione veniva variamente difesa. Da un lato si insisteva sulla refrattarietà del rapporto in questione rispetto ad una regolamentazione pattizia di tenore generale potendo questa turbare, invece che agevolare, lo svolgimento del rapporto di lavoro domestico². Inoltre vi era chi reputava poco realizzabile una organizzazione sindacale tra coloro che assumono lavoratori domestici dal momento che siffatti rapporti si svolgono al di fuori dell'organizzazione del lavoro nell'impresa.

A tali affermazioni, la dottrina prevalente contrapponeva fondate obiezioni, dividendosi quanto ai percorsi argomentativi seguiti.

Si notava, dall'altro lato correttamente, che ben poca rilevanza poteva avere la inesistenza di fatto di organizzazioni sindacali dei datori di lavoro domestici non esistendo alcun ostacolo alla loro creazione in *rerum natura*.

Inoltre, correttamente, si affermava che l'argomento insistente sulla cosiddetta refrattarietà del lavoro domestico alla regolamentazione contrattual collettiva appariva smentito e superato dalla stessa predisposizione per via legislativa di una disciplina eteronoma dai tratti assai precisi e definiti.

Solo nel 1969, con la sentenza 9 aprile n. 68, la Corte Costituzionale è intervenuta a placare il dissidio interpretativo affermando la illegittimità della sottrazione del rapporto di lavoro domestico all'azione contrattual collettiva, legittimandone appieno il ruolo di fonte regolatrice dei rapporti tra le parti collettive.

Il giudice delle leggi aveva evidenziato infatti la tendenziale attitudine del settore domestico a costituire oggetto della contrattazione collettiva e rilevava come proprio l'intervento regolativo realizzato con la legge n. 339 del 1958 non escludesse, ma prospettasse come *eventuale e possibile* l'intervento della contrattazione collettiva nell'ambito del lavoro domestico. La Corte rilevava correttamente come, nel momento storico in cui si scriveva, non esistessero ancora contratti collettivi di disciplina del lavoro domestico, ma che questi sarebbero stati senza alcun dubbio stipulati.

² In questo senso Cass. 27 ottobre 1965 n. 2278, in *GI*, I, 1, 409, con nota di G. Ghezzi.

Il divieto opposto all'intervento della contrattazione collettiva, del resto, comportava la sottrazione delle controversie relative al rapporto di lavoro domestico dal rito regolato dal Capo II, Titolo IV, Libro II e quindi dalle peculiarità di questo regime rilevabili dal punto di vista del procedimento e del trattamento tributario. Il diverso trattamento riservato ai lavoratori domestici rispetto alla generalità dei prestatori di lavoro subordinato non poteva che porre vistosi dubbi di compatibilità con il principio di uguaglianza di fronte alla legge, *ex* articolo 3 Cost.

La rimozione del divieto posto dall'articolo 2068, comma 2, conseguì, quindi, alla affermazione della assenza di una razionale e adeguata giustificazione alla discriminazione operata in danno dei lavoratori. A questo *vulnus* del principio di parità di trattamento la Corte Costituzionale ha risposto con il riconoscimento della piena legittimità dell'intervento della contrattazione collettiva così da ricondurre il rapporto di lavoro domestico tra quelli assoggettabili alla regolamentazione di fonte convenzionale.

2. Il problema dell'ambito applicativo della legge n. 339 del 1958.

Altra questione interpretativa rilevante è quella della sopravvivenza di segmenti precettivi preesistenti di origine codicistica a seguito dell'intervento della legge speciale, ma anche il problema della sopravvivenza della specifica disciplina anteriore, incidente su alcuni determinati istituti, alla quale non sarebbe più riconoscibile alcuno spazio rispetto ai rapporti di lavoro di almeno quattro ore giornaliere.

Va da sé che il giudizio sulla esclusività della legge speciale del 1958 rispetto alla regolamentazione dei rapporti ricadenti nella propria sfera precettiva postula una verifica analitica delle disposizioni di legge incidenti sui singoli istituti.

Ingiustamente trascurato dalla dottrina appare invece il problema della esatta delimitazione dell'ambito precettivo della legge speciale n. 339 del 1958, problema evidentemente eluso nella convinzione, in larga misura ottimistica, che il limite delle quattro ore giornaliere fosse tanto netto e cristallino da non potere ingenerare alcun dubbio sull'ambito applicativo del provvedimento.

Non è mancato chi non abbia, a giusta ragione ad avviso di chi scrive, sollevato comprensibili e puntuali interrogativi rispetto ad uno straordinario assortimento di modelli di orario per più versi sconosciuto alla generalità dei modi di lavorare nell'impresa. Del resto appare ovvio che la intima inerenza del rapporto al soddisfacimento delle esigenze personali e familiari emergenti dalla convivenza si rifletta sulla moltiplicazione dei termini di collocazione dimensionale delle prestazioni dovute.

Il tema pare possa essere affrontato alla luce della stessa formulazione dell'articolo 1 comma 1 della legge speciale n. 339 del 1958, secondo il quale nell'ambito del lavoro domestico è dedotta una prestazione, *continuativa e prevalente*, di almeno quattro ore giornaliere presso lo stesso datore di lavoro. A fronte delle infinite possibilità di organizzazione del lavoro domestico la riconduzione della singola relazione nell'orbita della legge n. 339 del 1958 dovrebbe seguire ad un giudizio di *prevalenza* avente ad oggetto la quantità dell'impegno professionale del domestico esaltando il dato di fatto rappresentato dalla maggiore ricorrenza della misura prestazionale *ratione temporis* intesa.

L'indirizzo prevalente, anche in base agli orientamenti giurisprudenziali, sposa una diversa impostazione che fa leva proprio sulla collocazione dell'articolo 2239 c.c. nell'ambito del Capo I, dal legislatore riservato ai principi generali, come ben si evince dalla intitolazione. Proprio la dislocazione e l'espressa qualificazione legislativa riservate all'articolo 2239 c.c. ne fanno una norma di generale invocabilità in presenza di rapporti di lavoro che non ineriscono all'esercizio di una impresa.

Quindi il complesso impianto delle fonti eteronome del rapporto di lavoro domestico si trova arricchito dalla invocabilità delle disposizioni delle sezioni II, III e IV del capo I del titolo II e cioè degli articoli compresi tra il 2094 e il 2134 c.c.

Il disegno finale che si ricava, quindi, è quello di una pluralità di nuclei di normazione, *prima facie* distinguibili in relazione a tratti estrinseci del rapporto, in realtà sensibili a richiami, rinvii ed echi interni e trasversali tutti da definire.

In tal modo, se la base normativa è sdoppiata nelle due fonti di legge speciale e di codice civile, queste in realtà sono fonti di regolamentazione della materia della tutela della salute e sicurezza, che potrebbero definirsi permeabili, la prima rispetto alla seconda; entrambe rispetto ai frammenti precettivi del lavoro nell'impresa nei confini della loro compatibilità tipologica, fatta eccezione per alcune limitate materie. E, a completamento dell'intreccio, si pongono segmenti normativi di dettaglio, spesso dotati di un proprio campo di regolamentazione non necessariamente coincidente con il campo di applicazione delle due fonti principali. Giunge necessaria la considerazione che insiste sulla impossibilità di procedere ad una dettagliata definizione del modo di comporsi dei due precetti, rendendo inevitabile la trattazione dei singoli istituti.

3. La collocazione sistematica del lavoro domestico tra specialità e subordinazione.

Per quanto riguarda la specifica questione della specialità del rapporto di lavoro domestico si intende aderire a quelle rilevazioni della dottrina la quale ritiene che la specificità della disciplina del lavoro domestico non debba essere sdrammatizzata.

E, non solo perché tale questione rischia di risolversi in una *quaestio* nominalistica ma anche perché, al di là di rapporti di incerta qualificazione, la specialità del rapporto di lavoro domestico può dirsi espressa all'interno del codice civile. Può infatti ritenersi che la specialità in oggetto costituisce un dato acquisito e con essa anche la sua genesi, ferma restando la opportunità di chiedersi comunque quali conseguenze derivino dalla specialità del rapporto di lavoro domestico.

Effettivamente, la stessa collocazione del lavoro domestico nel Titolo IV del libro V intitolato al lavoro subordinato in particolari rapporti, la cui disposizione di apertura fa proprio chiaramente riferimento alla specialità del rapporto di lavoro in questione, costituisce un formidabile e insuperabile riferimento, di fronte al quale non paiono aprirsi particolari spazi di dubbio. Strutturalmente, poi, la specificità del contesto nel quale la prestazione in ambiente domestico viene resa, il fatto di svolgersi nell'ambito di una convivenza familiare o parafamiliare o comunque per fare fronte ad esigenze personali o familiari, determina un legame imprescindibile tra la qualificazione in parola di rapporto speciale di lavoro e il dato che la ispira.

Data dunque per pacifica la specialità, e la attinenza di questa specialità alla carenza della dimensione organizzativa tipica dell'impresa, si ritiene doveroso concentrare l'attenzione sull'altro elemento qualificatorio del rapporto di lavoro domestico: l'elemento della subordinazione.

Sull'elemento della subordinazione si osserva che il principio di compatibilità assume il ruolo di un vero e proprio criterio di scomposizione e successiva ricomposizione di discipline complessivamente inesistenti sul piano legislativo, ma comunque applicate al rapporto speciale in quanto vagliate attraverso il suddetto filtro della compatibilità.

La circostanza che il legislatore abbia concepito un nucleo di disciplina applicabile al lavoro domestico e lo abbia collocato nel titolo IV del Libro V del Codice Civile, intitolato al lavoro subordinato in particolari rapporti, la cui disposizione fa preciso omaggio alla specialità del rapporto di lavoro, costituisce un inequivocabile segnale della connotazione della subordinazione all'interno del rapporto.

Che poi il rapporto di lavoro domestico regolato dall'articolo 2240 c.c. sia definito come rapporto di lavoro subordinato è reso palese dalla stessa intestazione riservata al titolo IV nel quale il capo II,

contenente la disciplina in oggetto, è contenuto, fermo restando che non può essere ininfluenza la circostanza che proprio il capo I di quel medesimo titolo veda la presenza di una norma dedicata ai rapporti di lavoro subordinato, non inerenti all'esercizio dell'impresa.

Vi è da ricordare che l'articolo 1 della legge n. 339 del 1958 omette ogni riferimento alla subordinazione, concentrandosi in particolare modo sulla natura «continuativa e prevalente» dell'opera svolta.

La stessa legge n. 339 del 1958 dispone l'esistenza della eterodirezione quando impone al lavoratore di prestare la sua opera con la dovuta diligenza, secondo le necessità e gli interessi della famiglia per la quale presta la propria opera, dando evidentemente seguito all'articolo 2104 c.c., eco evidenziata dal richiamo alla condotta diligente e dall'obbligo di conformazione alla direttive creditorie.

Non si può mancare di notare come la stessa fenomenologia del rapporto di lavoro domestico sembra ricondurre lo stesso nell'ambito del lavoro subordinato. Appare infatti arduo svincolare il contributo del prestatore di lavoro domestico nella *domus* dall'esercitazione del potere eterodirettivo da parte del datore di lavoro al quale inesorabilmente si accompagna, e deve osservarsi anche come la prestazione resa nell'ambito del lavoro domestico sia tutt'altro che slegata da vincoli temporali i quali, anzi, si presentano come assai precisi e rigorosi.

Anche la giurisprudenza si è dimostrata ferma nel richiedere la ricorrenza dell'elemento della subordinazione il cui concreto accertamento viene condotto alla stregua di un percorso valutativo del tutto coincidente con quello tracciato nel caso di rapporto di lavoro nell'impresa.

La Corte perviene infatti ad asserire o ad escludere l'esistenza del rapporto di lavoro domestico valutando indicatori mutuati tipicamente dal rapporto di lavoro subordinato ex articolo 2094 c.c.

Del resto, anche quando la Corte si spinge a riconoscere la natura subordinata del rapporto di lavoro domestico trattandosi dello svolgimento di attività domestica resa bi-settimanalmente per due o tre ore ogni volta, la valutazione della subordinazione non è raggiunta sulla scorta della pura e semplice non occasionalità della prestazione, ma mediante la puntuale verifica degli indici qualificatori della prestazione, gli stessi di norma utilizzati dalla giurisprudenza.

I giudici del merito, per esempio, hanno avuto modo di negare natura subordinata al rapporto in corso con una collaboratrice domestica, che svolgeva attività programmata con un orario non esiguo, escludendo la natura subordinata del rapporto in mancanza della prova dell'assoggettamento della lavoratrice al potere direttivo datoriale.

Sembra restare impregiudicata invece la tanto tormentata antitesi tra letture pluraliste e letture unitarie della subordinazione, con il portato di frantumazioni tipologiche di discipline differenziate rispetto al tipo egemone di subordinazione e le riflessioni conclusive possono limitarsi a confermare l'applicabilità dell'operazione di recupero ed adattamento al lavoro domestico del modello di subordinazione concepito e costruito sul lavoro nell'impresa, nella consapevolezza che non si tratti di un recupero che disconosce le peculiarità di quel rapporto, ma le riconosce e le assume a referente specifico, a conclusione del giudizio di compatibilità tra le fattispecie.

4. Il diritto alla sicurezza quale diritto fondamentale nell'assetto di tutela del lavoro domestico.

Il legislatore, in sede di definizione della disciplina dedicata al lavoro domestico, ha corredato la posizione debitoria del datore di lavoro attraverso la previsione di una serie di doveri integrativi rispetto a quello principale.

Rispetto alla scelta, davvero opinabile, di frazionare in singoli precetti questi obblighi ulteriori, riesce agevole ricondurre l'intera sequenza di doveri a carico del datore di lavoro ad un'unica fondamentale obbligazione avente ad oggetto la tutela della integrità psico-fisica del dipendente,

tradizionalmente esposta a potenziali lesioni nell'ambito di un rapporto, come quello di lavoro subordinato, implicante un coinvolgimento della persona, sconosciuto ad altre relazioni contrattuali. Il perno della disciplina della tutela della salute e sicurezza nell'ambito del rapporto di lavoro domestico è ben messo in evidenza dallo stesso articolo 6 della legge n. 339 del 1958, dove si esplicita l'obbligo, a carico del datore di lavoro, di assicurare al lavoratore «*un ambiente di lavoro non nocivo sia sul piano squisitamente fisico, sia sul piano morale*».

Ove si fosse ritenuto di potere interpretare con pienezza il senso del disposto, questo avrebbe consentito di postulare come esistente una obbligazione, di contenuto sostanzialmente aperto, pienamente adeguata rispetto agli interessi in gioco ed evocativa dell'articolo 2087 c.c., a parziale correzione della inapplicabilità di questa disposizione *ex* articolo 2239 c.c. pure nei consueti limiti di invocabilità della legge n. 339 del 1958.

Nonostante gli agganci, sia delle disposizioni costituzionali sia del codice civile siano inequivocabilmente dirigere l'interprete verso una nozione larga di ambiente di lavoro, con l'innegabile finalità di realizzare una estensione della tutela, nel caso del lavoro domestico si è optato per una soluzione tecnica ben diversa, che colloca il sostantivo ambiente nella sua accezione più ridotta, assumendolo quale sinonimo di "locale o di stanza", come risulta proprio dalla accennata limitazione delle ipotesi in cui il domestico sia ammesso alla coabitazione all'interno della convivenza. Questa scelta di campo, senza dubbio riduttiva, ha imposto la riformulazione di un secondo precetto, di contenuto simile al primo, ma riferito alla generalità dei domestici, anche non ammessi alla convivenza, nel quale si fa obbligo al datore di lavoro di tutelare la salute del lavoratore soprattutto quando vi siano in famiglia fonti di infezione.

Lo stesso discorso può essere condotto in merito alle ultime due previsioni, volte alla tutela della personalità del prestatore. Appare condivisibile il rilievo in base al quale la duplicazione di previsioni si sarebbe potuta evitare, laddove si fosse ricondotta la protezione della personalità e della libertà morale del lavoratore alla più comprensiva formula precedente, riferita alla predisposizione di un ambiente sano e non pregiudizievole, ferma restando la caratteristica colorazione promozionale assegnata agli obblighi datoriali di salvaguardia rispetto all'inserimento del domestico minorenni nella convivenza.

Senza dubbio deve accogliersi il rilievo dottrinale in base al quale il fatto di riferirsi alle disposizioni della Carta Costituzionale e ai referenti ordinamentali non appare di per sé sufficiente a risolvere il problema, nullificando la predetta scelta e riducendola ad una sorta di *lapsus calami*.

Se uno dei più incisivi provvedimenti di riforma della materia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro – ossia il decreto legislativo n. 626 del 1994 – escludeva l'applicazione del lavoro domestico dall'ambito della tutela, la ragione deve considerarsi associata alla scelta compiuta circa 50 anni prima in sede di prima applicazione dell'articolo 2239 c.c., ossia una scelta determinata dalla considerazione che il lavoro domestico presenta tratti tanto peculiari da indurre ad escludere l'applicazione della disciplina dettata per il lavoro nell'impresa.

L'imposizione di una obbligazione aperta verso l'irraggiungibile limite della massima sicurezza tecnologicamente possibile sembrava stridere con le stesse caratteristiche del lavoro domestico, reso per sua stessa definizione nell'ambito di una organizzazione non produttiva e per finalità eminentemente personali e, come rilevato sopra, prestato all'interno di un ambiente ristretto e, per così dire, familiare.

Di questo il legislatore era pienamente consapevole e il richiamo dell'articolo 2087 c.c. permette di escludere che il datore di lavoro, per il solo fatto di avvalersi dell'aiuto di un collaboratore nel disbrigo delle faccende domestiche, sia tenuto ad adeguamenti della propria abitazione o del proprio ambiente di vita, con una estensione, senz'altro priva di ragionevolezza, degli obblighi datoriali.

Il ribilanciamento dei contrapposti interessi ha avuto come fulcro proprio la eliminazione dell'obbligo di conformazione allo stato dell'arte, a favore di una connotazione assai statica dell'obbligo di sicurezza, giustificata del resto dalla assenza di apparati produttivi, dalla logica

manca di processi produttivi da aggiornare, di metodologie da ammodernare e quindi dalla intrinseca pericolosità della attività resa nella *domus*.

5. La posizione della giurisprudenza sul tema della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici.

A parte le già enunciate vicende qualificatorie del rapporto di lavoro domestico dove emerge il chiaro intento giurisprudenziale di applicare al lavoro domestico i medesimi indici qualificatori comunemente praticati dalla giurisprudenza, il percorso giurisprudenziale relativo al riconoscimento della tutela al lavoratore domestico appare assai lungo e tortuoso.

Esso passa innanzitutto dalla questione relativa al licenziamento disciplinare della lavoratrice domestica gravida, questione posta dinanzi alla Corte Costituzionale, la quale ha stabilito che per il lavoro domestico, la questione di costituzionalità, sollevata al fine di sollecitare la declaratoria di applicabilità della procedura di irrogazione delle sanzioni in caso di licenziamento, è applicabile solo quando si tratti di licenziamento per giusta causa, al fine di ottenere l'indennità di mancato preavviso. Se, come nel caso di specie, la lavoratrice domestica inoltra al datore di lavoro il certificato di gravidanza solo dopo avere ricevuto la comunicazione del licenziamento, difetta proprio il requisito che consentirebbe al giudice di determinare in via equitativa il periodo di comporto o di irrecidibilità, derivandone quindi l'infondatezza della questione di illegittimità costituzionale degli articoli 2239 e 2240 c.c.³.

Sempre dinanzi alla Corte Costituzionale è stata posta anche la questione delle condizioni per il diritto alla indennità di maternità per le lavoratrici domestiche. Secondo il giudice delle leggi la diversa disciplina prevista per la tutela della maternità delle lavoratrici domestiche trova la propria spiegazione nella non estendibilità del divieto assoluto del licenziamento nel periodo di gravidanza e puerperio, stabilito dall'articolo 2 della legge n. 1204 del 1971.

Ed anche le modalità per il computo e la erogazione dell'indennità di maternità sono correlate, per le lavoratrici domestiche, alle peculiarità del rapporto di lavoro domestico. Quindi, secondo l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale in diverse sentenze, il condizionamento della indennità di maternità al requisito della contribuzione, stabilito dalla norma censurata, è elemento non isolabile dalla complessa disciplina che regola il rapporto di lavoro domestico, ed alle caratteristiche del rapporto di lavoro previdenziale che da questo deriva.

Viene pertanto esclusa dal giudice delle leggi la possibilità di una sentenza additiva che, comportando scelte non vincolate dai precetti costituzionali, costituirebbe una indebita intrusione nei poteri del legislatore, e di qui la dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice remittente⁴.

La Corte Costituzionale, anche con la successiva sentenza del 26 maggio 1995 n. 193, ha concluso nel senso della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 2239 e 2240 c.c., nella parte in cui non prevedono l'applicabilità della tutela al rapporto di lavoro domestico⁵.

³ Sul punto vedi G. Pera, *Ancora un incidente di costituzionalità sulla licenziabilità delle domestiche gravide*, in *RIDL*, 1995, 731 – 737.

⁴ Vedi C. Gatta, *Costituzionalità delle condizioni per il diritto alla indennità di maternità delle lavoratrici domestiche*, in *DL*, 2002, 619-621.

⁵ Vedi in particolare il commento di C. de Marchis, *La maternità negata: la Corte costituzionale attenua la specialità del rapporto di lavoro domestico* in *DL*, 1995, fasc. 5, 409-412. L'A. rilevava l'importanza di

Tuttavia, se si osserva il tema della tutela della maternità in generale, nell'ambito dei rapporti di lavoro speciale, non possono non essere segnalate le pronunce della Corte Costituzionale che hanno sostanzialmente esteso l'ambito della protezione della lavoratrice domestica oltre i limiti in precedenza evidenziati dal legislatore, proseguendo una complessiva e rilevante opera di rafforzamento della tutela della donna in gravidanza e del bambino.

Una delle questioni affrontate dalla Consulta riguardava proprio la mancata estensione della tutela della gravidanza e maternità alle lavoratrici a domicilio.

Il Giudice che ha posto la questione di legittimità costituzionale riteneva la mancata estensione dell'articolo 5 in contrasto con gli articoli 3, 31 e 37 della nostra Costituzione, qualificando come del tutto ingiustificata la mancata applicazione alle lavoratrici a domicilio dell'istituto della interdizione anticipata dal lavoro, dato che la specialità del rapporto di lavoro a domicilio non potrebbe essere ritenuta una ragione sufficiente per motivare un trattamento diverso rispetto a quello applicato a tutte le altre lavoratrici subordinate. La Corte, nel caso di specie, concludeva nel senso che la mancata estensione della norma sulla astensione anticipata dal lavoro alle lavoratrici a domicilio privasse le stesse di una specifica tutela e questo comportava sia una irragionevole discriminazione rispetto alla generalità delle lavoratrici subordinate, sia una carenza nella protezione della maternità con una conseguente violazione dei principi costituzionali che esigono tale tutela.

La Corte ha affermato anche che la tutela della maternità è tanto importante da non tollerare eccezioni o vuoti normativi, salvo che una diversa disciplina non sia giustificata dalla peculiare specialità del rapporto di lavoro.

Proprio in considerazione di tale peculiare specialità diverse sentenze della Consulta hanno escluso l'applicazione della tutela della maternità ai lavoratori domestici, anche se con motivazioni diverse e, facendo essenzialmente leva sulla suddetta specialità, hanno ritenuto legittima la mancata applicazione della tutela della gravidanza e della maternità al rapporto di lavoro domestico.

Queste differenze di trattamento a discapito delle lavoratrici domestiche non si fonderebbero su una diversa valutazione della Corte in merito alla necessità di tutelare l'identico bene della salute, ritenuto di uguale rilevanza, sia che si tratti di lavoro a domicilio, sia che si tratti di lavoro domestico, ma su una differente disciplina dei due rapporti per quanto attiene alla stabilità del posto di lavoro.

In tale modo, tuttavia, mentre le regole sulla tutela del posto di lavoro sarebbero suscettibili di deroga con riferimento alla specialità del rapporto di lavoro, tale specialità non giustificerebbe deroghe alle norme che assicurano la tutela della donna lavoratrice in gravidanza. Questi rilievi appaiono fondati nella misura in cui l'ostacolo incontrato dalla Corte Costituzionale è costituito dalla generale inesistenza di una qualsivoglia tutela della stabilità all'interno del rapporto di lavoro domestico⁶.

Anche la Corte di Cassazione si è soffermata sulla medesima questione della tutela della stabilità del posto di lavoro a favore della lavoratrice domestica in gravidanza. La Corte di Cassazione, nel caso specifico, ha assegnato alla equità la tutela della lavoratrice, e si è ritenuto che la pronuncia abbia avuto il pregio di condurre ad una disciplina che, se ragionevolmente applicata dai giudici di merito, potrebbe garantire una equilibrata ponderazione degli interessi in conflitto, fornendo una certa tutela alla lavoratrice domestica, senza imporre insopportabili oneri a carico dei datori di lavoro stessi.

questa sentenza che, pur dichiarando la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, pare estendere la tutela in base alle norme codicistiche e alle convenzioni internazionali.

⁶ Sulla estensione della tutela della maternità alle lavoratrici a domicilio vedi L. Menghini, *Tutela della maternità: la Consulta estende ancora l'ambito della protezione*, in *Famiglia e Diritto*, 2001, 24-29.

In questa pronuncia la Corte di Cassazione afferma che non possono trovare applicazione le convenzioni internazionali in materia perché non direttamente operanti, stante il rinvio ad interventi complementari del legislatore nazionale. Infatti la Corte di Cassazione non accoglie la tesi della giurisprudenza fiorentina la quale aveva ritenuto direttamente applicabile la convenzione OIL n. 103, quantomeno per il periodo minimo di dodici settimane di cui all'articolo 3 della stessa Convenzione. La Corte di Cassazione ritiene dunque non operante la Convenzione sulla base della motivazione che una norma di origine internazionale trova applicazione nell'ordinamento interno solo se *self executing*, ovvero solo se formulata in modo tale da essere direttamente applicabile ai rapporti giuridici facenti capo ai soggetti dell'ordinamento statale, sia completa ed il suo contenuto precisamente determinabile dall'interprete. Avendo la norma carattere programmatico, se ne deve escludere il carattere di norme *self executing*.

Vi è tuttavia, in dottrina, chi rileva che l'ordinamento italiano già definisce con precisione il periodo di astensione dal lavoro per maternità, che è il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 1204 del 1971, espressamente applicabili alle lavoratrici domestiche⁷. In questo senso, si ritiene che, definito il periodo di astensione per maternità non vi sarebbe necessità di alcun intervento complementare del legislatore nazionale per definire il contenuto di una norma già in sé completa.

La Corte di Cassazione, invece, con questa sentenza, ha ritenuto non operante la convenzione internazionale, con la conseguenza che la durata del divieto di licenziamento per le domestiche in maternità, in mancanza di determinazione legislativa, in caso di mancata applicazione del contratto collettivo nazionale di categoria, sarà stabilita dal giudice secondo equità. La Cassazione indica anche quello che può essere il legittimo parametro di riferimento di questo giudizio equitativo, ossia il periodo di astensione per maternità, che vale anche per le *colf* in maternità e durante il quale viene corrisposta direttamente una indennità da parte dell'Inps.

Con precipuo riferimento al riconoscimento della tutela della salute e sicurezza del lavoratore domestico, si devono poi segnalare le vicende giuridiche e le posizioni giurisprudenziali connesse al riconoscimento del danno alla casalinga, questione che merita attenzione con riferimento particolare agli effetti della lesione, che vanno al di là del puro danno biologico, inteso come diminuzione della integrità fisica o psichica.

Il danno alla casalinga presenta, infatti, profili problematici irrisolti sia con riguardo alla individuazione di un concreto pregiudizio, sia con riguardo alla sua quantificazione. Si fa riferimento, in particolare, alla sopravvenuta inabilità ad attendere alla attività domestica in senso stretto ed anche alla cura della famiglia.

A tali prestazioni è stato riconosciuto un indubbio rilievo sociale, come si deduce dagli interventi legislativi, più o meno recenti, aventi finalità assistenziale e di tutela della sicurezza sociale. Tra questi interventi legislativi ricorre senza alcun dubbio la legge n. 493 del 1999 (su cui vedi *infra*), che ha introdotto una forma di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni occasionati durante lo svolgimento di attività finalizzata alla cura dell'ambiente domestico.

Dalla analisi della giurisprudenza sul tema, il dato di più immediata evidenza concerne l'elevato numero di sentenze nelle quali neppure si affronta il tema del risarcimento del danno patrimoniale in senso stretto subito dalla casalinga. Alcune sentenze affermano addirittura che nulla sarebbe dovuto a titolo di risarcimento del danno patrimoniale puro in quanto la vittima non avrebbe fornito

⁷ Vedi L. Nannipieri, *La Cassazione affida all'equità la tutela della lavoratrice domestica in gravidanza*, in *RIDL*, 1999, fasc. 3, pt. 2, 567-587.

alcuna prova in merito alla sua sussistenza o entità, ovvero in ordine al nesso causale con il fatto illecito⁸.

Dalle pronunce analizzate si ricava la tendenza, assolutamente prevalente, a trascurare l'aspetto prevalentemente casistico della valutazione del danno alla casalinga. Il risarcimento del danno alla casalinga viene determinato, infatti, attraverso la meccanica applicazione del sistema del punto di invalidità, indipendentemente da ogni adattamento equitativo che tenga conto della incidenza della lesione sulle attività. Soltanto in una sentenza si ritiene necessario adeguare *in via equitativa* la entità del danno risultante dalla applicazione delle tabelle, in modo da tenere conto delle peculiarità della fattispecie concreta.

Quindi è possibile ritenere che il campione di sentenze analizzato costituisca espressione dell'indirizzo senza dubbio più restrittivo in tema di danno alla casalinga, poiché nega ogni rilevanza al lavoro domestico nel campo della responsabilità civile, risultato verificabile sia in relazione al danno patrimoniale in senso stretto, sia nell'ambito della quantificazione del danno alla salute⁹.

Tale orientamento non trova rispondenza, invece, nelle più recenti pronunce della Suprema Corte che tendono a tradurre l'inabilità a svolgere il lavoro domestico in una posta risarcitoria autonoma, qualificata in termini strettamente patrimoniali.

E' certo difficile negare qualche perplessità nei confronti delle soluzioni individuate dalla giurisprudenza in merito al risarcimento del danno alla casalinga, criteri che non sembrano ancorati alla perdita concretamente subita dalla vittima, e che rischiano di fare risuscitare il concetto di capacità lavorativa generica come posta autonoma del danno alla salute.

Questo orientamento sembra trasparire, per esempio, da alcune pronunce della Corte di Cassazione in base alle quali, alla casalinga vittima di un incidente stradale la quale abbia subito una invalidità permanente, spetterebbe, oltre al danno biologico, anche un risarcimento di carattere patrimoniale. La risarcibilità del danno, afferma la Corte, andrebbe assicurata sulla base del reddito di una collaboratrice domestica, con gli opportuni adattamenti del caso specifico, in quanto il lavoro della casalinga non si esaurisce nelle faccende domestiche, ma si estende alla direzione e al coordinamento della vita familiare¹⁰.

D'altra parte appare corretto il rilievo in base al quale un indirizzo troppo restrittivo finirebbe per circoscrivere la rilevanza patrimoniale della conduzione domestica nell'ambito del diritto di famiglia: si verrebbe pertanto a creare una disarmonia tra la disciplina familiare, all'interno della quale si riconosce rilevanza anche patrimoniale all'apporto casalingo dato dal coniuge nella formazione del patrimonio comune, e il settore della responsabilità civile, che sembra invece negare ogni valore al lavoro prestato in ambiente domestico.

Con la recente sentenza del 21 settembre 2007 n. 19493, la Corte di Cassazione ha riconosciuto valenza economica al lavoro domestico, stabilendo la risarcibilità in caso di danno patrimoniale, nei confronti sia della donna casalinga, sia di chiunque svolga attività domestica, ed ha previsto anche il riconoscimento del risarcimento del danno ai congiunti della vittima che abbia svolto attività domestica¹¹.

⁸ Per una analisi della giurisprudenza sul tema e, in particolare, delle sentenze che hanno negato la rilevanza giuridica del danno patrimoniale della casalinga vedi E. Bargelli, *Osservatorio della giurisprudenza in tema di danno alla persona. Il danno alla casalinga*, in *D&R*, 2002, fasc. 11, 1085-1087.

⁹ In questo senso E. Bargelli, *Osservatorio della giurisprudenza in tema di danno alla persona. Il danno alla casalinga*, cit.

¹⁰ Vedi P. Ziviz, *Lavoro domestico e danno patrimoniale*, nota a Cass. Sez. III Civ., 3 novembre 1997 n. 10923, in *RCP*, 1998, n. 1, 74-78.

¹¹ Sulla pronuncia vedi in particolare P. Maninetti, *La revisione del danno patrimoniale nel lavoro domestico*, nota a Cass. 21 settembre 2007 n. 19493, in *NGCC*, 2008, n. 3, 307-310.

Occorre poi soffermarsi sulla sentenza della Corte di Cassazione penale n. 34464, Sezione IV, del 14 agosto 2003 che ha rappresentato senza dubbio un punto di svolta nella evoluzione giurisprudenziale sul tema della tutela della salute e sicurezza dei collaboratori domestici¹².

La vicenda giudiziaria sottesa al caso di specie nasconde un profilo di singolarità, se non altro per il fatto che si tratta della prima decisione edita sul tema specifico.

Il caso oggetto di decisione atteneva all'infortunio occorso ad una lavoratrice domestica la quale, a causa della accidentale caduta da una scala semplice portatile, aveva subito lesioni personali gravissime dalle quali era derivata una invalidità permanente del 65% con asportazione parziale della teca cranica e una malattia di lunga durata.

La Corte di Cassazione, in questa sede, non pare avere fornito di adeguata motivazione il punto relativo al fatto che i lavoratori addetti ai servizi domestici – espressamente esclusi dalla tutela ex decreto legislativo n. 626 del 1994 – siano soggetti al decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955.

In questo senso appare improprio il richiamo all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica dedicato alle attività escluse, utilizzato come argomento *a contrario* per ritenere che il lavoro domestico, in quanto non richiamato nell'elenco delle attività enumerate, rientrerebbe quindi nelle attività oggetto di tutela.

Appare anche anacronistica la considerazione svolta dai giudici di legittimità in base alla quale il presupposto per l'applicazione della normativa prevenzionistica deve considerarsi l'esistenza di una prestazione svolta in regime di subordinazione, secondo i canoni previsti dal codice civile, e in particolare dall'articolo 2094 c.c., senza distinzione tra datori di lavoro imprenditori e non imprenditori.

La normativa comunitaria è infatti caratterizzata da una chiara definizione di lavoratore. Viene definito tale *qualsiasi persona impiegata da un datore di lavoro*, statuendosi così in maniera chiara che l'area della subordinazione attiene non all'elemento formale del contratto ma – e più efficacemente – alla situazione di impiego e all'esistenza di un rapporto di lavoro.

Il riferimento, in base alla normativa comunitaria, è al lavoratore *tout court*, ossia si stabilisce che la nozione di subordinazione attiene al contenuto del rapporto e non è una qualifica del prestatore di lavoro, riconducibile al formale elemento rappresentato dal contratto di lavoro di diritto civile. Dunque, rispetto alla definizione civilistica, nella definizione di lavoratore fatta propria dal decreto legislativo n. 626 del 1994, la locuzione di rapporto di lavoro non presuppone un inquadramento formale di tipo giuslavoristico, posto che anche la sola sostanzialità del rapporto di impiego con un datore di lavoro può essere ricollegata ad un ambito di subordinazione.

La nuova definizione di lavoratore accolta dal decreto legislativo n. 626 del 1994 non troverebbe coincidenza, quindi, nella disposta eliminazione della tutela per gli addetti al lavoro domestico, né i lavoratori domestici possono essere ricompresi nelle categorie formali degli articoli 2 e 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 (essendo entrambe norme che fanno eccezione a principi generali e dunque non applicabili oltre ai casi ed ai tempi in esse considerati).

I lavoratori domestici non rientrano quindi né nell'area della subordinazione in senso stretto né in quella della subordinazione per equiparazione e l'assunto della Corte di Cassazione, che ha escluso dalla tutela i lavoratori domestici, appare risolversi in una non ben motivata petizione di principio.

D'altro canto, sostenere l'ipotesi che il legislatore italiano abbia accordato una tutela soggettivamente più ristretta di quella disposta da una normativa varata negli anni 50 appare una affermazione sformata di una ratio *legis* plausibile.

¹² Per un commento alla sentenza vedi P. Soprani, *L'infortunio della colf e la responsabilità del datore di lavoro*, nota a Cass. Pen. 14 agosto 2003, n. 34464, in *ISL*, 2004, n. 6, 348-349.

Appare, poi, per quanto riguarda gli altri rapporti speciali di lavoro, che i lavoratori assunti con contratto privato di portierato, assimilati ai lavoratori domestici dalla legge 2 aprile 1958, n. 339, in quanto rapporto speciale di lavoro, sono stati oggetto di una tutela prevenzionistica sia pure parziale; come dire che la scelta legislativa, di fronte a prestazioni in altri ambiti assimilabili e per prestazioni assimilate dalla legge, è stata assai dissimile, ponendosi dunque anche un problema di parità di trattamento rispetto ad altri rapporti di lavoro speciale, ugualmente meritevoli di tutela.

Pertanto, dopo aver compiuto questa disamina giurisprudenziale, è possibile dire che i lavoratori addetti a servizi familiari e domestici erano e restano esclusi dalla tutela prevenzionistica e, per essi, a fronte dell'esplicito dettato dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 626 del 1994 ed anche del più recente decreto legislativo n. 81 del 2008, non è possibile fare quella operazione di recupero nell'ambito di applicazione – mediante interpretazione estensiva della nozione di lavoratore subordinato – avvenuta con riguardo ai lavoratori dell'impresa familiare, essendo infatti espressa in modo chiarissimo l'esclusione dalla tutela per questi lavoratori.

Ai lavoratori domestici continua invece ad applicarsi la tutela accordata dalle assicurazioni sociali obbligatorie, tra le quali rientra anche la tutela contro gli infortuni sul lavoro, e in particolare la disciplina contenuta nella legge n. 339 del 1958 e quelle contenute nella legge 493 del 1999.

6. Focus sulla legge n. 493 del 1999.

Per quanto riguarda gli interventi legislativi, nel 1999 pare si sia aperta una stagione legislativa di grande fermento essendo stata adottata la legge che prevede norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici.

Si tratta di un testo normativo risultante dalla unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e di vari progetti di iniziativa parlamentare che testimoniano un'ampia convergenza di forze governative, su un testo lungamente dibattuto nelle aule parlamentari e atteso con una certa impazienza da ampi settori della pubblica opinione, impropriamente segnalato dalle cronache dei giornali come la legge sull'indennizzo delle casalinghe.

In verità, benché non riguardi solo le persone di sesso femminile dedite allo svolgimento di attività finalizzate alla cura delle persone e degli ambienti domestici, esso riguarda in massima parte proprio le casalinghe, ossia proprio la categoria di persone generalmente più colpite in maniera diretta da eventi lesivi che accadono in tali luoghi.

L'intervento normativo appare giustificato dalla accresciuta consapevolezza relativa alla rilevanza degli infortuni che avvengono in ambiente domestico, i quali sarebbero così frequenti da costituire una notevole percentuale dell'ammontare complessivo delle ipotesi di lesioni arrecate alla persona.

Proprio l'esigenza di non sottovalutare la questione della sicurezza degli ambienti di vita domestici ha giustificato uno specifico intervento normativo, primariamente diretto alla tutela della salute e sicurezza negli ambienti di vita domestici, attraverso la prevenzione dei rischi e l'eliminazione dei fattori di nocività in esse presenti. Proprio per evitare che la maggior parte degli eventi lesivi che avvengono in ambiente domestico sia addebitabile alla stessa vittima, appare doverosa l'attenzione posta al profilo della prevenzione e della educazione.

Il compito di promuovere la salute e di sviluppare una adeguata attività di informazione e di educazione alla prevenzione viene attribuito al servizio sanitario nazionale che annovera tra i suoi compiti l'aggiornamento, il controllo e il risanamento degli ambienti di vita e di lavoro.

L'articolo 6 della legge n. 493 del 1999 enuncia espressamente il principio informatore della legge stessa: alla base della scelta compiuta si pone l'esigenza di sottolineare l'importanza del lavoro svolto in ambiente domestico il cui valore sociale ed economico viene riconosciuto e tutelato dallo Stato in relazione agli indiscutibili vantaggi che da questa attività trae l'intera collettività. Ora, in

ambito privatistico si è voluto leggere in questa previsione proprio un esplicito riconoscimento della importanza del lavoro domestico.

Anche la giurisprudenza non ha mancato di rilevare l'importanza del lavoro domestico, ricondotto sotto l'egida della previsione costituzionale che tutela il lavoro in tutte le sue forme, ritenendo ad esempio che lo svolgimento di attività di lavoro casalingo non possa determinare la riduzione del diritto all'assegno di invalidità civile. Numerose sono anche le pronunce di legittimità che, in tema di valutazione del danno alla persona, allo scopo di valutare la configurazione di un danno alla casalinga, ovvero ai suoi prossimi congiunti, hanno posto l'accento sulla valutabilità in termini economici della prestazione resa dalla casalinga (vedi *supra*).

Il nuovo intervento legislativo mutua dalla vecchia disciplina lo stesso concetto di infortunio sul lavoro: per definire gli incidenti di lavoro domestico viene espressamente utilizzata questa dizione che, nel sistema del Testo Unico Inail, ha un suo ben preciso significato. La legge si preoccupa anche di definire il luogo di lavoro (ossia l'ambiente domestico, per tale intendendosi l'insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze dove dimora il nucleo familiare dell'assicurato).

Inoltre la legge include nella copertura assicurativa gli infortuni avvenuti in ambiente domestico, in occasione e a causa dello svolgimento delle attività di cui all'articolo 6, comma 2, lett. *a*, riproponendo una definizione che evoca direttamente quella contenuta nell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965. Su due aspetti la disciplina si distacca dal modello di riferimento: non viene accolto il principio della automaticità delle prestazioni ed è parimenti esclusa l'azione di regresso che l'articolo 11 del Testo Unico n. 1124 del 1965 prevede, in favore dell'ente previdenziale, verso il datore di lavoro responsabile dell'infortunio occorso al proprio dipendente.

L'esclusione sembra in prima battuta giustificata dalla minore rilevanza sociale degli incidenti da lavoro accaduti in ambiente domestico rispetto a quelli da lavoro fatti oggetto della disciplina posta dal Testo unico Inail. L'esclusione sembra inoltre giustificata dalle particolari finalità dell'assicurazione e specificità del lavoro svolto in ambiente domestico.

Sono stati pure messi in evidenza alcuni limiti riferibili a questo intervento legislativo. Sotto il profilo esterno, infatti, la previsione della assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici potrebbe essere invocata per ritenere non più giustificabile la mancata considerazione del legislatore della sicurezza sociale per le altre categorie di danneggiati e, sotto il profilo interno, la nuova legge è attratta dal facile gioco dei rimandi normativi anziché dalla più impegnativa ricerca di soluzioni ponderate, da adottare in sintonia con i recenti sviluppi delle modalità di indennizzo del danno alla persona¹³.

Dalla analisi della disciplina in questione sembra determinarsi anche una sorta di moltiplicazione delle figure di danno e delle categorie di danneggiati, per ciascuna delle quali si enucleano differenti criteri di accertamento medico legale delle menomazioni, aumentando il rischio di una frantumazione della responsabilità. Si smarrisce così, tra i rivoli dei rimandi legislativi e di una legislazione per piccoli orizzonti l'unitarietà dell'evento lesivo, perdendo di vista la raccomandazione dello stesso legislatore verso l'unificazione delle modalità di accertamento delle condizioni di invalidità che consentono di fruire dei benefici previdenziali e assistenziali. Così, se di fronte al testo riformato relativo agli infortuni sul lavoro la preoccupazione appare quella per l'adozione di una tabella per la valutazione medico legale del danno biologico del lavoratore diversa da quella in uso per la responsabilità civile, nell'ambito della sicurezza sociale continuano a proliferare i criteri disomogenei e le diverse commissioni mediche che devono accertare le varie tipologie di menomazione e si intrecciano anche i rimandi normativi.

¹³ Una analisi critica dell'intervento normativo in oggetto è svolta anche da S. Giubboni, *Le contraddizioni della assicurazione sul lavoro tra vecchio e nuovo diritto*, in *DL*, 2001, n.1, 93-102.

7. La nozione giuridica di casalinga e gli interventi giurisprudenziali che assegnano valore sociale al lavoro casalingo.

La legge n. 389 del 1963 introdusse la cosiddetta *Mutualità pensioni* a favore delle casalinghe.

Alla cosiddetta Mutualità pensioni possono iscriversi le donne che, non esplicando una attività lavorativa dipendente o autonoma soggetta ad obbligo assicurativo, si occupano, senza vincolo di subordinazione, delle cure domestiche presso la propria famiglia.

La stessa legge era stata preceduta da una massiccia propaganda che aveva accompagnato gli stessi disegni di legge e che fece sorgere nelle casalinghe la speranza di ottenere un trattamento pensionistico a condizioni di assoluto favore, il che di fatto non si è realizzato (parte della dottrina, in questo ambito, notava la mancanza di maturità dei soggetti interessati nella summenzionata materia, nella sempre più generalizzata convinzione che potesse ottenersi un trattamento previdenziale con minimi sacrifici).

Sul piano pratico, invece, i difetti principali della legge istitutiva della Mutualità pensioni sono consistiti nella mancanza di garanzie contro la svalutazione monetaria e di qualsiasi intervento di solidarietà da parte dello Stato.

Secondo parte della dottrina si è trattato di una forma di previdenza che l'inflazione ha completamente svuotato di contenuto e le cui funzioni sono state sostituite dalla pensione sociale agli ultrasessantacinquenni.

L'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (che appunto istituiva la pensione sociale che adesso beneficia della perequazione automatica semestrale secondo i criteri fissati dall'articolo 24, legge 28 febbraio 1986, n. 41, ha assicurato ai cittadini ultrasessantacinquenni (e quindi anche alle casalinghe bisognose), sprovvisti di mezzi di sussistenza una tutela assistenziale in grado di assicurare quanto meno le esigenze essenziali di vita.

La parte della legge n. 389 riferita a questa categoria delle casalinghe è stata superata per effetto dell'articolo 26 e lo dimostra il fatto che i requisiti di età e d'economici sono più o meno identici. Si avvertiva pertanto la necessità della riforma o rivalutazione della Mutualità pensioni, perché come giustamente osservato anche in dottrina, le interessate non avrebbero percepito nulla di meno, ove la complicata impalcatura della mutualità pensioni non fosse stata tolta di mezzo o almeno riformata in senso effettivamente mutualistico previdenziale a favore delle casalinghe.

In questo contesto deve segnalarsi l'intervento della Corte Costituzionale con la sentenza 11 marzo 1993, n. 78.

Nella specie, la Corte giunge a dichiarare l'incostituzionalità dell'articolo 9, legge 5 marzo 1963, n. 389, anche perché, aggiunge la Corte, che l'articolo 2, comma 1, della stessa legge preveda la possibilità per le casalinghe di iscriversi alla c.d. mutualità pensioni senza che queste possano godere del beneficio della rivalutazione dei contributi del quale avrebbero fruito se avessero conservato l'iscrizione alla assicurazione facoltativa.

Con questa decisione, quindi, la Corte ha corretto una situazione di mancata tutela previdenziale a danno delle casalinghe imputabile alla inadempienza del legislatore del 1963, attesa l'importante esigenza di riconnettere al lavoro domestico una dignità tale da eliminare qualsiasi illogica discriminazione, che sia fondata sul diniego ad essa di un certo valore sociale.

Si ricordi che si era pronunciato in senso fortemente critico della istituzione della mutualità pensioni a favore delle casalinghe¹⁴. L'A. nel suo contributo giustamente rilevava come la legge istitutiva di un fondo per le casalinghe avesse fallito il suo scopo sostenendo che fosse appunto necessario un

¹⁴ C. Milianti, *La previdenza sociale per le casalinghe. Realtà e prospettive*, in *Previdenza Sociale*, 1977, n. 2, 417-428.

intervento organico del legislatore per adeguare l'ordinamento alle nuove realtà e per rimuovere situazioni di illegittimità.

Infatti, secondo la Corte Costituzionale, alla luce dell'articolo 35 Cost. secondo cui la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, nessun dubbio di sorta può sorgere circa la necessità di salvaguardare anche il lavoro casalingo, che costituisce estrinsecazione di quell'obbligo di assistenza morale e materiale imposto dalla legge e che è inquadrabile nell'ambito dell'obbligo di collaborazione all'interno della famiglia, da prestarsi sulla base di una solidarietà non economica, ma prettamente affettiva¹⁵.

L'intervento della Consulta che ha censurato l'assenza del recupero del valore reale dell'importo nominale dei contributi versati dichiarando illegittima la norma nella parte in cui non prevedeva questo meccanismo.

Il nostro legislatore è intervenuto con notevole ritardo a colmare il vuoto normativo segnalato dalla Consulta prevedendo un meccanismo di adeguamento al processo inflazionistico attraverso l'articolo 69, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, secondo il quale i contributi vengono rivalutati in base all'anno di versamento

Con diverse successive sentenze si è ragionato sulla irretroattività delle previsioni contenute nella legge n. 388 del 2000 che hanno così determinato un vero e proprio vuoto normativo rispetto alla sentenza additiva della Corte Costituzionale intervenuta già a partire dal 1993.

Con un'ultima recente pronuncia del 2007 la Corte di Cassazione riconosce la legittimità del termine di decorrenza del coefficiente di rivalutazione ritenendolo ancorato ad un regime pienamente favorevole al contribuente. Il giudice ha ritenuto che la rivalutazione espressa nella norma rappresenti un sistema pieno ed integrale di adeguamento del valore nominale dei contributi, e sostiene poi che il favor manifestato nei confronti dei beneficiari con la previsione di un vantaggioso coefficiente di rivalutazione può essere controbilanciato adeguatamente da un ritardo nella maturazione degli incrementi pensionistici, di talché non appare irragionevole la limitazione temporale degli effetti.

Quindi la sentenza apparentemente riconosce alla irretroattività del regime di rivalutazione un effetto in *malam partem* sul sistema di efficacia delle sentenze costituzionali, giustificato dal quadro della politica economica generale e delle disponibilità finanziarie: la mancanza di un sistema di adeguamento è da ritenersi illegittima ma il legislatore, con un meccanismo di deroga retroattiva sarebbe facultato alla posposizione dell'effetto.

La sentenza, letta in questo modo, sembrerebbe estrinsecare un meccanismo contorto che non terrebbe conto delle controversie già passate in giudicato e nelle quali fu riconosciuta, per il periodo di interregno, la rivalutazione secondo gli ordinari criteri in essere per i crediti giuslavoristici e, soprattutto, che si pone in aperto contrasto con il principio costituzionale che disciplina l'efficacia temporale della declaratoria di illegittimità.

Secondo qualche ultimo commentatore la corretta interpretazione dell'ambiguo pronunciamento sarebbe da interpretare diversamente. Infatti, la limitazione temporale giustificata dalle superiori esigenze di bilancio e relativa al solo meccanismo di pieno e integrale ristoro, restando salvo il meccanismo del minore vantaggio in essere per la rivalutazione dei crediti da lavoro per i trattamenti pensionistici per il periodo di interregno¹⁶.

Si ricordi che il successivo decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565, ha disposto la trasformazione della gestione Mutualità pensioni, e istituita dalla legge n. 389 del 1963, nel nuovo

¹⁵ In questo senso vedi il commento di R. Alesse, *Dalla obsolescenza di un fondo volontario e facoltativo al pieno riconoscimento del lavoro casalingo*, in *GC*, 1993, fasc. 2, 716-718.

¹⁶ Sulla sentenza della Corte Costituzionale vedi il commento di D. Garcea, *La rivalutazione del trattamento pensionistico erogato dal Fondo per le casalinghe*, in *RGL*, 2007, 537-540.

organismo denominato «Fondo di Previdenza per le persone dedite a lavori di cura non retribuiti non derivati da responsabilità familiari».

La prestazione principale erogata dal Fondo è costituita dalla pensione di vecchiaia, erogata a partire dal cinquantasettesimo anno di età con 5 anni di contribuzione, a condizione che l'importo della pensione non sia inferiore di 1,2 rispetto all'importo dell'assegno sociale.

L'iscritto al fondo ha diritto alla pensione di inabilità con almeno 5 anni di contribuzione, a condizione che sia intervenuta l'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa.

A questo è poi ricollegabile la disciplina normativa in materia di assicurazione obbligatoria avverso gli infortuni subiti dalla casalinghe, istituita dalla legge 3 dicembre 1999, n. 493¹⁷. Si ricordi che, già in base alla legislazione precedente le casalinghe potevano aderire a forme di previdenza integrativa; ora il decreto legislativo n. 252 del 2005 ha confermato tale possibilità includendo tra i potenziali aderenti i soggetti che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari, nonché i soggetti che svolgono, senza vincolo di subordinazione, lavori non retribuiti in relazione a responsabilità familiari o che non prestano attività lavorativa autonoma o alle dipendenze di terzi, e non sono titolari di pensione diretta.

Dal punto di vista fiscale occorrerà distinguere il caso in cui la casalinga sia o meno un soggetto fiscalmente a carico, condizione che si configura quando non sia conseguito reddito per importo annuo superiore a 2.840,01. Resta ferma anche la possibilità di accedere a forme di previdenza integrativa individuale. Le soluzioni cui le casalinghe possono accedere sarebbero molteplici e devono essere valutati meccanismi diversi¹⁸.

8. Un caso particolare di applicazione della disciplina a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici: gli operatori dei servizi socio assistenziali.

La tematica attinente alla tutela della sicurezza e della salute nei servizi socio sanitari e assistenziali pone due esigenze ugualmente significative e sotto alcuni aspetti contrastanti: da una parte l'esigenza di proteggere la sicurezza e la salute degli operatori e, dall'altra parte, l'esigenza di proteggere la salute e sicurezza dei soggetti assistiti come gli invalidi e gli anziani.

In assenza di una apposita regolamentazione appare inevitabile assumere come punto di riferimento le vigenti disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

E' necessario innanzitutto chiedersi se queste disposizioni valgano anche alla tutela degli operatori socio assistenziali e quindi occorre chiarire, in caso affermativo, chi siano i destinatari di tali obblighi e responsabilità.

Numerosi sono infatti i rischi per la salute e sicurezza cui gli operatori dei servizi socio sanitari e assistenziali possono essere esposti: in particolare il rischio legato alla movimentazione manuale dei carichi, il rischio biologico e il rischio chimico.

Si tratta di rischi che gli operatori dei servizi socio sanitari e assistenziali corrono in situazioni differenziate: da una parte come dipendenti di una struttura pubblica e chiamati a rendere la prestazione nella stessa struttura pubblica, oppure come dipendenti di una struttura pubblica chiamati a prestare la propria opera presso il domicilio privato dell'assistito, oltreché come

¹⁷ Su cui più di recente vedi il contributo di A. Baldaconi, *Assicurazione casalinghe e comunicazioni obbligatorie*, in *ISL*, 2008, n. 3, 143-4,7 ed anche A. Baldaconi, F. Facello, *Sicurezza domestica, l'assicurazione per le casalinghe e non solo*, in *ISL*, 2005, n. 4, 212-215.

¹⁸ Vedi il contributo di C. Giuro, *Tutela previdenziale delle casalinghe*, in *DPL*, 2007, n. 35, 2155 ss.

dipendenti di una impresa privata appaltatrice di servizi in base a contratto con una struttura pubblica, chiamati a prestare la propria attività presso il domicilio privato dell'assistito.

La questione da risolvere preliminarmente ai fini della applicazione della tutela della salute e sicurezza agli addetti ai servizi socio sanitari e assistenziali appare quella di capire se le norme sulla sicurezza sul lavoro si applichino anche a tali operatori.

Qui appare imprescindibile il riferimento alle numerose sentenze della Corte di Cassazione in tema di lavoro subordinato ma, soprattutto, altra questione rilevante appare quella di stabilire se l'esclusione della tutela disposta per il lavoro domestico dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 626 del 1994 (e confermata dal recente decreto legislativo n. 81 del 2008), valga anche per gli operatori dei servizi socio assistenziali. Illuminante in questo senso deve ritenersi la sopra richiamata sentenza della Corte di Cassazione del 14 agosto 2003 (vedi *supra*) in cui si afferma che l'esclusione della tutela per il lavoro domestico, disposta all'interno del decreto legislativo n. 626 del 1994 non pregiudica l'applicazione delle altre disposizioni normative a tutela.

Infatti non può non rilevarsi che, in base all'articolo 98 del decreto legislativo n. 626 del 1994, restano in vigore, in quanto non specificamente modificate, quelle disposizioni che non siano incompatibili, in quanto non esplicitamente abrogate.

Appare quindi agevole sostenere che la tutela della salute e sicurezza si applichi a qualsiasi attività, purché si tratti di attività affidata a lavoratori.

Sembra proprio che il nuovo testo normativo risponda alla esigenza che, nell'ambito del delineato campo di applicazione, si proceda ad un percorso adempitivo dell'obbligo di sicurezza cui anche i singoli lavoratori sono chiamati a partecipare, ma se le caratteristiche del lavoro da svolgere hanno indotto il legislatore ad escludere i lavoratori domestici e familiari dal novero di quelli per i quali sia necessario procedere a tali adempimenti secondo le specifiche prescrizioni normative, questo non vuole assolutamente dire che altre condotte, individuate e disposte in via pregressa, siano state ritenute non necessarie e quindi abrogate.

Se ne ricava che, se le norme introdotte dal decreto legislativo si applicano ai lavoratori indicati dall'articolo 2 del decreto legislativo stesso, tale individuazione riguarda le specifiche norme di tutela contenute nel decreto legislativo, non anche altre fonti normative che non risultino abrogate dalla nuova disciplina.

Ne consegue che, anche a voler annoverare gli operatori dei servizi sociali e assistenziali nel novero dei lavoratori domestici e familiari, resterebbe comunque doveroso nei loro confronti osservare le norme precedenti e, nello specifico, le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 e n. 303 del 1956. Il tenore e le finalità dell'articolo 2 inducono a ritenere che l'esclusione dalla sfera protettiva, confermata del resto anche nel recentissimo Testo Unico contenente disposizioni per la tutela della salute e sicurezza, riguardi esclusivamente gli addetti a servizi domestici e familiari del rispettivo datore di lavoro e non gli addetti a servizi domestici e familiari messi dal loro datore di lavoro a disposizione dei terzi.

E si intende che gli operatori di cui ci stiamo occupando siano dipendenti di un soggetto diverso rispetto a quello a cui si fornisce assistenza e, rispetto a questi, appare plausibile oltretutto doverosa l'applicazione della tutela della salute e sicurezza.

Si deve a tale proposito ricordare che la Corte di Cassazione ha puntualizzato che la disciplina antinfortunistica è ispirata dalla necessità di tutelare l'incolumità non solo dei prestatori di lavoro, ma necessariamente anche di tutte le persone che vengono a trovarsi nei luoghi interessati. In materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955, quando parla di *lavoratori subordinati ad essi equiparati* non intende individuare in costoro i beneficiari della tutela, ma ha soprattutto l'intento di definire l'ambito di applicazione della tutela, ossia stabilire quali sono le attività assoggettate all'osservanza della normativa, salvo il fatto di escludere alcune, in ragione del loro oggetto, perché disciplinate da appositi provvedimenti.

Ne consegue che, ove un infortunio si verifichi per inosservanza degli obblighi di sicurezza normativamente imposti, tale inosservanza non potrà non fare carico su chi detti obblighi avrebbe dovuto rispettare, poco importando se il destinatario della tutela sia un lavoratore subordinato, un soggetto a questi equiparato o addirittura una persona estranea all'ambito imprenditoriale, proprio perché l'interesse è quello di tutelare la salute e sicurezza di tutti i presenti in un determinato luogo di lavoro.

Anche nel caso l'operatore del servizio socio assistenziale sia un lavoratore in distacco, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato che il datore di lavoro deve accertarsi che l'ambiente di lavoro abbia i requisiti di affidabilità e di legalità quanto a presidi antinfortunistici idonei a realizzare la tutela del lavoratore e deve vigilare costantemente sul fatto che le condizioni di sicurezza siano mantenute per tutto l'arco temporale in cui viene prestata l'opera e ne hanno desunto che costituirebbe una confessione di colpa la circostanza, denunciata dall'imputato, in base alla quale egli non avrebbe avuto possibilità di ingerenza nella gestione del cantiere.

Occorre tenere conto anche del nuovo assetto di tutela del lavoratore distaccato, definito dal recente Testo Unico per la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro¹⁹.

Si deve ricordare che l'istituto del distacco di manodopera è stato tipizzato dal legislatore della legge n. 30 del 2003 e successivo decreto legislativo n. 276 del 2003.

Come nel caso della somministrazione di lavoro, nel caso del distacco di manodopera si verifica una dissociazione della posizione unitaria del datore di lavoro, dal momento che, durante il distacco di manodopera, il lavoratore è inserito pienamente nell'organizzazione del distaccatario. A differenza che nella somministrazione di manodopera, nel distacco la dissociazione si configura come mera conseguenza dell'esercizio del potere direttivo che il datore di lavoro acquista con la stipulazione del contratto di lavoro. Il datore di lavoro distaccante resta dunque l'unico responsabile del rapporto di lavoro e il rapporto tra le parti non integra una ipotesi di collegamento negoziale trattandosi di una ipotesi in cui il distaccante delega, nell'ambito di alcune condizioni, l'esercizio di alcuni suoi poteri al distaccatario.

Per quanto riguarda la disciplina di stretta tutela della salute e sicurezza del lavoratore in distacco, si può rilevare che l'articolo 3 comma 6 del cosiddetto Testo Unico dispone che, nell'ipotesi di distacco del lavoratore, tutti gli obblighi di protezione della salute e sicurezza sul lavoro sono posti a carico del distaccatario, fatto salvo l'obbligo generale, a carico del distaccante, di formare e informare il lavoratore sui rischi tipici generalmente connessi allo svolgimento delle mansioni per la quali viene distaccato.

La soluzione fatta propria dal recente Testo Unico per una migliore tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro appare condivisibile poiché può sicuramente ritenersi che il datore di lavoro distaccatario, configurato responsabile della tutela della salute e sicurezza nel nuovo Testo Unico, è il soggetto che esercita il potere direttivo e di controllo sul lavoratore e ha il controllo di fatto sullo stesso ambiente di lavoro. La soluzione appare anche coerente con la prassi amministrativa che si era occupata delle modalità di applicazione dei principi applicativi della assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, in caso di distacco del lavoratore.

Anche in questo caso appare chiara la dissociazione delle posizioni datoriali, identificandosi nel distaccante il soggetto responsabile dell'obbligo assicurativo e del pagamento dei premi, mentre la voce di tariffa applicabile è determinata in base alla prestazione resa presso l'azienda utilizzatrice. A carico dell'utilizzatore resta invece imposto l'obbligo di formare e informare il lavoratore su tutti

¹⁹ Per un approfondimento sul nuovo assetto di tutela definito dal nuovo decreto legislativo n. 81 del 2008 e sul nuovo ambito di applicazione della tutela, soggettivo e oggettivo, vedi tutti i contributi sul tema raccolti in *DRI*, 2008, n. 4,

i rischi specifici della mansione e sulle misure di prevenzione adottate, da svolgersi, di norma, prima che inizi lo svolgimento della prestazione.

La medesima considerazione deve svolgersi per il caso di lavoratori assunti con contratto di somministrazione. Rispetto alla questione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, si deve avvertire innanzitutto che il lavoratore in somministrazione rientra nella ampia definizione di lavoratore a cui è applicabile la tutela definita dal recente Testo Unico per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Viene inoltre mantenuta ferma la ripartizione degli obblighi prevista dall'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo n. 276 del 2003, che imponeva alla agenzia di somministrazione l'obbligo di informare sui rischi connessi alle attività produttive in linea generale, e l'obbligo di formare e addestrare i lavoratori all'uso delle attrezzature necessarie allo svolgimento delle attività ad essi affidate. Resta invece posto in capo all'utilizzatore l'obbligo di sorveglianza nel caso in cui le attività comportino dei rischi specifici per il lavoratore²⁰.

Altra situazione che potrebbe profilarsi appare quella in cui l'operatore sociale si qualifichi come dipendente di una impresa privata appaltatrice di servizi in base a contratto con una struttura pubblica o presso il domicilio dell'assistito. Anche in questo caso il datore di lavoro dell'operatore sociale è tenuto a tutelarne la salute e sicurezza ovunque egli lavori e, quindi, anche quando lavori in luoghi o con apparecchiature della struttura pubblica o della stessa persona assistita.

Si riconosce che anche una abitazione privata come il domicilio dell'assistito, al pari di una struttura pubblica, si profila come un luogo di lavoro, nel momento in cui il datore di lavoro legittimamente vi faccia operare lavoratori subordinati o soggetti ad essi equiparati.

Ne consegue che, anche in rapporto a questo luogo di lavoro, appare doveroso per il datore di lavoro provvedere ad una adeguata valutazione dei rischi e alla attuazione delle misure di prevenzione e protezione avverso i rischi tipici di quell'ambiente. Né è consentito al datore di lavoro surrogare i dispositivi previsti per la protezione della sicurezza individuale con misure più agevolmente praticabili come la formazione o informazione sui rischi rilevati. D'altro canto non si può escludere, ove ne ricorrano i presupposti, la sussistenza di cause di non punibilità come lo stato di necessità.

Inoltre occorre aggiungere che l'obbligo del datore di lavoro di provvedere ad una adeguata valutazione dei rischi nell'ambiente di lavoro o di individuare misure di tutela della salute e sicurezza specifiche in relazione ai rischi tipici dell'ambiente di lavoro, non esime da responsabilità lo stesso operatore del servizio socio assistenziale tenuto, per esempio, a segnalare immediatamente al datore di lavoro, dirigente e preposto, le eventuali deficienze dei mezzi e dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione, adoperandosi nell'immediatezza per eliminare tutte le inefficienze riscontrate. Del resto, il modello fatto proprio dal legislatore del decreto legislativo n. 626 del 1994 e confermato nell'assetto di tutela del recente decreto legislativo n. 81 del 2008, di chiara derivazione comunitaria, è un modello che richiama un chiaro coinvolgimento del lavoratore, che si configura come parte attiva del sistema di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Un distinto approfondimento merita invece il caso degli operatori sociali dipendenti di un'impresa privata appaltatrice di servizi in base a contratto con una struttura pubblica. Qui viene in rilievo l'ipotesi dei lavori affidati in appalto e, anche in questo caso, non si può prescindere da quanto disposto, in linea generale, dal nuovo decreto legislativo n. 81 del 2008.

²⁰ Peraltro sembra sollevare più di un dubbio la ripartizione dell'obbligo di informazione e formazione all'uso delle attrezzature. Tale obbligo potrebbe essere meglio adempiuto dall'utilizzatore che ha a disposizione della propria organizzazione tali macchinari. In tal senso C. Bizzarro, *Somministrazione e distacco*, in M. Tiraboschi (a cura di) *Il Testo unico della sicurezza sui luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo n. 81 del 2008*, Giuffrè, Milano, 2008, 202.

In linea generale si può dire che l'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha il suo diretto corrispondente nell'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994. La nuova formulazione, rispetto al testo dell'articolo 7 sembra puntualizzare, in un'ottica di potenziamento della solidarietà, gli obblighi dei datori di lavoro committenti e appaltatori.

Innanzitutto nell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008 appaiono predeterminate le modalità di verifica della idoneità tecnico professionale dell'impresa appaltatrice e dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da dedurre in contratto. In attesa della emanazione del decreto, da emanarsi entro dodici mesi dalla entrata in vigore del Testo Unico, la verifica della idoneità tecnico professionale deve essere svolta dal committente datore di lavoro e realizzata attraverso l'acquisizione del certificato di iscrizione alla CCIAA, nonché attraverso una autocertificazione predisposta dalla impresa appaltatrice o dai lavoratori autonomi.

Del tutto invariato rispetto alla disciplina pregressa risulta il punto in cui si stabilisce l'obbligo, a carico del datore di lavoro committente, di informare dettagliatamente le controparti in merito ai rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro in cui sono chiamati ad operare i lavoratori esterni e alle misure di prevenzione e protezione adottate in relazione allo svolgimento dell'attività.

La seconda novità normativa di un certo rilievo in linea generale è quella contenuta nel comma 2, dove viene specificato che, fra i datori di lavoro destinatari degli obblighi di cooperazione e coordinamento delle misure di prevenzione e protezione vengono ricompresi anche i subappaltatori. Del resto l'ampiezza del richiamo contenuto nel comma 2 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994 che faceva riferimento ai datori di lavoro delle diverse imprese di esecuzione, già aveva legittimato questa conclusione.

La maggiore novità apportata dal decreto legislativo n. 81 del 2008 appare rappresentata dalla sanzione civilistica della nullità del contratto di appalto, subappalto o somministrazione, ai sensi dell'articolo 1418 c.c. per il caso in cui all'interno del contratto di appalto non siano specificamente indicati i costi sopportati per la tutela della sicurezza. Si tratta senza dubbio di una sanzione di palese gravità, dal momento che, rientrando nella comune sanzione di nullità di livello civilistico, potrebbe essere rilevata da chiunque vi abbia interesse.

Infine appare condivisibile, oltretutto giuridicamente doverosa, la previsione contenuta nel quarto comma dell'articolo 26 in virtù della quale le disposizioni sulla responsabilità del committente nei confronti dei lavoratori terzi per i danni non coperti dalla assicurazione obbligatoria non si applicano ai danni determinatisi in conseguenza dei rischi specifici propri delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.

Questo appare un punto nevralgico del sistema di tutela della salute e sicurezza, all'interno di una organizzazione produttiva che appare sempre più smembrata, segmentata e frammentata, incentrata proprio sull'appalto, in funzione del vantaggio economico organizzativo scaturente proprio dalle dinamiche di scomposizione e ricomposizione di quello stesso ciclo o processo produttivo.

Quello che può osservarsi, oltre al superamento del divieto di interposizione di manodopera, superamento realizzato dal decreto legislativo n. 276 del 2003, è che appare chiara la finalità di favorire un sistema o circolo virtuoso che faccia prevalere soprattutto i genuini appalti interni e l'organizzazione di lavori genuini e di qualità. Appalti che siano effettivamente finalizzati a reperire opere o servizi a forte contenuto specialistico, piuttosto che ad alta intensità di manodopera impiegata.

Dal punto di vista strettamente prevenzionistico, inoltre, si assiste ad un ampliamento del principio della responsabilità solidale, che – oltre a riguardare altri aspetti – concerne anche la promozione della prevenzione con riguardo all'intero ciclo produttivo.

Il principio di solidarietà, infatti, trova espressione anche nell'obbligo di redigere un documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (c.d. DUVRI), dovendosi peraltro precisare che, all'interno del documento unico di valutazione dei rischi non trovano posto i rischi specifici della attività dell'appaltatore o del committente. Qui trova affermazione il medesimo principio richiamato

sopra, in base al quale può ritenersi che gli obblighi di protezione e coordinamento non gravano sul datore di lavoro committente in relazione ai rischi specifici della attività propria dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi.

Occorrerà quindi procedere ad una valutazione caso per caso per verificare se si tratti di un rischio specifico dell'impresa appaltatrice.

Il principio che responsabilità solidale tra committente e appaltatore è del resto di comune affermazione da parte della giurisprudenza la quale ha già avuto modo di chiarire che la regola della responsabilità solidale non trova applicazione, come detto sopra, limitatamente ai rischi tipici di ciascun imprenditore e che l'obbligo di cooperazione è limitato a quei pericoli che vanno ad incidere sia sui dipendenti dell'appaltatore, sia sui dipendenti del committente mentre, per la tutela dei dipendenti subordinati di ciascuno, ognuno se ne assume la responsabilità²¹.

Un'altra ipotesi che potrebbe vedere il coinvolgimento dell'operatore sociale e che occorre prendere in considerazione ai fini della tutela della sua salute e sicurezza è quella dell'operatore sociale, dipendente di una impresa appaltatrice, che svolga la propria attività nei locali dello stesso assistito. In questo caso non sembra entrare in discorso l'articolo 7 che invece riguarda esclusivamente «il caso dell'affidamento dei lavori all'interno della azienda o dell'unità produttiva del committente».

Si può in tale caso applicare il modello tradizionale che la giurisprudenza aveva applicato prima della entrata in vigore del modello definito dal decreto legislativo n. 626 del 1994, ossia il modello imperniato sul principio generale di responsabilità dell'impresa appaltatrice, fatti salvi i casi in cui la responsabilità gravi, anche o in via esclusiva, sul committente.

La giurisprudenza appare concorde nell'affermare che il committente risponde, unitamente all'esecutore dei lavori, dei danni cagionati, a meno che non risulti che il committente abbia delegato l'intera progettazione dell'opera; che non si sia ingerito nella esecuzione della medesima, o che abbia incaricato altra persona o altra impresa idonea alla progettazione e alla esecuzione.

Sembra dunque che in questo modo il legislatore ricomponga in un unico tutto giuridico un insieme di più contratti di appalto a cascata, anche se taluno avanza l'ipotesi che questo potrebbe determinare un contraccolpo nel senso di una maggiore ingerenza del committente nell'appalto e sui subappalti e anche dell'appaltatore sui subappalti, i cui esiti restano tutti da verificare.²²

Di rilievo appare poi la considerazione del tema della tutela della salute e sicurezza degli operatori dei servizi sociali e socio assistenziali sulla base del fatto che spesso, i contratti con i quali tali operatori sono assunti, sono contratti atipici.

Paradigmatico, tra tutti, è il contratto di somministrazione.

In questo caso l'utilizzatore è tenuto ad osservare, nei confronti del lavoratore somministrato, tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti del proprio dipendente ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi. Ne consegue che, qualora l'operatore sociale svolga la propria attività come lavoratore somministrato, la tutela della sicurezza competerà all'utilizzatore, sia che l'operatore svolga la prestazione nei locali dell'utilizzatore sia che venga distaccato nei locali di una struttura pubblica, salvo che agisca presso il domicilio dell'assistito. Fatti salvi, nel secondo caso, gli obblighi previsti a carico del datore di lavoro distaccatario e sopra analizzati.

Qualora invece l'operatore sociale svolga la prestazione come collaboratore coordinato e continuativo nella modalità a progetto, appare necessaria l'applicazione dei principi di tutela della salute e sicurezza valevoli per le collaborazioni coordinate e continuative, nella modalità a progetto.

²¹ Così, Cass. 20 settembre 2002, in *ISL*, 2004, 2, 75, con nota di P. Soprani.

²² In questo senso vedi in particolare F. Bacchini, *Committenti e appaltatori*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, Commentario al decreto legislativo n. 81 del 2008*, Giuffrè, Milano, 2008.

Su tale questione si rileva che il decreto legislativo n. 276 del 2003, con l'articolo 66, comma 4, abbia sancito una importante estensione dell'ambito soggettivo di tutela, includendo nella definizione di lavoratore, e quindi nell'ambito di applicazione della tutela, anche i collaboratori coordinati e continuativi.

Non si può tuttavia non rilevare, nell'assetto di tutela definito dal nuovo decreto legislativo n. 81 del 2008, che risulta in modo chiara la presa in carico da parte del datore di lavoro dell'obbligo di sicurezza inerente ai collaboratori coordinati e continuativi interni all'azienda, che sembrano quindi elevati al rango di lavoratori subordinati per quanto attiene alla specifica tutela ad essi riservata. Non è stata estesa la tutela ai collaboratori esterni che, pur prestando attività al di fuori dei locali del committente, comunque vengono a contatto e utilizzano strumentazione di lavoro del committente. La scelta normativa appare ragionevole nella misura in cui, qualora fosse accolta questa istanza, determinerebbe una estensione eccessiva degli obblighi a carico del committente.

9. Un rischio peculiare ricollegabile al lavoro degli operatori dei servizi socio assistenziali: il *burn out*.

La sindrome da *burn out* appare, negli ultimi tempi, oggetto di studio da parte della dottrina, in ambito giuridico, sociologico e psichiatrico.

Il primo ad utilizzare tale termine per indicare un complesso di sintomi quali logoramento, esaurimento e depressione riscontrati nei lavoratori volontari di un ospedale americano è stato H.J. Freudengerer. In seguito, Cherniss con *burn out syndrome* ha inteso la risposta individuale ad una situazione lavorativa percepita come stressante nella quale il soggetto non dispone di risorse e di strategie cognitive/comportamentali adeguate.

La letteratura psichiatrica, dal suo canto, sembra fornire un valido supporto alla lettura giuridica del fenomeno, fornendo una definizione di *burn out* come una sindrome di esaurimento emotivo, depersonalizzazione e ridotta realizzazione personale.

La letteratura ha individuato uno strumento diagnostico standardizzato per riconoscere i sintomi della malattia e, quindi, per pianificare dei programmi d'intervento specifici. Tale test, denominato Maslach *Burnout Inventory (MBI)*, è un questionario mirato a "misurare", in base alle risposte fornite, tre "dimensioni", tre componenti diverse del *burn-out* che emergono progressivamente;

- esaurimento emotivo;
- spersonalizzazione;
- sentimento di frustrazione.

Nel 1994 Folgheraiter ha individuato come quarto stadio della malattia la perdita della capacità di controllo rispetto alla propria attività professionale, che porta a una riduzione del senso critico e quindi ad un'errata attribuzione di valenza alla sfera lavorativa.

Dal punto di vista soggettivo i soggetti a rischio di *burn out* sono persone impulsive, dipendenti dagli altri, eccessivamente introversive o estroversive, con sistema motivazionale inadeguato, con disparità di valutazione cognitiva, eccessivamente entusiasti, zelanti, scrupolosi, che provano un sentimento di insufficienza e di incapacità a svolgere il proprio lavoro (impotenza appresa), una pulsione eccessiva a raggiungere una meta ed una dedizione professionale eccessiva rispetto alle soddisfazioni ottenute.

E' significativa, dal punto di vista psicologico, anche l'evoluzione in stadi del *burn out*: una prima fase consiste nell'entusiasmo, caratterizzato dalle motivazioni personali che hanno indotto gli operatori a lavorare nel sociale; motivazioni consapevoli (migliorare il mondo e se stessi, sicurezza di impiego, ecc.) ed inconscie (desiderio di approfondire la conoscenza di sé e di esercitare una forma di potere o di controllo sugli altri). Tali motivazioni sono spesso accompagnate da aspettative

di onnipotenza, di soluzioni semplici, di successo generalizzato e immediato, di apprezzamento, ecc.

Segue la stagnazione, ossia l'operatore continua a lavorare ma in maniera insoddisfacente e meno motivata. Si passa così dal superinvestimento iniziale a un graduale disimpegno, dove domina il sentimento di profonda delusione.

Segue poi lo stadio della frustrazione: l'operatore si ritiene inidoneo, incapace a svolgere il proprio lavoro. Scarica la responsabilità sui colleghi e sull'ambiente di lavoro. Come aggiuntivi intervengono lo scarso apprezzamento da parte dei superiori e dell'utenza. Mette quindi in atto comportamenti di fuga (allontanamenti ingiustificati dal reparto, pause prolungate, frequenti assenze per malattia). È la fase più critica, che porta all'ultimo stadio della apatia: il graduale disimpegno emozionale con passaggio dall'empatia all'apatia. Corrisponde alla "morte professionale" dell'operatore.

Cherniss ha individuato cinque fattori che influiscono sulla scelta del tipo di difesa: lo sviluppo professionale dello staff, la struttura organizzativa, lo sviluppo della gestione, obiettivi e modelli di gestione.

Dunque, possono essere poste in essere una serie di strategie che agiscono a vari livelli:

- sviluppo dello staff (ridurre le richieste imposte agli operatori, incoraggiare gli operatori ad adottare nuovi obiettivi che possano fornire fonti alternative gratificanti, insegnare allo staff a difendersi mediante meccanismi di *coping* , ecc.);

- cambiamenti di lavoro e delle strutture di ruolo (limitare il numero di pazienti di cui lo staff è responsabile in un determinato periodo, limitare le ore di lavoro di ogni membro dello staff, costituire varie fasi di carriera, ecc.).

- sviluppo della gestione (creare sistemi di supervisione continua e di controllo dell'attività svolta, creare meccanismi formali di gruppo per la soluzione dei problemi organizzativi e la risoluzione del conflitto, ecc.).

Appare inoltre, inoltre, "agire" a monte dell'entrata nel mondo lavorativo per gli operatori nelle *helping professions* , e così formare lo studente all'acquisizione della consapevolezza delle influenze emozionali nel rapporto con il paziente e alla definizione realistica degli obiettivi professionali, addestrare al lavoro in *equipe* multidisciplinare, prevedere l'inserimento programmato in ambito lavorativo previo adeguato addestramento.

Passando al piano strettamente giuridico, il *burn out* è senza dubbio un fenomeno nuovo, che si affaccia nel panorama degli schemi della responsabilità giuridica del datore di lavoro per il risarcimento del danno occorso al lavoratore sul luogo di lavoro. Si nota che il termine non è citato in nessuna sentenza, mentre la consultazione dei siti web evidenzia come in ambito sociologico e medico il fenomeno sia studiato da tempo anche in Italia, dove si organizzano convegni sul benessere organizzativo.

Nell'analisi giuridica della questione occorre partire dal testo dell'articolo 2087 c.c. che, sotto la rubrica di tutela delle condizioni di lavoro » contiene il precetto secondo cui «l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure [...] necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro» e che è stato inteso come fonte di responsabilità anche contrattuale del datore di lavoro.

Secondo una giurisprudenza ormai consolidata e garantista la norma in questione deve intendersi «a formulazione aperta» nel senso che obbliga l'azienda a rispettare non solo la normativa speciale volta a prevenire specifiche tecnopatie ma, più in generale, obbliga il datore di lavoro ad operare affinché siano superate tutte le situazioni di rischio che, nella variegata e specifica realtà di ogni azienda, possono verificarsi.

Va ricordato che i confini degli obblighi di cui all'articolo 2087 si spingono fino al dovere del datore di lavoro di garantire condizioni di lavoro non eccessivamente stressanti ovvero un ambiente di lavoro non nocivo e quindi non pericoloso per la salute dei lavoratori. Questo orientamento della

stessa Corte di Cassazione implica la necessità di adottare tutte le misure necessarie per l'adeguamento dell'organico e implica anche la necessità che il lavoratore sia sottoposto ad un carico di lavoro non eccessivo e usurante.

L'operatività dell'articolo 2087 c.c. è rafforzata, poi, dall'operatività dei principi costituzionali e, *in primis*, dell'articolo 32 Cost. Proprio la lettura costituzionale dell'articolo 2087 c.c. ha aperto la strada, a partire dagli anni 80, all'allargamento del dovere di tutela della salute e sicurezza sul lavoro anche a posizioni di atipicità.

Il dettato dell'articolo 2087 c.c. comporta che l'obbligo in questione non si esaurisca solo nell'adottare e mantenere funzionanti le misure di tipo igienico sanitario e antinfortunistico, ma consiste soprattutto nel predisporre tutte le misure atte a preservare i lavoratori dalla lesione dell'integrità psico-fisica che può derivare come rischio specifico dallo svolgimento delle cosiddette *helping profession* (vedi appunto il caso degli operatori dei servizi socio assistenziali).

In queste situazioni si deve ritenere applicabile l'articolo 15 del decreto legislativo n. 81 del 2008, che impone al datore di lavoro la valutazione del rischio specifico inerente all'attività lavorativa che, nel caso specifico delle professioni sanitarie, si traduce nella valutazione del rischio da stress psico-fisico, cui dovrebbe seguire una organizzazione delle attività in modo da prevenire tale rischio.

Appare evidente che, al di là dell'applicazione del dato normativo contenuto nell'articolo 2087 c.c. il giudice sarà chiamato ad accertare il comportamento concreto e la sussistenza della condotta omissiva che ha portato a generare lo stress lavorativo.

Passando poi alle strategie preventive del *burn out* occorre lavorare sui punti indicati dalla psicologia del lavoro, ossia lo sviluppo dello staff, (ridurre le richieste imposte agli operatori, incoraggiare gli operatori ad adottare nuovi obiettivi che possano fornire alternative gratificanti).

Appare indispensabile, inoltre, agire a monte dell'entrata nel mondo lavorativo per gli operatori delle cosiddette *helping professions*: è necessario formare lo studente all'acquisizione della consapevolezza delle influenze emozionali nel rapporto con il paziente e alla definizione realistica degli obiettivi professionali e prevedere l'addestramento programmato in ambiente lavorativo, previo addestramento specifico.

Occorre poi precisare che il *burn out*, in quanto malattia non tabellata, deve essere provato nel suo verificarsi e nei danni da esso cagionati.

Conclusivamente, su questo tema deve rilevarsi una certa affinità di approccio tra il *mobbing* e il *burn out*. E, anche per il *burn out*, la linea di azione dovrebbe essere la medesima: questa malattia, infatti, potrebbe essere prevenuta potenziando l'autonomia del lavoro e flessibilizzando le strutture organizzative in modo da adattare all'individuo e non viceversa.

Dal punto di vista della tutela risarcitoria, appare invece che il nostro ordinamento giuridico abbia già strumenti a sufficienza per fronteggiare la questione.

10. Il lavoro domestico nell'ambito del cosiddetto Testo Unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Sembra necessario, oltre che opportuno, fare a questo punto del discorso alcune valutazioni legate non solo alle precipue disciplina di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ma più in generale alle misure in tema di emersione del lavoro nero.

Infatti, il lavoro domestico è un settore in cui, più che in altri, il concomitante interesse del datore di lavoro e della domestica (che magari già fruisce del trattamento pensionistico), rendono più frequente la possibilità di ricorso al lavoro nero, con rilevanti ricadute sullo stato di benessere del lavoratore.

Uno degli interventi legislativi più rilevanti in merito alla emersione del lavoro nero è il decreto legislativo n. 276 del 2003, che ha introdotto in Italia il lavoro accessorio (articolo 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003), al quale sono stati dedicati ben tre articoli.

Con il successivo articolo 22 della legge n. 133 del 2008, poi, la disciplina del lavoro accessorio è stata sostanzialmente riscritta, e si è stabilito che esso può trovare applicazione in numerosi settori di attività.

Il compenso erogato dal datore di lavoro nell'ambito del lavoro accessorio non può essere superiore a 5.000 euro nell'anno solare, se la prestazione è stata resa presso lo stesso committente. Il lavoro accessorio, inoltre, viene incentivato in vari modi. Il compenso erogato per il lavoro accessorio è infatti esente da ogni imposizione fiscale, e non incide sullo status di disoccupato o di inoccupato del lavoratore. Inoltre i rapporti di lavoro occasionale e accessorio non sono oggetto di comunicazione *on line* anticipata al centro per l'impiego, né devono essere conteggiati all'interno del Libro Unico del Lavoro. Questo regime appare coerente con il fatto che, trattandosi di lavori marginali, che in gran parte dei casi sono svolti in ambito familiare, non sarebbe opportuno imporre oneri aggiuntivi al datore di lavoro.

Il datore di lavoro deve assolvere ad oneri di comunicazione assai semplici: deve in particolare iscriversi all'Inps per poter fruire dei carnet di buoni da attribuire al lavoratore domestico la cui tutela previdenziale è assicurata, in parte, dal valore nominale del buono (*voucher*). Il valore del buono è pari a 10 euro che, al netto della contribuzione previdenziale, Inail e Inps, diventa pari a 7,50 euro.

Per quanto riguarda la specifica questione della tutela della salute e sicurezza, che qui interessa, deve rilevarsi che, confermando quanto stabilito dal decreto legislativo n. 626 del 1994, il nuovo decreto legislativo n. 81 del 2008 ha escluso il lavoro domestico dall'ambito della tutela (si veda l'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2008 laddove esclude il lavoratore domestico dalla definizione di lavoratore tutelato).

Tuttavia, il successivo comma 8 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha esteso il campo di applicazione della tutela ai lavoratori che effettuano prestazioni occasionali e accessorie, ai sensi dell'articolo 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Sono esclusi dal regime di tutela della sicurezza «solo i piccoli lavori domestici a carattere straordinario, i lavoratori che effettuano prestazione di insegnamento privato supplementare, l'assistenza domiciliare a bambini, anziani, ammalati e disabili».

La *ratio* è ancora una volta quella di escludere dall'ambito di applicazione del nuovo decreto legislativo tutte quelle attività, caratterizzate da connotato della familiarità, e che fuoriescono, come detto sopra, dall'ambito di tradizionale tutela del lavoro prestato nell'impresa.

Per quanto riguarda la tutela della sicurezza quindi, appare ferma la circostanza che siano esclusi dall'ambito di tutela definito nel Testo Unico i lavoratori domestici.

La tutela della salute e sicurezza dei domestici resta assegnata, in quanto si tratta di disposizione non espressamente abrogata, all'articolo 6 della legge n. 339 del 1958, riguardante l'obbligo «di tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore».

La tutela del lavoratore domestico resta inoltre assegnata all'interpretazione giurisprudenziale della generale disposizione di tutela di cui all'articolo 2087 c.c. applicata all'ambiente domestico.

Un profilo problematico riguarda il fatto che il lavoratore domestico che sia assunto con contratto di lavoro occasionale è, come si diceva sopra, tutelato in base al dettato dell'art. 3 comma 8 del Testo Unico per la tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, ad eccezione – dice la norma – dei lavoratori dediti a piccoli lavori domestici di carattere eccezionale.

Sembrerebbe quindi che i lavoratori domestici dediti a lavori di carattere non eccezionale, ma ordinario, siano tutelati.

Così interpretata, la norma non si coordinerebbe con la disposizione dell'articolo 2 del decreto, che esclude dalla nozione di lavoratore tutelato gli addetti a lavori domestici.

Se, infatti, una tutela della sicurezza si accorda al lavoratore domestico assunto con contratto di lavoro accessorio, egli dovrebbe essere anche *lavoratore tutelato* ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Sarebbe dunque opportuno un chiarimento da parte del legislatore.

Ciò rilevato, la tutela del lavoratore domestico resta comunque assegnata all'articolo 6 della legge n. 339 del 1958 legge che, in quanto non espressamente abrogata dal decreto legislativo n. 81 del 2008, deve ritenersi pienamente applicabile.

11. Conclusioni e proposte di riforma.

A questo punto sembra imporsi all'interprete una ulteriore e conclusiva questione. La questione a cui si fa riferimento è se sia legittima la scelta normativa di mantenere in vigore una legge indiscutibilmente risalente nel tempo, quale è la legge n. 339 del 1958.

A tale legge va riconosciuto il merito di aver tratteggiato una prima fondamentale tutela del lavoratore domestico nell'alveo di responsabilità del datore di lavoro, con formulazione normativa che indiscutibilmente riecheggia la formula aperta dell'articolo 2087 c.c.

Tale formula normativa trovava una indubbia giustificazione nel carattere strettamente personalistico del rapporto, carattere che trova conferma anche nell'attuale assetto del lavoro domestico, connotandosi tuttavia in termini diversi.

Il ricorso a colf e badanti, nella società moderna, appare sempre più diffuso e questo dovrebbe essere sufficiente a porre l'interprete e l'operatore del diritto di fronte ad una nuova sfida.

Ad avviso di chi scrive, a fronte della oggettiva dimensione del fenomeno lavoro domestico e della necessità di stretta tutela della sicurezza del lavoro domestico, dichiarata dalla Corte di Cassazione già sei anni or sono e che oggi si apre al ventaglio di nuovi rischi, si dovrebbe riflettere sul se l'istanza di tutela degli operatori domestici sia davvero soddisfatta dalla dizione dell'art. 6 della legge n. 339 del 1958.

Si dovrebbe quindi riflettere, ma questa potrebbe essere una interpretazione assai arditata, se – a fronte delle oggettivamente ampie dimensioni del fenomeno – non sia opportuno ricondurre il lavoro domestico, e le istanze di tutela ad esso connesse, all'alveo del tradizionale lavoro nell'impresa.

I vantaggi sarebbero numerosi nella misura in cui, nell'attuale assetto di tutela di cui alla legge n. 339 del 1958, spetta alla giurisprudenza riempire di contenuto quell'obbligo di tutela dell'integrità fisica del lavoratore domestico, che si colora peraltro del vetusto richiamo *all'integrità morale* del domestico.

Considerando applicabile al lavoro domestico il decreto legislativo n. 81 del 2008, invece, si aprirebero spazi di tutela che, ad avviso di chi scrive, sono ormai doverosi e necessari per questi lavoratori: si pensi solo alla formazione linguistica dei lavoratori immigrati, come sono colf e badanti, per meglio comprendere le indicazioni a tutela della salute e sicurezza, profilo questo, ben delineato nel decreto legislativo n. 81 del 2008.

Sintesi della normativa applicabile al lavoro domestico

Atto normativo	Disciplina
Legge n. 339 del 1958 (articolo 6)	Tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore domestico
Decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971 n. 1403.	Disciplina dell'obbligo delle assicurazioni nei confronti dei lavoratori domestici e addetti a servizi di riassetto e pulizia

Legge 3 dicembre 1999, n. 493	Istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici
Decreto ministeriale 15 settembre 2000	Modalità di attuazione della assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
Decreto ministeriale 31 gennaio 2006	Estensione della assicurazione per il caso di infortunio mortale nel lavoro domestico

L'ATTIVITÀ DI COLF E BADANTI

Sommario: 1. La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore domestico: evoluzione normativa. – 2. La normativa a tutela del lavoratore domestico. – 3. Il Contratto collettivo nazionale per i prestatori di lavoro domestico del 13 febbraio 2007. – 3.1. L'orario di lavoro. – 3.2. Tutela in caso di malattia professionale o infortunio sul lavoro. – 3.3. Tutela della lavoratrice madre. – 3.4. Vitto e alloggio. – 4. I rischi in ambito domestico. – 4.1. Il rischio cadute. – 4.2. Il rischio incendi. – 4.3. Il rischio gas. – 4.4. Il rischio elettrico. – 4.5. Il rischio chimico. – 4.6. Il rischio alimentare. – 5. I lavoratori domestici: il caso della “badanti”. – 5.1. Definizione di “badante”. – 5.2. Le “badanti” in Italia e i dati infortunistici. – 6. I rischi nei servizi di cura alla persona. – 6.1. Il rischio da stress lavorativo legato all'orario di lavoro. – 6.2. Il rischio di isolamento. – 6.3. Il *burn-out*. – 6.4. La movimentazione manuale dei carichi. – 7. Osservazioni e proposte di buone prassi²³.

1. La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore domestico: evoluzione normativa.

Secondo la legge n. 339 del 1958²⁴, per “domestici” si intendono i lavoratori di ambo i sessi che prestano, a qualsiasi titolo, la loro opera per il funzionamento della vita familiare. A titolo esemplificativo, rientrano in tale definizione colf, badanti, assistenti familiari, baby sitter, governanti, camerieri, cuochi ecc.

Il lavoratore domestico risulta da sempre escluso dalla definizione di lavoratore contenuta nella normativa posta a tutela della salute e della sicurezza sul posto di lavoro. Tale esclusione viene, da ultimo, confermata dal decreto legislativo n. 81 del 2008²⁵, nonostante il suo ambito di applicazione soggettivo sia stato esteso oltre i confini del lavoro dipendente, comprendendo varie figure di lavoratori autonomi e tutelando, oltre alle prestazioni rese in ambito associativo, anche il lavoro gratuito o volontariato²⁶. A fondamento di tale scelta sembrano esserci due ordini di motivi: da una parte la capacità di influenzare l'ambiente di lavoro da parte del lavoratore domestico²⁷ e, dall'altra

²³ Si veda la relazione finale dell'8 marzo 2006 del gruppo di lavoro *Infortuni domestici* (coordinatrice R. Stanisci), Commissione parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette “morti bianche”.

²⁴ Pubblicata in *GU*, 17 aprile 1958, n. 9, e intitolata *Per la tutela del rapporto di lavoro domestico*.

²⁵ Secondo l'art. 2, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008 si definisce lavoratore la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari.

²⁶ Per un approfondimento si veda G. Santoro Passerelli (a cura di), L. Fantini, A. Giuliani (con il coordinamento di), *Testo unico sicurezza del lavoro. La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del d.lgs. n. 81/2008*, Ipsoa Indicalia Editore, Milano, 2008; M. Tiraboschi (a cura di), L. Fantini, L. Golzio, P. Pennesi (con la collaborazione di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81*, Giuffrè, Milano, 2008; L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Ipsoa Editore, Milano, 2008.

²⁷ F. Stolfa, *L'ambito di applicazione soggettivo*, in M. Rusciano, G. Natullo, *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Utet, Torino, 2007.

parte, la mancanza di una struttura organizzata che permetta al datore di lavoro domestico di adempiere agevolmente a tutti gli obblighi previsti dalla legge²⁸. In effetti, risulterebbe alquanto difficile applicare al lavoratore domestico tutte le tutele previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008; si pensi all'assenza di apparati produttivi, alla mancanza di processi da aggiornare, di metodologie da ammodernare, di impianti, attrezzature o macchinari sfruttati professionalmente. È pur vero che sarebbe auspicabile da parte del legislatore la promozione e il riconoscimento, in capo al datore di lavoro domestico, degli obblighi informativi, formativi e di dotazione di attrezzature di lavoro idonee. Questo in ragione dei rischi²⁹ a cui è sottoposto il lavoratore domestico.

Secondo i medesimi criteri valutativi dovrebbe essere intesa la non applicabilità al lavoro domestico del precedente decreto legislativo n. 626 del 1994, il quale, all'articolo 2, definiva il lavoratore come «la persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari, con rapporto di lavoro subordinato anche speciale»³⁰.

Una diversa lettura deve essere data con riferimento al campo di applicazione della legislazione degli anni Cinquanta³¹; per alcuni aspetti quest'ultima accoglie, una definizione di lavoratore più comprensiva, posto che essa fa riferimento ai lavoratori che «fuori dal proprio domicilio prestano il proprio lavoro alle dipendenze e sotto la direzione altrui, con o senza retribuzione, anche il solo scopo di apprendere un mestiere, un'arte o una professione». Non risultano, in effetti, esclusi i lavoratori domestici; tuttavia, sembra trattarsi di una applicabilità soltanto "formale" e ciò in ragione della natura delle disposizioni in essa contenute: si pensi, ad esempio alle norme che regolano le caratteristiche dei pavimenti e dei passaggi, oppure dei solai o, ancora, delle porte dei locali^{32 33}.

Di più difficile analisi risulta essere l'ambito di applicazione dell'articolo 2087 del Codice Civile³⁴; secondo parte della dottrina, in virtù della sua collocazione, esso fa riferimento a tutti i lavoratori subordinati, come definiti dall'articolo 2094 del Codice Civile³⁵, compresi, quindi, i lavoratori domestici³⁶. Altra parte della dottrina, ha sollevato il quesito problematico dell'applicabilità dell'articolo 2087 del Codice Civile anche ai rapporti di lavoro non inerenti all'esercizio dell'impresa, cioè con datori di lavoro non imprenditori, come si identifica il datore di lavoro domestico. La risposta deve essere cercata nell'articolo 2239 del Codice Civile, il quale stabilisce che le disposizioni dettate per il lavoro nell'impresa, contenuti nelle Sezioni II, III e IV del Capo I si estendono ai rapporti di lavoro subordinato che non ineriscono all'esercizio di un'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto. Poiché la norma non richiama la Sezione I, ove

²⁸ M. Cudiferro, *La dimensione aziendale e le nuove norme del Testo unico*, in *GLav*, 2008, n. 23.

²⁹ I rischi presenti nell'ambito domestico verranno analizzati nei paragrafi successivi.

³⁰ Per un approfondimento si veda R. Romei, *Il campo di applicazione del d.lgs. 626/1994 e i soggetti*, in L. Montuschi (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, Giappichelli, Torino, 1997, 74; G. Ferraro, M. Lamberti, *La sicurezza sul lavoro nel decreto legislativo attuativo delle direttive CEE*, in *RGL*, 1995, n. 1, 36.

³¹ D.P.R. n. 547/1955 e d.P.R. n. 303/1956.

³² Articoli 8, 9, 13 del d.P.R. n. 547/1955.

³³ In tale senso, F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, in P. Schlesinger, *Il Codice Civile commentario. Artt. 2240-2246*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, 241.

³⁴ Art. 2087 - Tutela delle condizioni di lavoro: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro».

³⁵ Art. 2094 - Prestatore di lavoro subordinato: «E' prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore».

³⁶ Si vedano Cass. 16 luglio 2001, n. 9614, in *RGL*, 2002, II, 488; Cass., IV sez. pen., 24 aprile 2003, n. 34464, in *Riv. pen.*, 2004, 203; Cass. pen. n. 1747/2004, in *MGL*, 2004, 448.

appunto trovasi l'articolo 2087 del Codice Civile, ne deriva che questo trova applicazione soltanto nei rapporti di lavoro che fanno capo ad un imprenditore³⁷. A sostegno di tale tesi, si pone la legge n. 339 del 1958 sopra richiamata, la quale dispone, all'articolo 6, che «il datore di lavoro deve fornire al lavoratore, nel caso in cui vi sia l'impegno del vitto e dell'alloggio, un ambiente che non sia nocivo alla integrità fisica e morale del lavoratore stesso, nonché una nutrizione sana e sufficiente; garantire al lavoratore il rispetto della sua personalità e della sua libertà morale». Tali puntualizzazioni sembrano derivare, appunto, dalla non applicabilità dell'articolo 2087 del Codice Civile che, in ugual modo, garantisce la tutela dell'integrità fisica e della personalità morale.

2. La normativa a tutela del lavoratore domestico.

La disciplina del lavoro domestico non è rinvenibile in un unico contesto normativo. Le norme generali le si trovano, innanzi tutto, nel Codice Civile, agli articoli 2240-2246, le cui disposizioni rimangono ancora valide per i lavoratori "ad ore". Per i domestici impiegati per almeno 4 ore al giorno si applica la legge n. 339 del 1958 sopra richiamata, la quale regolamenta in termini essenziali la materia.

In particolare, per quanto attiene alle disposizioni poste a tutela della salute e della sicurezza del lavoratore domestico, si richiamano, gli articoli 2242 e 2243 del Codice Civile. L'articolo 2242 del Codice Civile, riconosce, solo al lavoratore domestico ammesso alla convivenza familiare³⁸, il diritto alla cura e all'assistenza medica per l'infermità di breve durata. Il successivo articolo 2243 riconosce al lavoratore domestico il diritto al riposo settimanale e, dopo un anno ininterrotto di servizio, ad un periodo di ferie retribuito che non può essere inferiore a 8 giorni.

Tali diritti vengono ripresi dalla legge n. 339 del 1958; infatti, all'articolo 7 viene stabilito il diritto ad un riposo settimanale di una giornata intera, di regola coincidente con la domenica, o di due mezza giornate una delle quali coincidente con la domenica. Per quanto riguarda il riposo giornaliero, il successivo articolo stabilisce il diritto del lavoratore ad un "conveniente" riposo durante il giorno e a non meno di 8 ore consecutive di riposo notturno. In caso di necessarie prestazioni notturne spetta, inoltre, un adeguato riposo compensativo durante il giorno. L'articolo 10 si occupa, infine, del diritto alle ferie.

La stessa legge n. 339 del 1958, all'articolo 6, esplicita l'obbligo in capo al datore di lavoro «di fornire al lavoratore, nel caso in cui vi sia l'impegno del vitto e dell'alloggio³⁹, un ambiente che non sia nocivo alla integrità fisica e morale del lavoratore stesso, nonché una nutrizione sana e sufficiente; tutelarne la salute particolarmente qualora vi siano in famiglia fonti di infezione; garantire al lavoratore il rispetto della sua personalità e della sua libertà morale; lasciare al lavoratore il tempo necessario per adempiere agli obblighi civili ed ai doveri essenziali del suo culto». Il lavoratore domestico ha così diritto ad un ambiente di lavoro salubre e, in mancanza, sembra essere legittimato a rifiutare la prestazione senza perdere la retribuzione, oppure, a discrezione, a recedere dal rapporto data la presenza di una causa impeditiva della prosecuzione

³⁷ C. Vitale, *Aspetti sistematici e profili di novità della sicurezza del lavoro*, in *DL*, 1996, n. 1, 85.

³⁸ La Corte Costituzionale con sentenza n. 135 del 1969, ha respinto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2242, comma 1, sostenendo che la norma non pone una ingiustificata discriminazione «data l'obiettivo diversità di situazioni, all'interno della categoria dei prestatori di lavoro domestico, tra conviventi e non conviventi in famiglia».

³⁹ Si ricorda che la legge n. 339/1958 si applica solo ai lavoratori domestici impiegati per almeno 4 ore al giorno. Inoltre, le tutele previste dall'articolo 6 si applicano solo nel caso in cui vi sia l'impegno del vitto e dell'alloggio; qualora non fosse così, possono essere applicate solo le tutele, meno dettagliate, previste dal Codice civile.

anche provvisoria del rapporto⁴⁰. Per quanto riguarda la tutela della personalità e della libertà morale del lavoratore, il legislatore sembra preoccuparsi di scongiurare ogni forma, più o meno, temibile, di pressione psicologica, di coartazione morale, di limitazione dei poteri di autodeterminazione o di scelta, trascurando la difesa promozionale ed attiva della varie forme di esercizio ed estrinsecazione delle prerogative di libertà del dipendente⁴¹. La difficoltà di estensione dei diritti del lavoratore domestico, trova giustificazione nell'esistenza di forti diritti in capo al datore di lavoro in quanto persona e non come operatore economico; si pensi, ad esempio, ai diritti alla libertà personale, alla inviolabilità del domicilio, alla libertà di comunicazione e di circolazione, alla libertà di professione religioso, alla libertà di manifestazione di pensiero e ai diritti della famiglia. Ecco che la legittimità della manifestazione dei diritti in capo al lavoratore, qualora ledano i diritti del datore di lavoro e dei membri della comunità familiare, risulta esclusa. Tale affermazione è sostenuta dalla possibilità per il datore di lavoro di procedere al licenziamento *ad nutum* del dipendente.

Fra le altre normative intervenute a tutela dei lavoratori domestici si ricordano il decreto del Presidente della Repubblica n. 1403 del 1971⁴², con il quale è stata introdotta la tutela assicurativa per malattia a favore di tutti i lavoratori domestici, nonché la copertura previdenziale; in particolare tale tutela riguarda: le assicurazioni per l'invalidità e la vecchiaia e i superstiti, contro la tubercolosi e la disoccupazione involontaria; le norme sugli assegni familiari, l'assicurazione per maternità e contro gli infortuni sul lavoro. Ne risulta, quindi, pienamente applicabile il decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965⁴³ e all'infortunato devono essere riconosciute l'indennità giornaliera per inabilità temporanea e la rendita per inabilità permanente.

La tutela della lavoratrice domestica in caso di maternità viene, invece, garantita dalla legge n. 1204 del 1971⁴⁴, la quale prevede il divieto di adibizione al lavoro durante il periodo di astensione obbligatoria e la relativa tutela indennitaria; non è, quindi, riconosciuto il diritto all'astensione facoltativa, il diritto alle assenze per malattia del figlio e ai c.d. riposi per allattamento. Il decreto legislativo n. 151 del 2001⁴⁵, all'articolo 62, estende alle lavoratrici e ai lavoratori domestici solo parte delle previsioni relative al congedo di maternità e paternità.

3. Il contratto collettivo nazionale per i prestatori di lavoro domestico del 13 febbraio 2007.

Un essenziale riferimento della disciplina e delle varie facoltà e obblighi in capo al datore di lavoro e al lavoratore domestico in merito a numerosi aspetti quali i minimi retributivi, il massimo di ore da svolgersi, le ferie, le possibilità di cessazione del rapporto di lavoro e altro è fornito dal contratto collettivo nazionale di lavoro nel settore domestico. Quest'ultimo completa, infatti, la generale previsione della legge e determina, quindi, gli standard di riferimento da osservare e applicare, con possibilità di modifiche solo in senso più favorevole per il lavoratore. Al fine di evidenziare le misure poste a tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro dei lavoratori domestici, si

⁴⁰ G. Suppiej, *Il diritto dei lavoratori alla salubrità dell'ambiente di lavoro*, in *RIDL*, 1991, I, 445.

⁴¹ F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, cit., 244.

⁴² Pubblicato in *GU*, 10 aprile 1972, n. 94, e intitolato *Disciplina dell'obbligo delle assicurazioni sociali nei confronti dei lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari, nonché dei lavoratori addetti a servizi di riassetto e di pulizia dei locali*.

⁴³ Pubblicato in *GU*, 13 ottobre 1965, n. 257, e intitolato *Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*.

⁴⁴ Pubblicata in *GU*, 18 gennaio 1972, n. 14, e intitolata *Tutela delle lavoratrici madri*.

⁴⁵ Pubblicato in *GU*, 26 aprile 2001, n. 96, e intitolato *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*.

analizzeranno le disposizioni inerenti l'orario di lavoro, i riposi, le ferie, la tutela in caso di malattia e infortunio, la tutela della lavoratrice madre, le caratteristiche che deve avere l'ambiente di lavoro.

3.1. L'orario di lavoro.

La *durata massima* dell'orario di lavoro è di 54 ore settimanali e di 10 giornaliere non consecutive) per i lavoratori conviventi e di 40 ore settimanali (8 ore giornaliere non consecutive), distribuite su 5 o 6 giorni, per i dipendenti non conviventi. In ogni caso, il lavoratore ha il diritto ad un conveniente *riposo* durante il giorno e al riposo notturno di almeno 8 ore consecutive. Chi convive con il datore di lavoro ha diritto ad un riposo di 11 ore consecutive nell'arco della stessa giornata e ad un riposo, di solito nel pomeriggio, di almeno 2 ore consecutive⁴⁶.

Nel contratto di lavoro individuale devono essere concordati i giorni di *riposo settimanale* di 36 ore alla settimana e le ferie. Il riposo coincide, di solito, con la domenica, ma può essere fissato anche un altro giorno della settimana. A tale riguardo, qualora il lavoratore professi una fede religiosa che preveda la solennizzazione in giorno diverso dalla domenica, le parti potranno accordarsi sulla sostituzione, a tutti gli effetti contrattuali, della domenica con altra giornata. Il datore di lavoro può chiedere la prestazione lavorativa nel giorno di riposo concordato solo per esigenze imprevedibili, da compensare con una maggiorazione della retribuzione del 60%, se di domenica, o del 40% se il lavoro viene eseguito in un altro giorno della settimana. Le ore di riposo non godute in tale giornata devono essere recuperate il giorno successivo⁴⁷.

L'attività lavorativa prestata tra le 22 e le 6 del mattino, non prevista dal contratto, viene considerata come *lavoro notturno*, da compensare con una maggiorazione del 20%⁴⁸ della retribuzione base oraria. Nel caso di lavoro a ore, si considera lavoro notturno quello svolto per almeno 7 ore consecutive che in parte si svolgono tra mezzanotte e le 5 di mattina.

Il contratto collettivo prevede due forme di lavoro notturno:

– *la presenza notturna*: questo tipo di lavoro si svolge esclusivamente tra le ore 21 e le ore 8 di mattina e riguarda soltanto la “compagnia”, non l'assistenza. La persona adibita a questa prestazione ha diritto al completo riposo notturno in un alloggio idoneo. Eventuali lavori svolti durante la presenza notturna vengono retribuiti aggiuntivamente, con le eventuali maggiorazioni contrattuali;

– *l'assistenza notturna*: questa è una forma di prestazione discontinua notturna (tra le ore 20 e le 8 di mattina) di cura alla persona (bambini, anziani, portatori di handicap o persone malate) o a persona non autosufficiente. Al personale adibito alla prestazione descritta deve essere garantita la cena, la prima colazione e un'idonea sistemazione per la notte. Al personale convivente deve essere, inoltre, garantito un periodo di riposo ininterrotto di almeno 11 ore ogni 24 ore⁴⁹.

Per quanto riguarda le *ferie* previste dall'articolo 18 del contratto collettivo in commento, esse non possono essere frazionate in più di due periodi e vengono fissate generalmente nel periodo estivo dal datore di lavoro nel rispetto delle esigenze della persona interessata. Molto interessante è la disposizione che prevede la possibilità, per i soli lavoratori con cittadinanza non italiana, di accumulare le ferie in un biennio per poter passare un periodo più lungo nel loro Paese di provenienza.

⁴⁶ Si veda l'art. 15.

⁴⁷ Si veda l'art. 14.

⁴⁸ La maggiorazione è elevata al 50% se il lavoro notturno viene prestato oltre il limite dell'orario concordato.

⁴⁹ Si vedano gli artt. 11 e 12.

3.2. Tutela in caso di malattia professionale o infortunio sul lavoro.

Il lavoratore, convivente o non convivente, ha diritto alla conservazione del posto in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale⁵⁰ per i seguenti periodi:

- 1) 10 giorni di calendario per anzianità fino a 6 mesi, superato il periodo di prova;
- 2) 45 giorni di calendario per anzianità da più di 6 mesi a 2 anni;
- 3) 180 giorni di calendario per anzianità oltre i due anni.

I periodi si calcolano nell'anno solare, intendendosi per tale il periodo di 365 giorni decorrenti dall'evento.

Al verificarsi di tali eventi, si applica al lavoratore, il decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965 sopra richiamato. Le prestazioni previste vengono erogate dall'Inail, al quale il datore di lavoro deve denunciare tutti gli infortuni o malattie professionali entro:

- le 24 ore e telegraficamente per quelli mortali o presunti tali;
- 2 giorni dalla ricezione del relativo certificato di infortunio o di malattia professionale, per gli eventi non guaribili entro tre giorni;
- 2 giorni dalla ricezione del relativo certificato di prosecuzione, per gli eventi inizialmente guaribili entro 3 giorni, ma non guariti entro tale termine.

La denuncia all'Inail deve essere redatta su apposito modello e corredata dal certificato medico. Altra denuncia va rimessa entro gli stessi termini all'autorità di Pubblica sicurezza. Il datore di lavoro deve corrispondere la retribuzione globale di fatto per i primi 3 giorni di assenza per infortunio o malattia professionale.

3.3. Tutela della lavoratrice madre.

Secondo l'articolo 24 del Contratto collettivo in esame, al lavoro domestico si applicano le norme di legge sulla tutela delle lavoratrici madri, con le limitazioni ivi indicate, salvo quanto dal contratto collettivo stesso. Si applicano, inoltre, le norme di legge sulla tutela della paternità, nonché sulle adozioni e sugli affidamenti preadottivi, con le limitazioni indicate.

In particolare, è vietato adibire al lavoro le donne:

- a) durante i 2 mesi precedenti la data presunta del parto, salvo eventuali anticipi o posticipi previsti dalla normativa di legge;
- b) per il periodo eventualmente intercorrente tra tale data e quella effettiva del parto;
- c) durante i 3 mesi dopo il parto, salvo i posticipi autorizzati.

Dall'inizio della gravidanza, purché intervenuta nel corso del rapporto di lavoro, e fino alla cessazione del congedo di maternità, la lavoratrice non può essere licenziata, salvo che per giusta causa. Le dimissioni rassegnate dalla lavoratrice in tale periodo sono inefficaci ed improduttive di effetti se non comunicate in forma scritta.

3.4. Vitto e alloggio.

In base all'orario di lavoro ed alle mansioni, nonché alla richiesta del datore di lavoro che il lavoratore conviva con la famiglia, spettano vitto e alloggio (o entrambi o nessuno dei due). Quando previsto, il datore di lavoro dovrà garantire:

- un vitto che assicuri una nutrizione sana e sufficiente,

⁵⁰ Si veda l'art. 27.

- un ambiente di lavoro non nocivo all'integrità fisica e morale,
- un alloggio idoneo a salvaguardare la dignità e la riservatezza.

Le parti sociali riprendono, quindi, il concetto di “nutrizione sana e sufficiente”, di ambiente non nocivo e introducono la caratteristica dell'alloggio che deve salvaguardare la dignità e la riservatezza del lavoratore. In mancanza di una espressa previsione, ci si chiede se nelle tutele di cui sopra si possa fare rientrare, per estensione delle previsioni di legge e di contratto, un diritto a strumenti di lavoro idonei o quanto meno conformi agli standard di sicurezza comunemente accettati, non potendo pretendere aggiornamenti e adeguamenti costanti ai ritrovati suggeriti dalla più avanzata tecnologia.

4. I rischi in ambito domestico⁵¹.

Abbiamo visto che il datore di lavoro domestico non ha alcun obbligo in merito alla valutazione dei rischi presenti all'interno della propria abitazione; pur tuttavia, tale ambito presenta parecchi rischi legati alla sicurezza sul lavoro; prima di passare in rassegna i rischi domestici più diffusi, sembra agevole predisporre una mappa degli ambienti domestici e dei rischi di infortuni collegati come segue:

Condominio	Si tratta delle parti la cui proprietà è comune a più condomini; può nascondere pericoli per la collettività che ne usufruisce in particolare per quanto riguarda gli impianti ascensore, l'illuminazione delle scale, parcheggio, giardino, gli impianti di riscaldamento centralizzati, i cancelli automatici, gli impianti elettronici centralizzati che devono essere costruiti a regola d'arte e mantenuti in buono stato di esercizio.
Cucina	È l'ambiente in cui avviene il maggior numero di incidenti domestici come ferite con utensili taglienti, ustioni durante la cottura dei cibi, folgorazioni durante l'utilizzo di elettrodomestici, traumi per scivolamento su pavimento umido, cadute da scale, intossicazioni ed avvelenamenti per ingestione di sostanze detergenti.
Ripostiglio	Luogo dove spesso non è agevole muoversi a causa dell'esiguità degli spazi a disposizione; tale situazione spesso comporta rischio di traumi da cadute, scivolamenti, schiacciamenti o ferite.
Bagno	Ambiente particolarmente pericoloso per la presenza di umidità sul pavimento, sulle pareti o diffusa nell'aria; occorre, quindi, estrema prudenza per evitare traumi per scivolamento, ustioni per esposizione ad acqua troppo calda, folgorazioni per utilizzo di apparecchi elettrici oltre a rischio di intossicazioni ed avvelenamento dovute a sostanze detergenti.
Camera da letto	Pur sembrando un ambiente sicuro nasconde insidie in particolare per la presenza di alcuni elementi di arredo quali tappeti, tende o copri letto che potrebbero costituire intralci al passaggio e quindi causa di traumi da cadute e scivolamenti o potrebbe essere presenti rischi da ustioni e bruciature provocate da uno scorretto uso di elettrodomestici presenti in questo ambiente quali termocoperte elettriche, televisori, stereo, videoregistratori.
Soggiorno e sala da pranzo	Locale che può nascondere insidie nei vari elementi di arredo presenti oltre che negli elementi di illuminazione artificiale ed apparecchi quali televisori, impianti stereofonici, videoregistratori, dvd, personal computer, telefoni che necessitano di una articolata rete di

⁵¹ Per un approfondimento sui rischi in ambito domestico si veda: D. D'ambrosio, (a cura di), *Informazione di base per vivere in una casa più sicura*, in *Dossier Ambiente*, 1998, suppl. al n. 43; Regione Toscana, *Guida per vivere sicuri nella propria casa*; D. Zamponi, B. Brizi, *Vivere in sicurezza. Alcuni consigli pratici per una vita più sicura*, Comitato per la sicurezza dei cittadini e la legalità del III Municipio, 2008; C.R.N. Corrao, C. Durante, F. Federici, F. Volpato, *Infortuni e ambiente domestico*, in *Difesa sociale*, febbraio 2000, n. 1, 67; V. Cirillo, *I rischi domestici*, in Ministero dell'interno, Ministero della Pubblica Istruzione, *Seminario nazionale per la diffusione della cultura della protezione civile nella scuola dell'obbligo*.

	collegamenti elettrici ed elettronici che per la loro complessità costituiscono fonte di rischio elettrico per tutti i fruitori di questo ambiente.
Terrazzo	È necessario che ci siano parapetti o ringhiere di protezione invalicabili e sufficientemente alte da evitare cadute.
Giardino	Anche il giardino come gli altri ambienti domestici nasconde pericoli non sempre evidenti in particolare per coloro che si dedicano personalmente alla sua cura effettuando il taglio del prato o della siepe, la potatura delle piante, la concimazione a altri trattamenti esponendosi a rischio di ferite, traumi da cadute, scivolamenti o schiacciamenti, intossicazioni ed avvelenamenti, elettrocuzione e folgorazione, incendio ed esplosione.
Garage	La presenza di auto e moto fa sì che all'interno del locale siano presenti sostanze infiammabili in quantità significativa (i carburanti). Queste sostanze rilasciano vapori che, mescolati con l'aria, possono formare atmosfere esplosive. In presenza di una atmosfera esplosiva, una fonte di calore o una scintilla elettrica, o altre fonti di innesco provocherebbero una esplosione. I rischi associati a tale locale sono pertanto: rischio elettrico, rischio gas, asfissia e soffocamento, rischio incendio.

4.1. Il rischio cadute.

Le cadute rappresentano la prima causa di incidente domestico, nonché la prima causa di ricovero e decesso per incidente domestico. Più precisamente, un incidente su tre è dovuto ad una caduta e si stima che anche tra le morti per incidente in ambiente domestico circa un terzo sia dovuto alle cadute. Dunque, questo rischio è molto alto e spesso gli incidenti succedono nel modo più imprevedibile, inciampando nel tappeto, scivolando sul pavimento bagnato o appena lucidato o cadendo da una scala a pioli.

Le cadute possono essere originate da un dislivello (scale sia mobili che fisse) o da superficie senza dislivelli.

Oltre ad essere molto frequenti, le cadute sono gli incidenti con le più gravi conseguenze.

Modificando l'ambiente domestico è possibile ridurre i rischi in commento; per esempio, la vasca da bagno può essere attrezzata con maniglie a cui aggrapparsi, un posto in cui ci si possa sedere, e rivestita con superfici anti-scivolo. Le scale possono avere un corrimano, nonché un'illuminazione adeguata.

4.2. Il rischio incendi.

Nel caso di incendi in abitazioni, le cause più comuni possono essere:

- imprudenza o negligenza delle persone nel manipolare fiamme libere e sostanze infiammabili o facilmente combustibili;
- impianti termici: mancata manutenzione, utilizzo non corretto di apparecchi di riscaldamento portatili;
- cause elettriche: impianti elettrici difettosi, sovraccaricati o non adeguatamente protetti; apparecchiature elettriche lasciate sotto tensione anche quando non sono in uso; riparazioni o modifiche di impianti elettrici effettuate da personale non qualificato; cariche elettrostatiche, fulmini;
- mozziconi di sigarette non spenti gettati nel cestino della carta o nella pattumiera;
- materiali combustibili lasciati vicino a fiamme o sorgenti di calore (lampade alogene, camini, fornelli della cucina, ecc.);

- ostruzione della ventilazione degli apparecchi di riscaldamento, o di altri macchinari con conseguente riscaldamento;
- mancata pulizia e manutenzione della canna fumaria del camino.

4.3. Il rischio gas.

Per cause legate al gas, gli incidenti possono essere ricondotti a due cause diverse, ma dipendenti entrambe da malfunzionamento o cattivo utilizzo dell'impianto a gas: l'esplosione e l'intossicazione da ossido di carbonio.

Una perdita di gas che si verifichi in un ambiente chiuso se non arrestata immediatamente può comportare un rischio di esplosione. Infatti, in condizioni di saturazione un innesco può dare luogo all'esplosione. A fornire l'innesco può essere una qualunque causa, sia volontaria (accensione di un fiammifero, accensione di un interruttore) sia involontaria (ad esempio, il relè nel frigorifero, l'elettricità statica dei vestiti).

A titolo preventivo occorre verificare che tubi ed accessori siano stati installati a regola d'arte. A tale scopo, bisogna chiedere agli installatori la dichiarazione di conformità prevista dalla legge n. 46 del 1990. Un'altra misura essenziale per la sicurezza è quella di controllare che, quando si dorme o quando la casa rimane chiusa per lunghi periodi, il rubinetto principale del gas sia chiuso.

Per quanto riguarda l'intossicazione da ossido di carbonio, invece, spetta all'installatore che mette in opera una stufa a gas o anche un fornello, verificare che esista un'apertura di ventilazione permanente, e cioè sempre aperta. Questa apertura è necessaria per garantire un minimo ricambio d'aria, in mancanza della quale l'ossigeno presente nell'aria diminuirebbe con il tempo. Tale riduzione, tra i diversi effetti, ne ha uno chimico sulla combustione, che inizia a produrre uno dei veleni peggiori, l'ossido di carbonio. Quest'ultimo, infatti, si lega all'emoglobina del sangue e gli impedisce di portare l'ossigeno ai tessuti ed al cervello ed è particolarmente pericoloso perché incolore, inodore, non irritante e letale in pochi minuti. Come avviene per il pericolo di esplosione, l'unica misura da attuare è la prevenzione. Occorre, tra l'altro, verificare con regolarità che le aperture di ventilazione previste dalle norme siano sempre aperte.

4.4. Il rischio elettrico.

Per rischio elettrico in ambiente domestico si intende il rischio generato direttamente o indirettamente da ogni sistema elettrico presente nell'abitazione o in possibile connessione con essa. Le principali fonti di pericolo sono costituite, perciò, da:

- impianto elettrico interno;
- apparecchiature presenti nell'appartamento;
- impianti elettrici di appartamenti adiacenti;
- scariche atmosferiche.

Gli infortuni di origine elettrica nelle abitazioni, spesso mortali, sono riconducibili essenzialmente alla folgorazione, per contatto diretto o per contatto indiretto.

Per contatto di tipo diretto si intende il contatto di una persona con le parti attive (in tensione) di un circuito elettrico (conduttore di fase con isolamento deteriorato, alveoli di una presa di corrente, ecc.); mentre per contatto di tipo indiretto si definisce il contatto di una persona con parti conduttrici e metalliche normalmente isolate dal circuito elettrico (p.e. involucro esterno degli elettrodomestici) o masse estranee (tubazioni metalliche) che sono andate in tensione per il cedimento dell'isolamento principale.

I diversi metodi che si adottano sull'impianto per attuare le protezioni più opportune contro queste situazioni di pericolo si possono concettualmente far rientrare nelle due seguenti tipologie:

- sistemi che non comportano l'interruzione automatica del circuito e che quindi possono definirsi "passivi" o preventivi (doppio isolamento, bassa tensione, involucri, barriere, ecc.);
- sistemi che prevedono l'interruzione automatica del circuito elettrico e che perciò sono "attivi" o repressivi, nel senso che evitano il contatto pericoloso col corpo umano (sgancio coordinato con la terra) o comunque ne limitano le conseguenze (interruttore differenziale).

L'impianto va, quindi, realizzato secondo la regola d'arte, rispettando le norme CEI⁵² e la legge n. 46 del 1990 che prevedono, tra l'altro, l'obbligo della "messa a terra" e l'installazione "dell'interruttore differenziale" (il cosiddetto salvavita). Inoltre, occorre verificare che gli elettrodomestici e le apparecchiature elettriche che vengono utilizzate in casa siano marcati con i simboli che garantiscono la costruzione secondo le norme di buona tecnica⁵³.

4.5. Il rischio chimico.

Durante il lavoro domestico vengono usate diverse sostanze che possono essere nocive. Tra queste ricordiamo i detersivi e i candeggianti che sono irritanti per la pelle e le mucose degli occhi, della gola e dell'apparato respiratorio e possono essere allergizzanti (dermatite da contatto, eczema da detersivi); vi sono inoltre, alcuni prodotti (disgorganti, acidi) che sono corrosivi e tossici. Infine, gli smacchiatori sono solventi infiammabili e neurotossici.

Di fronte a tali sostanze chimiche, occorre quindi, utilizzare i mezzi di protezione personale, come ad esempio guanti, mascherine e creme barriera. Bisogna, inoltre, usare grande cautela nell'utilizzo e nella conservazione di tali prodotti al fine di evitare il contatto, l'inalazione o addirittura l'ingestione.

4.6. Il rischio alimentare.

Uno dei problemi più comuni, in ambito di rischi alimentari, è costituito dagli alimenti crudi (non fermentati) che vengono consumati come tali. Si tratta soprattutto di vegetali, ma anche di alcuni prodotti carnei e ittici, oltre che di latticini. La flora microbica da loro apportata è suscettibile di inopportuni incrementi, se non si ricorre ad una corretta manipolazione e conservazione prima del consumo.

Le metodologie di conservazione-preparazione dovrebbero essere applicate con un certo discernimento e rigore. Negli alimenti refrigerati troppo a lungo una condizione di rischio può derivare dalla crescita di microrganismi patogeni o dalla produzione di tossine, quando questi eventi precedono l'attività degradativa della flora saprofitaria.

Per i prodotti che hanno già subito un impiego in ambiente domestico, ma che non sono stati completamente consumati, l'attenzione deve essere particolarmente elevata, in quanto la loro conservabilità si riduce notevolmente, tanto più quanto maggiormente subiscono manipolazioni che ne possono provocare o comunque incrementare la contaminazione.

Da alcuni anni è andata aumentando la diffusione di una nuova generazione di alimenti refrigerati o congelati, parzialmente o totalmente precotti. Diversamente dagli alimenti sottoposti ai trattamenti termici convenzionali, molti di questi nuovi alimenti subiscono un riscaldamento moderato che ne

⁵² Comitato elettrotecnico italiano.

⁵³ R. Maialetti, G. Tanigio, *Il rischio elettrico in ambito domestico: caratteristiche, normativa, elementi d'interesse per l'istituto, valutazione*, Atti quinto seminario della Contarp.

riduce la carica microbica iniziale, ma non riesce ad ottenere la condizione di “sterilità commerciale”. Pertanto, necessitano di particolari attenzioni, soprattutto se sono stati parzialmente o totalmente sconfezionati, in quanto gli eventuali sbalzi termici o più spesso il mantenimento a temperature solo moderatamente superiori a quelle tipiche di refrigerazione (0-4°C), possono consentire la moltiplicazione microbica, anche di germi patogeni, con evidenti rischi.

Il mantenimento di temperature elevate per tempi sufficienti in fase di cottura è talvolta un aspetto sottovalutato che potrebbe contribuire notevolmente al risanamento igienico di alcune pietanze. In tal senso, la cottura tradizionale troppo rapida o la cottura a microonde rischiano di produrre un falso senso di sicurezza in coloro che la impiegano. A tutto ciò si aggiunge una serie di motivi di rischio legati alle classiche operazioni di preparazione e conservazione in ambito domestico. L’impiego di utensili e superfici comuni per prodotti crudi e cotti, costituisce un esempio tipico, che si integra spesso con l’errore di preparazioni troppo anticipate rispetto al consumo. L’impiego di contenitori non perfettamente puliti per la conservazione o la mancata rapida eliminazione o utilizzazione degli avanzi sono altri aspetti frequenti⁵⁴.

5. I lavoratori domestici: il caso della “badanti”.

5.1. Definizione di “badante”.

La cosiddetta categoria delle “badanti” è una forma di lavoro domestico, che si specifica per essere destinata a garantire assistenza a persone che non sono in condizioni di piena autosufficienza, o che, comunque, hanno bisogno di assistenza in ragione di condizioni di salute o di età.

La “badante”, nella maggioranza dei casi, svolge contemporaneamente sia attività per la casa, pulizia degli ambienti, preparazione dei pasti, lavanderia, sia attività per la persona, igiene, compagnia, sorveglianza, sia attività che garantiscono il mantenimento di relazioni con l’esterno. Questa mescolanza è tipica del ruolo: le attività per la casa e per la persona procedono parallelamente e si intrecciano tra loro. Tale caratteristica, rende necessario un confronto con la figura della cosiddetta “colf”; mentre quest’ultima ha come obiettivo prioritario la cura della casa e come attività marginale la cura dei suoi abitanti, nella figura della “badante” le priorità si rovesciano: la persona viene assunta espressamente per aiutare una o più persone che non sono in grado di badare a se stessi.

Per molto tempo non vi è stata una definizione normativa della figura della cosiddetta “badante”, essendoci solo una previsione riconducibile ad una categoria del Contratto Nazionale di Categoria del Lavoro domestico. Una prima vera definizione normativa della figura generalmente chiamata “badante” vi è stata con la Finanziaria 2005, ovvero con la legge n. 311 del 2004⁵⁵ la quale ne parla nei termini di «addetti alla propria assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana» ai fini di individuare dei dipendenti, non necessariamente stranieri, del contribuente che consentono delle deduzioni fiscali.

Per quanto, invece, riguarda la definizione di “assistiti non autosufficienti”, una precisazione è stata fornita dalla circolare n. 2 del 2005 della Agenzia delle Entrate, secondo la quale si specifica che «sono considerati non autosufficienti nel compimento degli atti della vita quotidiana i soggetti che non siano in grado, ad esempio, di assumere alimenti, di espletare le funzioni fisiologiche e

⁵⁴ P. Aureli, L. Orefice, (a cura di), *Alimentazione sicura in ambito domestico: obiettivi e raccomandazioni per la prevenzione e sorveglianza delle tossinfezioni alimentari*, in Rapporti ISTISAN 06/27.

⁵⁵ Pubblicata in *GU*, 31 dicembre 2004, n. 306, e intitolata *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge Finanziaria 2005).

provvedere all'igiene personale, di deambulare, di indossare gli indumenti. Inoltre, deve essere considerata non autosufficiente anche la persona che necessita di sorveglianza continuativa. Lo stato di non autosufficienza può essere indotto dalla ricorrenza anche di una sola delle condizioni, come sopra esemplificativamente richiamate, che lo determinano. Lo stato di non autosufficienza deve risultare da certificazione medica. La deduzione non compete pertanto per spese di assistenza sostenute a beneficio di soggetti come, ad esempio, i bambini quando la non autosufficienza non si ricollega all'esistenza di patologie».

Inoltre, il decreto del Presidente della Repubblica n. 334 del 2004⁵⁶, introducendo l'articolo 30-bis al decreto del Presidente della Repubblica n. 399 del 1999, al comma 8, prevede che, in relazione alla richiesta assunzione lavoratori stranieri residenti all'estero, «la disposizione relativa alla verifica della congruità in rapporto alla capacità economica del datore di lavoro non si applica al datore di lavoro affetto da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza, il quale intende assumere un lavoratore straniero addetto alla sua assistenza».

5.2. Le “badanti” in Italia e i dati infortunistici.

Un'indagine del Sole 24⁵⁷, del 2007 ha stimato la presenza nel nostro Paese di quasi due milioni di “colf e badanti”, solo un terzo delle quali iscritte all'Inps. Per il 90% sono donne, con età tra i 31 e i 50 anni e per lo più straniere, di origine rumena, ucraina, albanese e filippina. In genere vivono in Italia senza la famiglia, alla quale però destinano gran parte dei 700 euro di guadagno medio mensile stimato. Le famiglie italiane, che spendono oltre 11 miliardi di euro l'anno per questi servizi, ne risparmiano in pratica 7 affidando gli anziani a badanti piuttosto che a case di riposo, con vantaggi non solo economici, ma anche sociali ed umani, perché l'anziano non perde i propri punti di riferimento, rimanendo nella casa dove magari vive da sempre. In ogni caso, tra il 2000 ed il 2007, si è assistito ad una crescita esponenziale degli addetti in questo settore. Diversi fattori spingono in questa direzione: l'invecchiamento della popolazione, la difficoltà di conciliare tempi di vita e tempi di lavoro nelle coppie a “doppia carriera”, l'inconsistenza delle politiche sociali nel nostro Paese e, non ultimi, i cambiamenti nelle migrazioni internazionali.

I dati rilevati nel 2007 hanno trovato conferma nel 2008; in particolare, a fine 2008, si sono registrati più di un milione e mezzo di rapporti di lavoro attivi presso l'Inps e 600.000 lavoratori domestici registrati, in gran parte donne straniere. Ma le stime che comprendono le “colf” e le “badanti” irregolari arrivano a calcolarne fino al doppio⁵⁸. L'ultimo decreto flussi 2008 ha previsto l'ingresso per poco più di 100.000 (105.400) “colf”, in aggiunta al decreto precedente che aveva registrato 420.366 domande per lo svolgimento di attività domestiche e di cura sul totale di 740.813 istanze presentate. Dei circa 600.000 lavoratori domestici regolarmente registrati la maggioranza proviene da Paesi stranieri, solo il 22,3% del totale, meno di un quarto, è di nazionalità italiana. Le donne sono l'87% fra i lavoratori stranieri, il 96% fra gli italiani. Per quanto riguarda la nazionalità delle assistenti familiari, il 20% proviene dalla Romania, il 12,7% dall'Ucraina, il 9% circa dalle Filippine e il 6% dalla Moldavia, per citare le comunità etniche e nazionali più numerose. Seguono

⁵⁶ Pubblicato in *GU*, 10 febbraio 2005, n. 33, e intitolato *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione*.

⁵⁷ Si veda il dossier *Il welfare privato. Viaggio nel pianeta dell'assistenza*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 aprile 2007. Si veda anche M. Simoni, G. Zucca (a cura di), *Il Welfare “fatto in casa”*. Indagine nazionale sui collaboratori domestici stranieri che lavorano a sostegno delle famiglie italiane, Iref, Roma, 2007.

⁵⁸ E' questa la fotografia del lavoro domestico in Italia scattata dalle Acli Colf e presentata a Roma durante la XVII Assemblea nazionale – *Per un nuovo welfare della cura oltre il fai da te*.

Perù, Ecuador, Polonia e Sri Lanka, con percentuali che vanno dal 3,6 al 2,8% e rappresentanze minori di numerosi altri Paesi, europei, asiatici, africani e sudamericani.

La distribuzione degli infortuni rispecchia fedelmente quella della popolazione lavorativa: il 90% degli infortuni riguarda, infatti, donne (per lo più di età compresa tra i 35 e i 64 anni) e per il 62% di origine straniera (ucraine, rumene, ecuadoriane, filippine e polacche). Gli infortuni nel settore sono quasi raddoppiati, passando dai 1590 casi del 2002 ai 2767 casi del 2006⁵⁹.

Tabella 1. Infortuni denunciati dal personale addetto ai servizi domestici per Paese di nascita e sesso. Anno 2002.

Paese di nascita	Maschi	Femmine	Totale
Italia	78	817	895
Ucraina	2	18	20
Romania	13	48	61
Ecuador	3	29	32
Filippine	28	61	89
Polonia	3	23	26
Perù	8	56	64
Altri Paesi	98	305	403
Totale	233	1.357	1.590

Tabella 2. Infortuni denunciati dal personale addetto ai servizi domestici per Paese di nascita e sesso. Anno 2006.

Paese di nascita	Maschi	Femmine	Totale
Italia	75	932	1.007
Ucraina	9	266	275
Romania	20	200	220
Ecuador	9	169	178
Filippine	38	105	143
Polonia	4	131	135
Perù	17	104	121
Altri Paesi	122	566	688
Totale	294	2.473	2.767

6. I rischi nei servizi di cura alla persona.

Nei servizi di cura della persona a domicilio, oltre ai rischi analizzati con specifico riferimento al lavoro domestico, vi sono i rischi legati all'orario di lavoro e alla particolarità del rapporto "umano" che si crea tra lavoratore e assistito.

⁵⁹ E' quanto emerge dall'analisi del fenomeno infortunistico del settore presentata nel numero di luglio 2007 del periodico "Dati Inail".

Di seguito verranno analizzati i rischi che sorgono con specifico riferimento all'assistenza domiciliare delle persone anziane, malate o portatrici di handicap.

Si tratta, in questo caso, di una situazione particolare, dove risultano spesso in contrapposizione la tutela della salute e della sicurezza dell'operatore e la garanzia di assistenza all'anziano. Ecco che il tema in questione è particolarmente delicato; qui, si tratta di salute, ma vista secondo due prospettive diverse: la salute del lavoratore e i rischi a cui è sottoposto, e la salute dell'assistito⁶⁰.

Ricordiamo che nell'analisi di tali rischi e nelle successive osservazioni, faremo riferimento agli addetti ai servizi di cura del rispettivo datore di lavoro, e non agli addetti messi dal loro datore di lavoro a disposizione di terzi. Ci soffermeremo, quindi, sul primo caso, tralasciando di analizzare i dipendenti di cooperative sociali, di agenzie di somministrazione, di strutture sanitarie pubbliche chiamati a prestare la propria attività presso il domicilio privato dell'assistito, in quanto pienamente tutelati dalla normativa in materia di salute e sicurezza⁶¹.

6.1. Il rischio da stress lavorativo legato all'orario di lavoro.

L'assistenza domiciliare con riconoscimento del vitto e dell'alloggio, si può caratterizzare da un'organizzazione dell'orario di lavoro particolarmente gravosa per il lavoratore, soprattutto a fronte del diritto all'assistenza del paziente.

In particolare, per quanto riguarda l'assistenza notturna, si possono presentare diversi rischi per la salute; questi si manifestano attraverso problemi cardiovascolari e gastro-intestinali, disturbi alimentari, disturbi del sonno, sindrome del jet-lag, abuso di fumo di tabacco, stress e ansia, patologie sulla funzione riproduttiva femminile⁶². Tali disturbi trovano ragione nel fatto che, durante le ore notturne, le funzioni del cervello e del corpo sono più lente e hanno un rendimento inferiore; la combinazione di perdita di sonno e lavoro effettuato quando il corpo ha un basso livello di energie, può causare eccessivo affaticamento e sonnolenza. Vengono coinvolti i ritmi biologici del corpo che sono diversi di giorno e di notte. A questo si aggiunge la fatica cronica e l'organismo può reagire negativamente producendo malattie psicosomatiche.

A fronte di ciò, è importante che l'assistito, o chi per esso, garantisca all'operatore i riposi previsti dal Contratto collettivo sopra analizzato, nonché un'organizzazione dell'orario di lavoro costruita sulle esigenze non solo dell'assistito stesso, ma anche del lavoratore.

6.2. Il rischio di isolamento.

Il vissuto delle "badanti" non è facile. Tale difficoltà trova causa nella creazione, non di rado, di una condizione di doppio isolamento: quella di un anziano debole, bisognoso di cure e di comprensione; e quella di un lavoratore (per di più donne straniere) che viene coinvolto in un legame totalizzante.

Nella maggior parte dei casi, la "badante" presta la propria attività lavorativa a favore di un unico datore di lavoro (mono committenza); la totalità di tale rapporto lavorativo è determinata dalla

⁶⁰ S. Del Grosso, K. Ripamonti, V. Valentini, F. Tomei, *Tutela della salute in ambiente sanitario*, Giornate Romane di Medici del Lavoro "Antonello Spinazzola", Sezione Regionale Laziale-Abruzzese della S.I.M.L.I.I., Scuola di specializzazione in Medicina del lavoro, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

⁶¹ Per un approfondimento si veda R. Guariniello, *La sicurezza degli operatori dei servizi socio-sanitari e assistenziali*, in *ISL*, 2004, n. 10.

⁶² P. Boisard, D. Cartron, A. Valeyre, M. Gollac, *Time and work: duration of work*, European Foundation for the Improvement of Living and working Condition, Dublino, 2002.

convivenza che spesso ne risulta. Questa situazione viene, poi, aggravata e resa più problematica dal fatto che i figli della “badante” rimangono, nella maggior parte dei casi, in patria, assieme al coniuge. Si tratta, quindi, di donne sole, lontane dal proprio Paese e dalla propria famiglia. Il più delle volte, anche a causa delle difficoltà linguistiche, la “badante” trova difficoltà ad inserirsi e integrarsi nella società ospite. I rapporti che riesce a costruire rimangono così legati alla famiglia dell’assistito e alle eventuali colleghe connazionali.

Le “badanti” che operano, invece, in multi committenza non soffrono di tale isolamento e non affrontano un’esperienza totalizzante; si occupano di più anziani contemporaneamente, mantenendo una ampia autonomia anche con riferimento al vitto e all’alloggio. Si tratta però di un gruppo ristretto di infermiere professionali, altamente specializzate, che operano per le famiglie più benestanti.

6.3. Il *burn-out*.

La sindrome del *burn-out*⁶³ si manifesta con maggiore frequenza all’interno di particolari realtà operative, proprie di ambienti lavorativi specifici: le cosiddette *helping profession*; queste ultime si definiscono come professioni d’aiuto, che contengono implicitamente nel loro mandato una finalità di aiuto, basata sul contatto interumano, e che fanno leva sulle capacità personali in misura spesso più consistente rispetto alle abilità tecnico-professionali. Tale sindrome può sicuramente essere ricondotta all’attività delle “badanti”.

La definizione di *burn-out* ancora oggi più diffusamente adottata è quella elaborata da Christina Maslach, una sociologa, secondo cui il *burn-out* è «una sindrome di esaurimento emotivo, di depersonalizzazione e di riduzione delle capacità personali che può presentarsi in soggetti che svolgono professioni d’aiuto»⁶⁴.

Secondo una lettura psicologica, la sindrome del *burn-out* è il risultato di un processo nel quale lo stato di tensione emozionale cronico si trasforma in un meccanismo di difesa e in una strategia di risposta a questa stessa tensione, con conseguenti comportamenti di distacco emozionale e di evitamento, accompagnati da alcuni sintomi quali l’apatia, la perdita di entusiasmo e il senso di frustrazione⁶⁵.

Il cambiamento di atteggiamento verso le persone, spesso inconsapevole, che segue a una fase di squilibrio tra le risorse personali disponibili e le richieste percepite, con vissuti di ansia, tensione e irritabilità, può portare l’operatore ad adottare un modello lavorativo stereotipato, caratterizzato da procedure rigide e standardizzate. La scelta di questo modello, che aiuta a ridurre o annulla completamente il rischio di coinvolgimento e di identificazione, non sembra però essere la soluzione allo stato di disagio, in quanto non agisce sulle cause che lo determinano.

Il totale coinvolgimento della “badante” nella vita dell’assistito rende tali lavoratori ad alto rischio, proprio per l’impossibilità di “staccarsi” dalla realtà lavorativa e per la lontananza della propria famiglia, delle proprie amicizie.

⁶³ S. Ferrua, *Il burn-out: malattia professionale moderna*, in *ISL*, 2006, n. 8.

⁶⁴ G. Tomei, E. Tomao, *Burn-out*, Giornate Romane di Medici del Lavoro “Antonello Spinazzola”, Sezione Regionale Laziale-Abruzzese della S.I.M.L.I.I., Scuola di specializzazione in Medicina del Lavoro, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

⁶⁵ M. Malagutti, *L’operatore sociale cortocircuitato: la burning-out sindrome in Italia*, 4 novembre 2002, in www.psichiatria.it.

6.4. La movimentazione manuale dei carichi.

Per movimentazione manuale di carichi si intende una delle seguenti azioni: sollevare, tenere, deporre, spingere, tirare, portare o spostare un carico pesante⁶⁶.

La movimentazione manuale dei carichi può essere causa di:

- disturbi cumulativi dovuti alla graduale usura cumulativa dell'apparato muscolo-scheletrico riconducibile a operazioni continue di sollevamento o movimentazione;
- traumi acuti quali ferite o fratture in seguito a infortuni⁶⁷.

Le patologie in oggetto sono molto diffuse tra gli operatori che si occupano della cura di persone non autosufficienti le quali hanno bisogno di aiuto nella deambulazione. In questi casi, l'assistito può essere collaborante, poco collaborante o non collaborante. Proprio in ragione di tale realtà, occorre cercare di individuare la soglia di compatibilità tra la tutela delle condizioni fisiche della persona non autosufficiente e le condizioni di sicurezza sul lavoro dell'operatore che deve garantire l'assistenza.

Se il rischio è eccessivo, e tale da mettere in pericolo la salute e la sicurezza del lavoratore, sarebbe opportuno utilizzare, per esempio, apparecchiature di movimentazione automatiche o meccaniche sostitutive⁶⁸.

7. Osservazioni e proposte di buone prassi⁶⁹.

Abbiamo visto che i servizi domiciliari di cura alla persona sono caratterizzati dalla presenza di numerosi rischi, sia con riferimento all'ambiente di lavoro (rischi domestici), sia con riferimento all'attività lavorativa svolta. Nonostante ciò, in capo al datore di lavoro domestico non vi sono obblighi in merito alla valutazione di tali rischi, all'adozione di misure idonee a ridurre o ad eliminare i rischi, all'informazione e alla formazione del lavoratore⁷⁰.

Ricordiamo che, le "badanti" sono spesso persone prive di un titolo di studio specialistico, che operano senza conoscere i rischi a cui sono quotidianamente sottoposte. Occorre, inoltre, non sottovalutare il fatto che la maggior parte delle badanti proviene dall'estero; alle difficoltà sopra esposte, si aggiungono, quindi, quelle di comprensione linguistica e di differente percezione dei rischi.

In attesa che il legislatore ponga, in capo al datore di lavoro domestico, quantomeno gli obblighi di informazione e formazione in materia di salute sicurezza sul luogo di lavoro, sembrerebbe opportuno, a livello territoriale, organizzare dei corsi formativi per tali lavoratori. Tale formazione dovrà essere mirata e dovrà coinvolgere gli Enti Locali (Comune, Provincia), le ASL, le Associazioni. Si potrebbe pensare a un vero e proprio obbligo di frequenza per i lavoratori che

⁶⁶ Direttiva n. 90/269/CEE del Consiglio relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale dei carichi.

⁶⁷ Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro*, Dublino, 2005.

⁶⁸ Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Pericoli e rischi associati alla movimentazione manuale di carichi sul posto di lavoro*, in *Fact*, 2007, n. 73.

⁶⁹ Si veda la relazione finale dell'8 marzo 2006 del gruppo di lavoro *Infortuni domestici* (coordinatrice R. Stanisci), Commissione parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche".

⁷⁰ Si veda il paragrafo 1, intitolato *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore domestico: evoluzione normativa*.

esercitano assistenza domiciliare, prevedendo unitamente la costituzione di un apposito albo. Potrebbero crearsi, così, anche momenti di incontro e di scambio che potranno essere mantenuti nel tempo, al di là della durata del corso stesso.

Congiuntamente alla formazione si potrebbe fornire del materiale informativo sul quale sarebbe più agevole l'adattamento linguistico.

Sicuramente utile sarebbe la creazione, presso le Asl o i comuni di specifici sportelli per accompagnare la "badante" durante il suo percorso lavorativo e per fornire continua assistenza in merito non solo alla tutela della salute e della sicurezza, ma anche ai diritti e obblighi di tali lavoratori.

Con riferimento alla prevenzione dei rischi prettamente domestici bisognerebbe promuovere campagne in favore della messa a norma degli impianti e a meccanismi pubblici di incentivo alla rottamazione degli oggetti. Si potrebbe, inoltre, potenziare il ruolo di vigilanza da parte di Comuni e Provincia per la verifica degli impianti (gas, elettrico, ecc.).

Anche su prodotti ed impianti si possono attuare alcuni interventi utili al miglioramento della sicurezza nelle abitazioni e nei luoghi di vita. Potrebbero, ad esempio, essere incentivate le aziende che decidono di apporre sui propri prodotti il marchio di qualità: infatti, molti produttori appongono la marcatura CE, che garantisce la rispondenza alle Direttive europee, ricorrendo all'autocertificazione e, quindi, assumendosi tutta la responsabilità legale, come d'altra parte previsto dalla stessa normativa comunitaria, per prodotti che rientrano in classi di rischio meno elevate. Certamente, il marchio di qualità, che prevede verifiche e test da parte di un organismo terzo, specializzato nell'applicazione delle normative sulla sicurezza, offre maggiori garanzie per il consumatore, ma richiede costi aggiuntivi per le aziende. Riconoscendo il valore sociale dell'innalzamento della sicurezza dei prodotti, potrebbero essere finanziate delle campagne di rottamazione degli elettrodomestici obsoleti e fuori norma, ottenendo anche un beneficio in termini di risparmio energetico e di rilancio dell'economia.

Infine, per quanto riguarda i prodotti chimici presenti nelle abitazioni, dai farmaci ai detersivi, potrebbe essere individuata una sorta di classificazione in base al rischio, creando simboli grafici chiaramente leggibili da parte degli utilizzatori, nonché un certificato di garanzia di "prodotto sicuro".

IL CASO DEI SERVIZI DI ASSISTENZA ALLA PERSONA

Sommario: 1. La carenza di personale infermieristico e socio-assistenziale in Italia. – 1.1. La tutela degli operatori sanitari stranieri. – 2. Dati sugli infortuni e sulle malattie professionali nel settore sanitario. – 3. Valutazione dei rischi nel settore sanitario. – 3.1. Valutazione dello stress lavorativo legato all'orario di lavoro. – 3.2 *Burn-out*. – 3.3. Valutazione del rischio chimico. – 3.4. Valutazione del rischio fisico. – 3.5. Valutazione del rischio biologico. – 3.6. Valutazione del rischio da allergie. – 3.7. Movimentazione manuale dei carichi. – 3.8. Dispositivi medici. – 4. L'assistenza domiciliare.

1. La carenza di personale infermieristico e socio-assistenziale in Italia.

Il sistema sanitario italiano si caratterizza per un alto numero di medici; in effetti vi è un medico ogni 165 abitanti, per cui l'incidenza percentuale è dello 0,6%⁷¹. Altro dato interessante è la prevalenza dei medici sugli infermieri; questi ultimi sono in totale 342.000, la loro incidenza percentuale è dello 0,58% e del 5,8 ogni mille residenti⁷². Nel periodo 2002-2003 è stato curato un confronto internazionale dall'OCSE, dal quale risulta che la media in Italia è stata di 5,4 infermieri ogni mille abitanti, con un'incidenza molto più bassa rispetto alla media auspicata per i Paesi industrializzati (6,9 per mille) e a quella riscontrata negli altri Paesi dell'Unione Europea (Francia 7,3 per mille, Regno Unito 9,1 per mille; Germania 9,7 per mille, Olanda 12,8 per mille, Irlanda 14,8 per mille) e nei Paesi dell'area OCSE (Stati Uniti 7,9‰, Canada 9,8‰, Svizzera 10,7‰).

Secondo un'indagine mondiale sulle professioni più ricercate⁷³, in Italia gli infermieri si trovano al quinto posto dopo gli operai specializzati, gli addetti alla ristorazione, gli addetti ai servizi amministrativi e gli autisti.

Ad un anno dal conseguimento della laurea, nel 2005 è risultato occupato il 97% dei laureati in discipline inerenti le professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche rispetto al 77% dei laureati in Medicina e Chirurgia⁷⁴. Nel 2005 i neolaureati in scienze infermieristiche in Italia sono stati 6.700. Il ricambio fisiologico degli addetti è stato ipotizzato per il 2005 di 15.265 unità dalle Regioni o di 17.200 dall'Ipsavi. Gli immatricolati ai corsi per infermieri sono stati invece circa 11 mila, con un discreto aumento rispetto agli anni precedenti. Da uno studio dell'Ipsavi del 2006 risulta che il 14,5% dei posti disponibili per la formazione infermieristica è rimasto inutilizzato per mancanza di iscritti, percentuale che scende al 7,3% nell'Italia meridionale. Da questi dati risulta una disaffezione rispetto alla professione infermieristica; i motivi possono essere ricercati nella sostituzione delle scuole regionali per infermieri professionali, gratuite, con gli onerosi corsi di laurea in scienze infermieristiche, nell'inadeguatezza dello stipendio e nel mancato riconoscimento del prestigio sociale; per quanto riguarda il percorso formativo richiesto, ricordiamo che dopo il

⁷¹ FNOMCEO – Federazione nazionale Ordine dei medici chirurgici e Odontoiatri.

⁷² Ipsavi – Federazione Nazionale dei Collegi di Infermieri Professionali, Assistenti Sanitari e Vigilatrici d'Infanzia – (2006).

⁷³ Manpower, *Talent Shortage Survey*, Milwaukee, 2006.

⁷⁴ Alma Laurea-Consortio delle Università Italiane, 2006.

diploma di istruzione secondaria occorre conseguire una laurea triennale, da completare con un periodo di tirocinio, durante il quale la retribuzione è di 486,58 euro mensili⁷⁵.

Secondo le stime dell'Ipasvi e dell'Ocse⁷⁶ il fabbisogno di nuovi infermieri da inserire nelle strutture sanitarie (ad esclusione, quindi, degli operatori necessari per l'assistenza domiciliare) nel 2004 è oscillato tra le 62.000 e le 99.000 unità. Nell'ipotesi massima il fabbisogno è di 37 mila nel Nord (28 mila nel Nord Est, 9 mila nel Nord Ovest), quasi 15 mila al Centro, 31 mila nel Sud e 14 mila nelle Isole. A livello regionale le situazioni più critiche si registrano soprattutto in Lombardia con un fabbisogno pari a 12 mila nuovi infermieri e in Campania dove ne mancano circa 10.000. Altre Regioni estremamente bisognose di personale infermieristico specializzato sono la Sicilia e il Piemonte con un ammanco rispettivamente di 7.700 e 7.500 nuovi infermieri. Situazioni difficili si registrano anche in Calabria (-5 mila), Lazio (-4,6 mila), Puglia (-4,1 mila), Trentino Alto Adige (-3,5 mila) e Veneto (-3,2 mila).

La carenza di infermieri è affrontata, in primo luogo, attraverso il ricorso a operatori sanitari stranieri. Al riguardo, l'articolo 27, lett. *r-bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 svincola questa figura professionale dalle quote annuali dei flussi; ricordiamo, tuttavia, che, a differenza dei comunitari, gli infermieri extracomunitari devono ottenere il riconoscimento del titolo di studio. La cosiddetta equipollenza del titolo è concessa da una Commissione nazionale del Ministero della Salute; segue l'iscrizione al Collegio Ipasvi del luogo di lavoro o di domicilio, ma a condizione di aver superato un esame di lingua italiana e uno di deontologia e leggi professionali.

1.1. La tutela degli operatori sanitari stranieri.

È in un contesto così deficitario che gli infermieri stranieri stanno conoscendo un aumento rilevante e sono passati negli ospedali da 2.612 nel 2002 a 6.730 nel 2005. Se si vuole una stima della presenza complessiva, bisogna tenere conto che l'Ipasvi parla di 20.000 infermieri professionali stranieri operanti in Italia, non solo nelle corsie di ospedali, ma anche negli ospizi e nelle case di cura.

Dai dati forniti risulta chiaro che l'apporto dato dagli stranieri al settore infermieristico è un utile strumento di risposta ai bisogni della società italiana. Al loro impegno e alla loro importanza deve corrispondere un pari livello di protezione e sicurezza da parte del "datore di lavoro". È, infatti, necessario fare particolare attenzione alla loro formazione e informazione in merito ai rischi presenti sul luogo di lavoro. Il problema maggiore da affrontare è sicuramente la comprensione linguistica e la differenza nella percezione dei rischi. In questo contesto, sembra necessario valutare i rischi specifici e adottare delle misure di intervento *ad hoc*. Ricordiamo che, secondo l'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, la valutazione dei rischi deve riguardare tutti i rischi ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli connessi alla provenienza da altri Paesi.

Le misure da adottare si focalizzano sull'informazione, nonché sulla formazione. Per quanto attiene la prima, risulta utile approntare modelli che consentano di superare le difficoltà linguistiche e culturali; con riferimento alla formazione è irrinunciabile la messa a punto di strumenti comunicativi sufficientemente dettagliati e comprensibili.

È, inoltre, necessario percorrere la strada della crescita della consapevolezza del rischio e della cultura della sicurezza. A tale fine, risulta utile organizzare campagne di informazione e formazione

⁷⁵ Rapporto Isfol 2005.

⁷⁶ *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes 2004*. Elaborazioni su dati Ministero della Salute, Collegio Ipasvi, OCSE.

nei diversi gruppi di lavoratori stranieri, nonché iniziative mirate per superare le carenze culturali, linguistiche e conoscitive.

2. Dati sugli infortuni e sulle malattie professionali nel settore sanitario.

Nel settore “sanità e servizi sociali”, secondo gli ultimi dati Inail, sono stati denunciati 35.302 infortuni nel 2006, pari al 3,8% del totale complessivo⁷⁷). Questo settore si caratterizza per un aumento dello 0,6% rispetto all’anno precedente, registrando una controtendenza rispetto all’andamento generale (-1,3% considerando i lavoratori di tutti i settori). Rispetto al 1999 gli infortuni nel settore sanitario sono addirittura aumentati del 50,7%. In aumento anche gli infortuni mortali, che sono stati 27 nel 2006, quasi il doppio rispetto quelli avvenuti negli ultimi due anni (erano 17 nel 2004 e 14 nel 2005). La frequenza relativa d’infortunio nel settore sanitario è superiore alla media dei Servizi, con 25,7 casi ogni mille addetti contro 22,12. Rispetto la media totale, invece, il settore registra livelli più bassi, poiché nell’industria si concentrano i settori più rischiosi per i lavoratori⁷⁸). Il maggior numero di casi di infortunio è dichiarato dagli infermieri (il 35,2% del totale degli infortuni), seguiti dagli operatori (24,0%), dagli ausiliari sanitari e i portantini (10,8%), gli assistenti sanitari (22,1%)⁷⁹. Per le lavoratrici il settore sanitario si presenta come ad altissimo rischio: su 35.302 infortuni in totale, ben 25.713 sono denunciati da donne (il 73%), anche in conseguenza della loro elevata presenza tra gli occupati⁸⁰. Il 9,1% degli infortuni coinvolge lavoratori extra comunitari.

Nel settore sanità il numero di malattie professionali denunciate dai lavoratori ha subito un forte aumento tra il 2002 e il 2005, mentre nel 2006 si registra un’inversione di tendenza, con il 18,9% dei casi in meno rispetto l’anno precedente⁸¹.

3. Valutazione dei rischi nel settore sanitario.

Nelle strutture ospedaliere e di cura della persona, il problema della sicurezza assume una dimensione di estrema complessità in quanto gli operatori risultano esposti a pericoli per la salute che comprendono non solo agenti chimici, fisici e biologici, ma anche lo stress che sorge dalla tensione legata alla natura del lavoro e all’organizzazione dell’orario di lavoro. Proprio a fronte di quest’ultima considerazione, risultano, spesso in contrapposizione la tutela della salute e della sicurezza dell’operatore e la garanzia di assistenza al paziente. Ecco che il tema in questione è particolarmente delicato; qui, si tratta di salute, ma vista secondo due prospettive diverse: la salute del lavoratore e i rischi a cui è sottoposto, e la salute del paziente⁸².

⁷⁷ Per un approfondimento si veda lo studio Ires-Inail, *I rischi da agenti chimici nella percezione dei lavoratori; il caso del comparto del settore sanitario della regione Lazio*, aprile 2008. Si veda anche C. Resconi, *Sanità, un settore da risanare*, in *Dati Inail*, 2007, n. 1.

⁷⁸ A. Baldacconi, *Infortuni sul lavoro nell’UE e nel settore sanitario*, in *ISL*, 2007, n. 5.

⁷⁹ O. Ortolani, *Indaco, il colore della sicurezza in ospedale*, in *Dati Inail*, 2003, n. 1.

⁸⁰ Nel complesso Istruzione, sanità e altri servizi il 67% degli occupati sono donne (Istat 2006).

⁸¹ *Dati Inail* 2007.

⁸² S. Del Grosso, K. Ripamonti, V. Valentini, F. Tomei, *Tutela della salute in ambiente sanitario*, Giornate Romane di Medici del Lavoro “Antonello Spinazzola”, Sezione Regionale Laziale-Abruzzese della S.I.M.L.I.I., Scuola di specializzazione in Medicina del Lavoro, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

Le patologie correlate ai rischi presenti in ambiente sanitario possono essere riassunte nel modo seguente:

- 1) patologia da fatica nervosa legata all'organizzazione del lavoro (stress lavorativo) e alla tipologia di lavoro (*burn-out*);
- 2) patologie da agenti chimici, fisici, biologici;
- 3) rischio da allergie;
- 4) patologie da fatica fisica.

3.1. Valutazione dello stress lavorativo legato all'orario di lavoro.

L'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, prevede che la valutazione dei rischi coinvolga tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, compresi quelli collegati allo stress lavoro-correlato. Risulta, quindi, necessario analizzare il clima interno in relazione alla qualità, alla sicurezza, alla gestione e allo sviluppo delle risorse umane per la prevenzione di disfunzioni organizzative fonte di stress⁸³. Nel settore sanitario, occorre, inoltre, prestare particolare attenzione all'organizzazione dell'orario di lavoro. A tale proposito si segnala, un recente provvedimento, di dubbia legittimità, a fronte del quale il diritto a undici ore di riposo giornaliero consecutivo ogni ventiquattro ore non spetta al personale sanitario del servizio nazionale (articolo 3, comma 85, della legge n. 244 del 2007, c.d. Legge Finanziaria 2008). Tale disposizione nasce, senza dubbio, dalle gravi carenze degli organici del Servizio Sanitario Nazionale, come sopra esposte.

L'organizzazione di turni estenuanti, di riposi insufficienti, di straordinari continui sembrano trovare giustificazione nel diritto all'assistenza del paziente. Ma dove finiscono le misure di tutela del lavoratore? Non dimentichiamo che un numero elevato di ore lavorate si traduce in una peggiore condizione di salute, sia fisica che psicologica e in una minore attenzione; il tutto si ripercuote sul paziente.

In particolare, per quanto riguarda i lavoratori turnisti e notturni, i rischi per la salute si manifestano attraverso i seguenti effetti:

- problemi cardiovascolari e gastro-intestinali;
- disturbi alimentari;
- disturbi del sonno;
- sindrome del jet-lag;
- abuso di fumo di tabacco;
- stress e ansia;
- patologie sulla funzione riproduttiva femminile⁸⁴.

Durante le ore notturne, le funzioni del cervello e del corpo sono più lente e hanno un rendimento inferiore; la combinazione di perdita di sonno e lavoro effettuato quando il corpo ha un basso livello di energie, può causare eccessivo affaticamento e sonnolenza. Il lavoro a turni desincronizza i lavoratori rispetto ai ritmi generali della loro vita. Vengono coinvolti i ritmi biologici del corpo che sono diversi di giorno e di notte e i ritmi sociali della famiglia e della società. In merito a questo ultimo punto, sembra potersi affermare che una vita domestica e sociale felice è una buona base per una buona salute mentale; ecco che il lavoratore turnista cerca di mantenere rapporti sociali e

⁸³ Per un approfondimento si veda M. Depolo, R. Tartaglia, E. Maier, V. Majer, G.A. Mancini, G. Giorgi, R. Gherzi, L. Amovilli, L.F. Ruini, *Clima organizzativo e performance dell'ambiente di lavoro*, in *ISL*, 2005, n. 7.

⁸⁴ P. Boisard, D. Cartron, A. Valeyre, M. Gollac, *Time and work: duration of work*, European Foundation for the Improvement of Living and working Condition, Dublino, 2002.

familiari soddisfacenti organizzando la propria vita quotidiana con modalità stressanti e non sane, quali il non dormire abbastanza o interrompere il sonno per mangiare con la famiglia. Il tutto diventa emotivamente e psicologicamente stressante; possono, inoltre, sorgere problemi in famiglia, con i figli e il partner. A questo si aggiunge la fatica cronica e l'organismo può reagire negativamente producendo malattie psicosomatiche.

Punto strategico è giocato dal datore di lavoro che deve valutare tutti i rischi, compresi quelli legati all'orario di lavoro e allo stress lavorativo correlato; ecco che la valutazione dei rischi va aggiornata ogni volta che si introducono o modificano i turni di lavoro o le persone che lo svolgono. Una volta individuati i rischi, occorre adottare misure di prevenzione e protezione adeguate, tra le quali un miglioramento dei criteri di turnazione, una formazione adeguata, informazione e sorveglianza sanitaria.

Per quanto riguarda la scelta del sistema di turnazione, è dimostrato che una schema di turnazione breve (il numero di notti consecutive è minimo) o uno schema di rotazione che segue la rotazione del sole (mattina, pomeriggio, notte) producono rischi minori per la salute e hanno effetti positivi sulla vita non lavorativa. Dove il lavoro richiede alti livelli di concentrazione è consigliabile, durante il turno, ruotare su diverse attività all'interno di un gruppo di lavoratori. Essenziale è comunicare i turni con largo anticipo; in questo modo il lavoratore può pianificare la propria vita familiare. Per facilitare il mantenimento delle relazioni sociali, occorre prevedere il maggior numero possibile di giorni festivi o fine-settimana liberi. Altro accorgimento è quello di assegnare il giorno di riposo, subito dopo il turno notturno, in modo da consentire un immediato recupero della fatica e del deficit di sonno. Buona pratica potrebbe essere quella di permettere ai lavoratori di scambiarsi il turno in modo da far fronte a possibili impegni improvvisi e per meglio gestire gli impegni familiari. Naturalmente è importante evitare gli straordinari quando i turni sono prolungati, garantire pause nel corso del turno⁸⁵.

Alle misure sull'organizzazione della turistica e dell'orario di lavoro, si aggiungono quelle destinate ad adeguare i posti di lavoro e gli ambienti lavorativi al lavoro notturno e a turni. A tale proposito è utile: allestire mense con pasti sani o macchine automatiche con una varietà di cibi salubri e un forno a microonde in un locale adeguato; assicurare una buona ventilazione; installare luci adeguate nelle aree di lavoro.

Seguono le misure individuali, destinate cioè al singolo lavoratore. Si tratta di accorgimenti che, se adottati, aiutano ad affrontare meglio il lavoro notturno e a turni. Tra questi ricordiamo: esercizio fisico, riposo, pasti regolari e equilibrati, cercare l'aiuto e il sostegno della famiglia, ridurre lo stress⁸⁶.

3.2. Burn-out.

La sindrome del *burn-out*⁸⁷ ha elementi in comune con numerosi disturbi a carattere depressivo, legati allo stress occupazionale. Tuttavia, essa si configura come un fenomeno dotato di caratteristiche peculiari, la più importante delle quali è il suo manifestarsi con maggiore frequenza

⁸⁵ G. Costa, *Lavoro a turni e notturno. Organizzazione degli orari di lavoro e riflessi sulla salute*, Editore SEE, Firenze, 2003. Dello stesso autore si veda anche *Lavoro a turni e salute*, in *Medicina del Lavoro*, 1999, 90, 6.

⁸⁶ Gruppo donne – salute – lavoro di Cigl, Cisl, Uil di Milano (a cura di), *Lavoro a turni e notturno: strategie e consigli per la salute e la sicurezza. Una guida per i datori di lavoro, le lavoratrici e i lavoratori*, promosso dalla Camera di Commercio di Milano, 2006.

⁸⁷ Sia consentito rinviare a S. Ferrua, *Il burn-out: malattia professionale moderna*, in *ISL*, 2006, n. 8.

all'interno di particolari realtà operative, proprie di ambienti lavorativi specifici (*helping profession*); queste ultime si definiscono come professioni d'aiuto, che contengono implicitamente nel loro mandato una finalità di aiuto, basata sul contatto interumano, e che fanno leva sulle capacità personali in misura spesso più consistente rispetto alle abilità tecnico-professionali.

Il concetto di *burn-out* fu introdotto per la prima volta da Herbert J. Freudenberger, uno psichiatra, nel 1975 per indicare una sindrome caratterizzata da un particolare tipo di reazione allo stress, sperimentata da operatori sanitari, che si trovavano a contatto con pazienti affetti da patologie di marcata gravità.

Il *burn-out* è stato variamente descritto; tutte le definizioni, comunque, evidenziano, in forma differente, l'esaurimento psicofisico dell'operatore che perde la capacità di adattamento nel quotidiano confronto con la propria attività lavorativa.

La definizione ancora oggi più diffusamente adottata è quella elaborata da Christina Maslach, una sociologa, secondo cui il *burn-out* è «una sindrome di esaurimento emotivo, di depersonalizzazione e di riduzione delle capacità personali che può presentarsi in soggetti che svolgono professioni d'aiuto»⁸⁸.

Secondo una lettura psicologica, la sindrome del *burn-out* è il risultato di un processo nel quale lo stato di tensione emozionale cronico si trasforma in un meccanismo di difesa e in una strategia di risposta a questa stessa tensione, con conseguenti comportamenti di distacco emozionale e di evitamento, accompagnati da alcuni sintomi quali l'apatia, la perdita di entusiasmo e il senso di frustrazione⁸⁹.

Il cambiamento di atteggiamento verso le persone, spesso inconsapevole, che segue a una fase di squilibrio tra le risorse personali disponibili e le richieste percepite, con vissuti di ansia, tensione e irritabilità, può portare l'operatore ad adottare un modello lavorativo stereotipato, caratterizzato da procedure rigide e standardizzate. La scelta di questo modello, che aiuta a ridurre o annulla completamente il rischio di coinvolgimento e di identificazione, non sembra però essere la soluzione allo stato di disagio in quanto non agisce sulle cause che lo determinano.

Un intervento che può invece avere un valore preventivo è quello formativo⁹⁰, che può facilitare nell'operatore il riconoscimento di alcune variabili esterne e interne di rischio insite nelle professioni di aiuto: problemi emotivi personali irrisolti, correlati con le esperienze del paziente; l'eccessiva identificazione; la personale sensibilità alla sofferenza altrui; la continua esposizione all'esperienza dolorosa dell'altro. La formazione può anche rappresentare un importante sostegno al processo di separazione dall'angoscia del paziente e alla soddisfazione per il lavoro.

Al di là della formazione, è necessario che vi sia una buona organizzazione capace di impedire la nascita di quei fattori ambientali⁹¹ che facilitano la comparsa del *burn-out*.

⁸⁸ G. Tomei, E. Tomao, *Burn-out*, Giornate Romane di Medici del Lavoro "Antonello Spinazzola", Sezione Regionale Laziale-Abruzzese della S.I.M.L.I.I., Scuola di specializzazione in Medicina del Lavoro, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

⁸⁹ M. Malagutti, *L'operatore sociale cortocircuitato: la burning-out sindrome in Italia*, 4 novembre 2002, in www.psichiatria.it.

⁹⁰ In tema di interventi formativi, è utile richiamare il lavoro di Leiter che mise in relazione di proporzionalità diretta l'incidenza del *burn-out* e il lasso di tempo intercorso dall'ultimo corso di aggiornamento professionale.

⁹¹ Caratteristiche del lavoro (carico di lavoro esageratamente elevato; scadenze pressanti; conflitti di ruolo ed ambiguità di ruolo; mancanza di supporto da parte dello staff e dei supervisori; mancanza d'informazione; poca partecipazione alle decisioni); caratteristiche organizzative (violazione delle aspettative riguardo la distribuzione degli spazi, la presenza di gerarchie, regolamenti operativi, risorse; violazione del contratto psicologico ovvero di quei meccanismi che inducono insicurezza sulle opportunità di carriera, sugli impieghi a tempo determinato e sulle conseguenti incertezze economiche).

Maslach ritiene che la gestione del fenomeno sia possibile a livello individuale e a livello socio-istituzionale: individualmente è essenziale stabilire obiettivi realistici, modificare la metodologia di lavoro senza modificare l'attività professionale, creare dei momenti di pausa, privilegiando l'autoanalisi allo scopo d'individuare capacità e debolezze personali prima di incorrere nel *burn-out*. Dal lato istituzionale è importante basare la solidarietà tra colleghi sulla fiducia, partecipare alle decisioni e alle attività del gruppo, pur mantenendo la propria identità; non va dimenticata l'importanza di ridistribuire il lavoro in maniera da evitare sovraccarichi e situazioni stressogene, nonché modificare il rapporto con gli utenti, utilizzando la loro valutazione come critica costruttiva e non fine a se stessa⁹².

3.3. Valutazione del rischio chimico.

Il rischio chimico è definito come la probabilità che una sostanza o un preparato allo stato solido, liquido o gassoso, presente durante l'attività lavorativa, possa interagire con l'organismo, generando effetti o danni per la salute. In ambito sanitario tale rischio può essere ricondotto ai rischi irritativi e allergici da sostanze chimiche, nonché ai rischi da esposizione a cancerogeni, chemioterapici, gas anestetici. Gli agenti chimici si trovano, inoltre, nei disinfettanti utilizzati per l'antisepsi della cute, di strumenti, di attrezzature e ambienti; tali sostanze possono contaminare l'ambiente di lavoro sotto forma di gas e vapori.

Il datore di lavoro deve informare i lavoratori ed i loro rappresentanti dando i dati relativi della valutazione dei rischi, le informazioni sugli agenti pericolosi presenti sul luogo di lavoro, la formazione ed informazione su precauzioni ed azioni adeguate da intraprendere per proteggere loro stessi e gli altri lavoratori sul luogo di lavoro. La prevenzione si attua mediante il rispetto delle norme di sicurezza e l'adozione di comportamenti adeguati riguardanti l'ambiente, le sostanze impiegate, gli strumenti e i macchinari.

3.4. Valutazione del rischio fisico.

Nell'ambito dei rischi fisici presenti in ambito sanitario, particolarmente importante è l'esposizione a radiazioni ionizzanti (assistenza a pazienti: in terapia con radioisotopi, durante l'esecuzione di radiografie, per uso di radionuclide diagnostico, sottoposti a radioterapia), e non ionizzanti (luce laser, microonde, radiazioni infrarosse e ultraviolette, radio frequenze, radiazioni ottiche del visibile, ultrasuoni).

Anche nel caso della protezione dalle radiazioni, la base culturale e la formazione di responsabili, di personale qualificato e di lavoratori del settore occupa uno spazio fondamentale. Al di là dell'inserimento della materia di radioprotezione nei piani didattici, è opportuno adeguare la formazione di quanti si trovano ad operare nel settore senza avere un adeguato bagaglio culturale in materia di radioprotezione medica. Naturalmente, le attrezzature radiologiche in uso devono essere tenute sotto stretta sorveglianza⁹³.

⁹² M.M. Milano, *Aspetti medico legali della sindrome del burn-out*, in *Minerva medico legale*, 2004, vol. 124, n. 3-4, 73.

⁹³ Per un approfondimento si veda S. Sandri, *La protezione dalle radiazioni ionizzanti nel settore sanitario*, in *ISL*, 2004, n. 6.

3.5. Valutazione del rischio biologico.

Gli operatori sanitari corrono il rischio di acquisire infezioni da agenti biologici patogeni venendo a contatto con i pazienti o con i loro liquidi biologici. La conoscenza di questo rischio, degli agenti biologici che lo determinano, della loro modalità di trasmissione, delle precauzioni da adottare è fondamentale per prevenirlo. In ambiente ospedaliero i microrganismi patogeni pericolosi con i quali gli operatori sanitari entrano più frequentemente in contatto sono: virus dell'epatite B e C, virus dell'AIDS, tubercolosi. Tali agenti biologici, possono causare malattie gravi e costituiscono un serio rischio per i lavoratori.

Gli operatori della sanità, in misura diversa in relazione alla mansione svolta, sono soggetti al rischio di contatto accidentale con liquidi biologici potenzialmente contaminati. La contaminazione può avvenire per contatto accidentale di cute o mucose o attraverso punture, tagli o ferite e per via aerea attraverso le minute goccioline generate da colpi di tosse, starnuti, ecc. I banchi da lavoro, la strumentazione, il vestiario e le superfici in genere possono rimanere contaminati per diversi giorni. I momenti e le situazioni a maggiore rischio sono le seguenti: attività che comportano l'utilizzo di oggetti appuntiti; smaltimento di aghi, taglienti, biancheria e rifiuti; detersione e disinfestazione di materiale tagliente; manipolazione e trasporto di materiale biologico; attività chirurgiche e medicazioni; attività di laboratorio; manovre invasive compiute sul paziente.

La prevenzione del rischio biologico si attua in particolar modo attraverso l'applicazione delle seguenti misure:

- precauzioni universali (contenute nel decreto ministeriale 28 settembre 1990): misure da adottare per prevenire l'esposizione parentale, cutanea e mucosa nei casi in cui si preveda un contatto accidentale con liquidi biologici;
- uso di abbigliamento di protezione, dei dispositivi di protezione individuale per la protezione delle mani e degli arti superiori, degli occhiali di protezione, dei sistemi per la protezione dell'apparato respiratorio e del viso⁹⁴;
- vaccinazione del personale sanitario.

3.6. Valutazione del rischio da allergie.

I principali fattori di rischio allergologico in ambito sanitario sono di origine chimica e vegetale. Fra le sostanze di sintesi chimica i detersivi e, in particolare, i disinfettanti rappresentano uno dei fattori di rischio più rilevanti in questo settore a causa della loro ampia utilizzazione e della numerosità del personale esposto; essi causano dermatite da contatto alle mani, ai polsi e agli avambracci e asma professionale.

Fra le sostanze di origine vegetale vi è il lattice; questo è presente nei guanti chirurgici e ha un elevato potere allergogeno. È potenzialmente esposto al rischio tutto il personale sanitario che indossa regolarmente i guanti di lattice o che svolge la sua attività in ambienti confinati in cui tali guanti vengono estesamente utilizzati anche in assenza di un contatto diretto con essi. Infatti, poiché le particelle di lattice possono aderire alle particelle di polvere lubrificante contenuta all'interno dei guanti stessi, esse possono liberarsi nell'aria al momento dell'apertura della confezione sigillata in cui i guanti sono contenuti e scatenare reazioni da inalazione.

Le misure di prevenzione si basano sull'adozione di pratiche di comportamento che minimizzano i fattori favorevoli la sensibilizzazione e sull'utilizzo di guanti il più possibile ipoallergenici fin dall'inizio dell'attività lavorativa⁹⁵.

⁹⁴ Sull'uso dei guanti si veda paragrafo successivo.

3.7. Movimentazione manuale dei carichi.

Le patologie muscolo-scheletriche occupazionali hanno raggiunto il primo posto per diffusione tra le malattie da lavoro. Esse, sotto il profilo della molteplicità delle sofferenze e dei costi economici e sociali indotti⁹⁶, rappresentano uno dei principali problemi sanitari nel mondo del lavoro, tanto da essere state collocate dal National Institute of Occupational Safety and Health al secondo posto nella lista dei dieci problemi di salute più rilevanti nei luoghi di lavoro.

Per movimentazione manuale di carichi si intende una delle seguenti azioni svolte da uno o più lavoratori: sollevare, tenere, deporre, spingere, tirare, portare o spostare un carico pesante⁹⁷.

La movimentazione manuale dei carichi può essere causa di:

- disturbi cumulativi dovuti alla graduale usura cumulativa dell'apparato muscolo-scheletrico riconducibile a operazioni continue di sollevamento o movimentazione;
- traumi acuti quali ferite o fratture in seguito a infortuni.

Il mal di schiena è uno dei principali disturbi professionali riferiti nell'Unione europea (23,8%)⁹⁸.

Le patologie in oggetto sono molto diffuse tra gli operatori sanitari, così come confermato da numerosi studi in letteratura. A tale proposito, è stato osservato che nel personale sanitario il mal di schiena compare spesso in età giovanile (prima dei 30 anni nel 46% dei casi), e a breve distanza dall'inizio del lavoro (entro 3 anni nel 50% dei soggetti studiati); la comparsa della sintomatologia è improvvisa e viene fatta risalire ad un episodio traumatico nel 45% dei casi, mentre nei restanti l'insorgenza è subdola. Dai risultati di studi condotti su larghe casistiche di infermieri è poi possibile rilevare che la localizzazione più frequente dei disturbi al rachide è, di solito, quella a carico del tratto lombare (46,8%), seguita da quella al segmento cervicale e al dorsale con frequenze più o meno simili. Secondo altri studi, la patologia muscolo-scheletrica sarebbe la causa del 30% circa di tutti i giorni lavorativi persi per malattia dalle infermiere. Sulla base dei dati epidemiologici, i reparti ospedalieri nei quali la prevalenza di patologie muscolo-scheletriche (mal di schiena, dolore al rachide) è più elevata risultano essere la rianimazione e la terapia d'urgenza, la riabilitazione e recupero funzionale, la terapia intensiva, l'ortopedia e la geriatria, ma anche la chirurgia⁹⁹.

All'interno degli ospedali, oltre alla movimentazione di carichi inanimati (apparecchiature, materiale di consumo, ecc.) svolta dal personale ausiliario di reparto e dal personale delle aree tecniche, tutto il personale impegnato nelle attività assistenziali (infermieri, operatori tecnici dell'assistenza e operatori socio-sanitari) effettua la movimentazione di carichi del tutto particolari: movimentazione di pazienti che possono essere collaboranti, poco collaboranti o non collaboranti. Proprio in ragione di tale realtà, occorre cercare di individuare la soglia di compatibilità tra la tutela delle condizioni fisiche della persona non autosufficiente e le condizioni di sicurezza sul lavoro dell'operatore che deve garantire l'assistenza.

Il datore di lavoro, nella valutazione di tali rischi, deve, inoltre, tener conto anche dei fattori soggettivi che potrebbero influire sul rischio di lesione dorso-lombare, ossia: mancanza di

⁹⁵ Per un approfondimento si veda G. Feltrin, G. Maggio, *Guanti come dispositivi medici o come DPI: normativa vigente e corretto impiego in ambito sanitario*, in *Medicina del Lavoro*, 2008, 99, 2.

⁹⁶ Assenze per malattia, cure, cambiamenti di lavoro, invalidità.

⁹⁷ Direttiva n. 90/269/CEE del Consiglio relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale dei carichi.

⁹⁸ Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro*, Dublino, 2005.

⁹⁹ F.M. Gobbi, D. Sali, *Rischi professionali in ambito ospedaliero*, MC Graw Hille, Milano, 1995.

esperienza, formazione e familiarità con l'attività svolta; età; corporatura fisica; precedente storia di disturbi dorso-lombari.

Una volta effettuata la valutazione soggettiva, è necessario valutare se sia possibile eliminare ogni rischio utilizzando, per esempio, apparecchiature di movimentazione automatiche o meccaniche sostitutive; qualora la meccanizzazione non sia tecnicamente possibile, il datore di lavoro dovrà adottare le misure organizzative, tra le quali la rotazione degli incarichi e l'introduzione di intervalli di durata sufficiente.

Indispensabili sono l'attività di informazione e formazione sui rischi e gli effetti negativi per la salute e sull'uso di tecniche di movimentazione corrette¹⁰⁰.

Riassumendo, le misure di prevenzione maggiormente necessarie risultano essere:

- disponibilità di letti regolabili in altezza, in modo da evitare la flessione del rachide;
- servizi igienici con spazio adeguato per muovere pazienti non collaboranti;
- disponibilità di sollevatori meccanici per i trasferimenti letto-carrozzina, letto barella, letto-servizi igienici, con addestramento del personale all'uso corretto;
- cinture con maniglie sui fianchi da allacciare a pazienti scarsamente collaboranti, per afferrarli meglio e con minor sforzo;
- rotazione delle mansioni che presentano rischi per il tratto dorso-lombare e sollevamento dei pazienti a cura di due operatori, e non uno;
- informazioni e formazione adeguate e sufficienti dei lavoratori, in particolare per quanto attiene la movimentazione corretta dei carichi;
- sensibilizzazione ad un'appropriata attività motoria che sviluppi i muscoli più sollecitati e protegga le articolazioni più a rischio¹⁰¹.

Ricordiamo che il Titolo VI del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha sostituito il Titolo V del decreto legislativo n. 626 del 1994. Il rischio di patologie da sovraccarico biomeccanico, viene codificato mantenendo sempre il riferimento specifico ai rischi dorso-lombari, ma ampliando lo spettro a tutti i rischi derivanti dai movimenti ripetitivi che coinvolgono soprattutto gli arti superiori. Per quanto riguarda la formazione e l'informazione, viene inclusa ora la previsione espressa dell'addestramento alle manovre e procedure di movimentazione manuale dei carichi. Viene, inoltre, eliminato il riferimento ai 30 chilogrammi, quale peso massimo movimentabile manualmente da un solo uomo. Residua, pertanto, quale unico parametro, il riferimento generico ad un rischio derivante da "carico troppo pesante".

3.8. Dispositivi medici.

La direttiva n. 93/42/CEE definisce i dispositivi medici come «qualsiasi strumento, apparecchio, impianto, sostanza o altro prodotto, utilizzato da solo o in combinazione, compreso il software informatico impiegato per il corretto funzionamento, e destinato dal fabbricante ad essere impiegato nell'uomo a scopo di diagnosi prevenzione, controllo, terapia o attenuazione di una malattia». La direttiva riporta i criteri generali da utilizzare nella progettazione e realizzazione di alcune categorie di dispositivi medici; essa è stata recepita dal governo italiano tramite il decreto legislativo n. 46 del

¹⁰⁰ Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Pericoli e rischi associati alla movimentazione manuale di carichi sul posto di lavoro*, in *Factsheet*, 2007 n. 73.

¹⁰¹ R. Dubini, *Aspetti di prevenzione dei rischi nel lavoro ospedaliero*, in *ISL*, 1998, n. 8.

1997¹⁰², ai sensi del quale ogni dispositivo medico deve essere accompagnato dalla documentazione tecnica, dal foglio illustrativo di accompagnamento, dalla dichiarazione di conformità CE. L'allegato I indica i requisiti essenziali di tali dispositivi, ai sensi del quale:

1) i dispositivi devono essere progettati e fabbricati in modo che la loro utilizzazione non comprometta lo stato clinico e la sicurezza dei pazienti, né la sicurezza e la salute degli utilizzatori ed eventualmente di terzi quando siano utilizzati alle condizioni e per i fini previsti, fermo restando che gli eventuali rischi debbono essere di livello accettabile, tenuto conto del beneficio apportato al paziente, e compatibili con un elevato livello di protezione della salute e della sicurezza;

2) le soluzioni adottate dal fabbricante per la progettazione e la costruzione dei dispositivi devono attenersi a principi di rispetto della sicurezza, tenendo conto dello stato di progresso tecnologico generalmente riconosciuto; tali principi sono (in ordine gerarchicamente ordinato):

a) eliminare o ridurre i rischi nella misura del possibile (integrazione della sicurezza nella progettazione e nella costruzione del dispositivo);

b) se del caso adottare le opportune misure di protezione nei confronti dei rischi che non possono essere eliminati eventualmente mediante segnali di allarme;

c) informare gli utilizzatori dei rischi residui dovuti a un qualsiasi difetto delle misure di protezione adottate.

4. L'assistenza domiciliare.

Quasi tutti i rischi sopra esposti riguardano tutti gli operatori sociali¹⁰³, ma occorre chiedersi se il sistema legislativo posto a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori è rivolto a qualsiasi operatore, indipendentemente dal luogo di lavoro. Secondo l'articolo 2, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 81 del 2008, si intende per lavoratore la «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari». Gli operatori sanitari, che operano presso il domicilio dell'assistito, sembrano rientrare nella definizione di addetti ai servizi domestici; in particolar modo la cosiddetta categoria delle badanti è una forma di lavoro domestico, che si specifica per essere destinata a garantire assistenza di persone che non sono in condizioni di piena autosufficienza, o che comunque hanno bisogno di assistenza in ragione di condizioni di salute o di età¹⁰⁴. L'esclusione di cui sopra sembra riguardare esclusivamente gli addetti ai servizi di cura del rispettivo datore di lavoro, e non gli addetti messi dal loro datore di lavoro a disposizione di terzi. Sofferamoci, quindi, sul primo caso, tralasciando di analizzare i dipendenti di cooperative sociali, di agenzie di somministrazione, di strutture sanitarie pubbliche chiamati a prestare la propria attività presso il domicilio privato dell'assistito¹⁰⁵.

¹⁰² Si vedano le *Linee guida per la gestione dei dispositivi medici in applicazione della direttiva 93/42/CEE e della relativa legislazione nazionale di recepimento (Decreto legislativo n. 46 del 1997, in Guide pratiche, Centro studi Assobiomedica, marzo 1999, n. 3.*

¹⁰³ Per operatori sociali si intendono i lavoratori che forniscono servizi socio-sanitari assistenziali.

¹⁰⁴ La l. n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005) ne parla in termini di «addetti alla propria assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana» ai fini di individuare dei dipendenti del contribuente che consentono delle deduzioni fiscali.

¹⁰⁵ Per un approfondimento si veda R. Guariniello, *La sicurezza degli operatori dei servizi socio-sanitari e assistenziali*, in *ISL*, 2004, n. 10.

Un essenziale riferimento della disciplina applicabile alle badanti è il Contratto collettivo nazionale di lavoro¹⁰⁶, il quale contiene gli obblighi in capo al datore di lavoro e al lavoratore in merito a numerosi aspetti quali la costituzione e la cessazione del rapporto di lavoro, l'orario di lavoro, la tutela delle lavoratrici madri, il trattamento di malattia, gli infortuni, il trattamento economico.

Per quanto riguarda la tutela della salute e della sicurezza di colf e badanti contenute nell'ultimo Ccnl, particolarmente importanti sono le disposizioni in merito all'orario di lavoro: il riposo settimanale è di 36 ore e deve essere goduto per 24 ore preferibilmente di domenica e per 12 ore in qualsiasi altro giorno della settimana; la media totale delle ore lavorative settimanali è stabilita in 40 ore per i lavoratori non conviventi e in 48 ore per i conviventi; questi ultimi hanno diritto a un riposo giornaliero di 8 ore consecutive e a un riposo intermedio retribuito, nelle ore pomeridiane, normalmente non inferiore a 2 ore; il periodo di ferie annuali è pari a 26 giorni. Alla lavoratrice madre si applicano tutte le norme previste per la generalità delle lavoratrici. Particolarmente interessanti sono le disposizioni in merito al vitto e all'alloggio; infatti, l'ambiente di lavoro non deve recare pregiudizio all'integrità fisica e morale del lavoratore e il vitto dovuto deve assicurargli una nutrizione adeguata per qualità e quantità.

Nonostante tali disposizioni, risultano non essere garantite delle sufficienti informazioni sui rischi legati all'assistenza di una persona non autosufficiente o malata; si pensi alla movimentazione dei carichi, al rischio biologico, al rischio da allergie e ai rischi collegati allo stress lavorativo o al *burn-out*. Sarebbe, quindi, opportuno, a livello territoriale, organizzare dei corsi formativi per tali lavoratori che spesso assistono persone senza un titolo di studio specialistico e senza conoscere i rischi a cui sono quotidianamente sottoposti. E questo anche in considerazione del fatto che la maggior parte delle badanti proviene dall'estero¹⁰⁷; alle difficoltà sopra esposte, si aggiungono quelle di comprensione linguistica e di differente percezione dei rischi.

¹⁰⁶ Si veda il Ccnl Colf e badanti sottoscritto il 20 marzo 2007.

¹⁰⁷ S. Mochi, *Colf e badanti: lavoro da stranieri*, in *Dati Inail*, 2007, n. 7.

Sezione B
IL TELELAVORO

IL TELELAVORO ED IL LAVORO A DOMICILIO: INQUADRAMENTO GIURIDICO

Sommario: 1. Definizione. – 1.1. Qualificazione giuridica ed elementi essenziali della fattispecie. – 1.2. Tipologie di telelavoro. – 1.3. Diffusione del telelavoro in Italia e in Europa.

1. Definizione.

Il termine *telelavoro* fu coniato nel 1973 negli USA da Jack Nilles, ed identifica genericamente quel tipo di attività caratterizzata dall'impiego di tecnologie informatiche-telematiche e dalla lontananza dalla sede principale dell'azienda.

In mancanza di una definizione legale, una definizione particolarmente dettagliata di telelavoro è stata quella elaborata dalla European Foundation di Dublino, che lo definisce come «ogni forma di lavoro svolta per conto di un imprenditore o un cliente da un lavoratore dipendente, un lavoratore autonomo o un lavoratore a domicilio, che è effettuata regolarmente o per una quota consistente del tempo di lavoro da una o più località diverse dal posto di lavoro tradizionale, utilizzando tecnologie informatiche e/o delle telecomunicazioni».

Tuttavia, nel panorama legislativo e contrattuale di riferimento sono comunque rinvenibili due definizioni di telelavoro, differenti a seconda della natura pubblica o privata del datore di lavoro.

In particolare, nel settore delle pubbliche amministrazioni, l'articolo 2, comma 1, lett. *a*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999 definisce telelavoro la prestazione di lavoro eseguita dal dipendente di una delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, «in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie della informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce»¹.

Nel settore privato, invece, l'articolo 1, comma 1, dell'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004 definisce il telelavoro come «una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa»².

Pertanto, in sostanza, il telelavoro può essere definito come lavoro informatico a distanza e consiste in una tipologia di prestazione effettuata fuori dall'ufficio (nel proprio domicilio, in telecentri, in uffici virtuali, ecc) mediante un personal computer connesso o meno via modem con l'azienda, estrinsecandosi nel trattamento informatico o telematico di informazioni^{3 4}.

¹ L. Gaeta, *Il regolamento sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 1999, 311 ss.

² M. Frediani, *Telelavoro ed accordo interconfederale*, in *LG*, 2004, 824 ss.

³ A. Messineo, T. Jacovone, G. Di Loreto, *Salute e prevenzione nei lavori atipici*, Atti del 63° Congresso Nazionale della società italiana di Medicina del lavoro ed igiene industriale, *La sicurezza e la tutela della salute dei lavoratori atipici*, Sorrento, 8-11 novembre 2000. In tal senso anche Cass. 22 novembre 1998, n. 6277.

⁴ Per altre definizioni di telelavoro si veda ampiamente, D. De Masi, *Aspetti psico-sociali del telelavoro*, in AA.VV., *Il telelavoro nelle Banche e nelle Assicurazioni*, Assicredito Roma, 1995; G. Giugni, *E' necessario, subito, un altro (tele)statuto*, *Telema*, 1995, n. 2, 46; P. Di Nicola, *Contrattare il telelavoro*, in *LD*, 1997; P. Di Nicola, *Il manuale del telelavoro*, Seam, Roma, 1997, 12; G. Bracchi, S. Campo Dall'Orto, *Progettare il telelavoro*, F. Angeli, Milano, 1997; P. Di Nicola, P. Russo, A. Curti, *Telelavoro*

1.1. Qualificazione giuridica ed elementi essenziali della fattispecie.

Il telelavoro è, dunque, un fenomeno complesso ed articolato contrassegnato dall'impiego di tecnologie informatiche e telematiche, dall'indipendenza dall'ufficio e dalla possibilità di rimanere in comunicazione, grazie alle reti, con il datore di lavoro, i superiori ed i colleghi.

Come ben evidenziato dalla suddetta definizione, gli elementi essenziali della fattispecie del telelavoro sono i seguenti:

- l'esecuzione della prestazione lavorativa avviene in luogo diverso da quello in cui si trova il datore di lavoro, per cui vi è una situazione di decentramento produttivo caratterizzato dalla collocazione logistica del prestatore di lavoro all'esterno dell'impresa;
- l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nello svolgimento dell'attività lavorativa e nel collegamento tra lavoratore e datore di lavoro;
- l'organizzazione aziendale si basa sull'interdipendenza tra soggetti e sulla flessibilità nelle forme di impiego e nei tempi di lavoro.

Quanto alla qualificazione giuridica, rileva che il telelavoro non è un autonomo contratto di lavoro, ma è semplicemente una particolare modalità di organizzazione ed esecuzione della prestazione lavorativa, deducibile in uno dei vari contratti di lavoro tipizzati dall'ordinamento, a seconda della ricorrenza o meno degli elementi tipici della subordinazione.

Pertanto il telelavoro può essere reso sia in forma subordinata, sia in forma autonoma, sia in forma parasubordinata⁵.

Si avrà *telelavoro subordinato* laddove risulti evidente, dalle concrete modalità organizzative e lavorative, l'esistenza di un potere direttivo e di controllo esercitato dal datore di lavoro, sia pure per il tramite di un collegamento informatico o telematico.

In pratica le attrezzature per telelavorare devono essere rigorosamente di proprietà dell'impresa, non è possibile che il telelavoratore si avvalga della collaborazione di terzi ed il datore di lavoro ha la possibilità di eseguire un controllo diretto e continuo sul telelavoratore.

Sono riconducibili, inoltre, nell'alveo del telelavoro subordinato anche il telelavoratore subordinato domiciliare ed il telelavoratore subordinato *ex* articolo 2094 c.c.⁶.

In particolare la disciplina del telelavoro subordinato a domicilio, *ex* legge 18 dicembre 1973, n. 877, si differenzia da quella prevista per il lavoratore subordinato ordinario in quanto, da un lato, il lavoratore a domicilio è legittimato a disporre di mezzi e attrezzature proprie inibite per il lavoratore subordinato, dall'altro può servirsi dell'opera accessoria dei propri familiari di cui il lavoratore subordinato non può assolutamente.

Questa figura professionale si differenzia anche dal lavoratore autonomo per l'assenza di una loro esposizione di mercato (derivante dal fatto di dipendere da un unico datore di lavoro) e per il divieto legislativo imposto loro di utilizzare manodopera di terzi che non siano familiari stretti⁷.

Si avrà, invece, *telelavoro autonomo* laddove il telelavoratore ha il potere di «auto-organizzarsi» e non è legato da un vincolo di subordinazione al committente.

tra legge e contratto, Ediesse, Roma, 1998, 16; M. Viceconte, *Le forme di decentramento dell'attività lavorativa*, in *GLav*, 2000, n. 30, 34; V. La Manica, *Telelavoro, prospettive e problematiche*, in *DPL*, 2000, n. 26, 1824; S. Trifirò, G. Favalli, F. Rotondi, *Il telelavoro: qualificazione giuridica e normativa di riferimento*, in *DPL*, 2000, n. 47; D. Gottardi, *Il telelavoro*, in *C&CC*, giugno 2001, n. 6-7, 58; E. Pau, *Progettare il telelavoro negli Enti locali*, in *DPL*, 2001, n. 9, 603. Una definizione legislativa di telelavoro si rinviene solo nel settore pubblico, precisamente nel d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70. Interessante è, poi, la definizione di telelavoro data dalla Fondazione Europea, contenuta anche nel d.d.l. n. 2470 AC dell'11 ottobre 1996. Da ultimo, va segnalata anche la definizione di telelavoro che è stata data dall'Ufficio Internazionale del lavoro (BIT-Ginevra). E' possibile consultare queste ultime definizioni di telelavoro sul sito internet: www.mclink.it/telelavoro/index.htm.

⁵ Cfr. L. Nogler, *Qualificazione e disciplina del rapporto di telelavoro*, in *QDLRI*, 1998, 21, 101.

⁶ Cfr. L. Nogler, *Il telelavoro a domicilio*, in *Id.*, *Il lavoro a domicilio*, Giuffrè, Milano, 2000, 511-620.

⁷ Cfr. S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, in *DPL*, 2006, n. 44.

Sono riconducibili nell'alveo del telelavoro autonomo, il telelavoratore-imprenditore (*teleimprenditore*) ex articolo 2082 c.c., quando la teleprestazione può essere considerata una vera e propria attività imprenditoriale, ed il telelavoratore autonomo ex articolo 2222 c.c. quando il lavoro è svolto in esecuzione di un contratto d'opera.

Si avrà *telelavoro parasubordinato*, infine, laddove il telelavoratore presti la sua opera continuativamente e in modo coordinato, per un committente, pur potendo organizzare liberamente la sua attività.

Sono riconducibili nell'alveo del telelavoro parasubordinato, il telelavoratore con contratto di lavoro a progetto ed il telelavoratore con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

1.2. Tipologie di telelavoro.

Oltre alle diverse qualificazioni giuridiche, già esaminate, si possono individuare tre diverse tipologie di telelavoro anche in relazione al tipo di collegamento che intercorre tra il computer terminale e il computer madre:

– il *telelavoro off line*: il telelavoratore svolge la sua prestazione senza alcun collegamento elettronico con l'azienda, seguendo istruzioni ricevute preventivamente da parte dei suoi superiori, con controllo successivo rispetto al momento in cui vi è la prestazione d'opera. Il telelavoratore può utilizzare software di supporto alla sua prestazione più o meno sofisticati, ma il trasferimento dei dati alla casa madre avviene per posta, attraverso la consegna di *floppy disk* o inviando *files* via modem;

– il *telelavoro one way*: i dati affluiscono direttamente dal videoterminale esterno al computer madre senza che però sia possibile un controllo diretto e un intervento immediato sul terminale esterno; si tratta di un collegamento a senso unico che non prevede la trasmissione dei dati in senso inverso, ossia dall'azienda madre verso il telelavoratore;

– il *telelavoro on line*: il lavoratore opera su un videoterminale inserito in una rete di comunicazione elettronica che consente un dialogo interattivo fra i vari videotermini esterni e fra questi e il computer madre. Il telelavoratore, pur svolgendo la prestazione a distanza dalla sede centrale, può interagire in tempo reale con il resto dell'organizzazione aziendale⁸.

Si possono distinguere, inoltre, diverse tipologie di telelavoro anche dal punto di vista organizzativo:

– *telelavoro a domicilio*: è la forma di telelavoro maggiormente diffusa e riconosciuta. Implica la delocalizzazione della postazione di lavoro dall'impresa alla casa del lavoratore. Quest'ultimo è collegato all'azienda o in modo continuo attraverso una rete aziendale (LAN aziendale) o in modo saltuario tramite internet. Può rientrare nell'alveo del lavoro subordinato (*home based*) o nell'alveo del lavoro autonomo (*soho*);

– *Working out o telelavoro mobile*: il lavoratore non ha una sede fissa di lavoro, ma svolge la sua attività spostandosi da un luogo all'altro e comunicando con la sede per mezzo di apparecchiature portatili (ricetrasmittenti, cellulari, PC portatili collegati via Internet in appositi centri di trasmissione). La separazione con la sede aziendale non è totale e sono previsti sia le visite in sede, sia i contatti periodici con i superiori. Ad esempio, il telelavoratore può recarsi dai clienti e, da lì, collegarsi con l'ufficio per inviare ordini, aggiornare quotazioni, fare teleconferenze con esperti e tecnici in sede;

– *Telecentri o telecottage*: la prestazione di lavoro viene svolta presso strutture dotate di tutti gli strumenti necessari per il lavoro e la comunicazione a distanza. Offrono delle postazioni ai lavoratori di una o più organizzazioni oppure offrono servizi telematici per liberi professionisti. I vantaggi consistono principalmente nella ripartizione dei costi tra le imprese e nell'opportunità di sviluppo di zone periferiche o rurali;

– *Aziende virtuali*: l'azienda è costituita da lavoratori che svolgono la propria attività da tutto il mondo unicamente per via telematica. Esiste un centro direttivo in una località, ma l'intera

⁸ Cfr. S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, cit.

attività è svolta e coordinata *on line*. Si tratta di un'azienda che esiste soltanto in rete, che non occupa uno spazio fisico delimitato. I vantaggi di questo tipo di struttura, completamente basata sull'utilizzo delle ICT sono: azzeramento dei costi fissi, accesso a un mercato illimitato, massima flessibilità organizzativa;

–*Gruppi virtuali*: è un gruppo di cooperazione tra persone reso possibile dall'apporto dell'interazione creativa e dell'informatica. Questa modalità permette di sfruttare sinergie e collaborazioni, di sviluppare nuove figure professionali, di ridurre i tempi e migliorare la qualità del lavoro. Si tratta, in pratica, di una modalità di telelavoro di tipo collettivo, in cui i lavoratori condividono uno spazio virtuale⁹.

1.3. Diffusione del telelavoro in Italia e in Europa.

E' tutt'altro che semplice calcolare con attendibilità il numero delle persone che lavorano a distanza.

Tale difficoltà è dovuta principalmente al fatto che le varie statistiche, più o meno ufficiali, utilizzano metodologie di calcolo diverse e, spesso, prendono a riferimento solo alcune tipologie di telelavoro.

Pertanto, per avere un'idea del numero dei telelavoratori presenti in Italia ed in Europa, pare opportuno affidarsi a ricerche svolte da istituti primari.

Gli ultimi dati ufficiali disponibili dell'Etd, European Telework Development, supportata dalla Commissione Europea, risalgono al 2000 ed hanno rilevato che, nel 1999, i telelavoratori in Europa erano 9.009.000 ed in particolare in Italia erano 720.000, pari al 3,59% della forza lavoro, di cui:

- 315.000 telelavoratori a domicilio (1,57% della forza lavoro);
- 90.000 telelavoratori autonomi (0,45% della forza lavoro);
- 270.000 telelavoratori mobili (1,35 % della forza lavoro);
- 135.000 telelavoratori occasionali, ossia occupati che telelavorano saltuariamente, mediamente per meno di un giorno a settimana (0,67% della forza lavoro).

Sempre nel 1999 il Paese europeo con più telelavoratori era la Germania con circa 2.130 milioni di telelavoratori, seguita dalla Gran Bretagna con circa 2.030 milioni e l'Olanda con circa 1.040 milioni. L'Italia occupava il quarto posto.

In termini percentuali (telelavoratori/forza lavoro) i telelavoratori in Europa corrispondevano a circa il 6% della forza lavoro.

La Finlandia si collocava al primo posto con circa il 17%, seguita dalla Svezia e dall'Olanda(15%).

L'Italia occupava il nono posto prima della Francia e della Spagna (3%).

Tra tutti i tipi di telelavoro praticato dalle imprese, quello mobile era il più diffuso con circa il 20% delle imprese europee.

Mentre il telelavoro a domicilio era praticato da circa il 14% delle imprese europee e il telelavoro autonomo da solo il 9% delle imprese.

Inoltre, altri tipi di telelavoro erano praticati da circa il 30% delle imprese.

Il settore in cui il telelavoro era più diffuso era quello dei servizi finanziari ed economici con circa il 43% delle imprese operanti in questo settore. Segue il settore primario (escluse le imprese agricole) e secondario con circa il 39% e il settore della Pubblica amministrazione, sanità e servizi sociali con circa il 35%. In coda trovavamo il settore della distribuzione, alberghi, trasporti, comunicazione con circa il 27%¹⁰.

Secondo, invece, altre statistiche più recenti ma meno ufficiali, l'anno scorso il nostro Paese contava soltanto 800 mila telelavoratori – comunque in aumento rispetto alle 700 mila del 2007

⁹ Cfr. C. Ciaccia, P. Di Nicola, *Manuale sulle best practice del telelavoro*, cit.

¹⁰ Cfr. S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, cit.

(pari al 3,2% del numero totale di occupati) – cioè persone che svolgono, in tutto o in parte, la loro attività lavorativa a casa o “da remoto”, in un luogo diverso dalla sede aziendale. Sempre secondo tali statistiche in Finlandia, Olanda e Svezia, più di un lavoratore su quattro era in *remote working* (27,6%), nel Regno Unito, in Germania e in Danimarca quasi una persona su cinque (17,8%), mentre nei Paesi mediterranei (Francia, Spagna e Italia) il tasso di penetrazione medio nel 2007 era del 4,5%¹¹.

¹¹Cfr. http://www.key4biz.it/News/2008/03/19/Tecnologie/telelavoro_ICT_thinktel.html.

MAPPATURA DEL FENOMENO INFORTUNISTICO E DI RISCHIO NEL TELELAVORO

Sommario: 1. L'esposizione al rischio infortunistico dei lavoratori atipici e "non standard". – 2. I Principali rischi a cui sono esposti i telelavoratori.

1. L'esposizione al rischio infortunistico dei lavoratori atipici e "non standard".

In una recente pubblicazione dell'Agencia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro si legge che i telelavoratori, come gran parte degli altri lavoratori impiegati con contratti atipici *are more vulnerable than permanent workers, as they usually carry out the most hazardous jobs, work in poorer conditions, and are the subject of less OSH training, which increases the risk of occupational accidents*¹².

Lo studio denuncia, dunque, una maggiore esposizione al rischio infortunistico dei lavoratori atipici e, di conseguenza, una maggiore probabilità che si infortuni un lavoratore *non standard* rispetto ad un lavoratore subordinato *stricto sensu*, cioè un lavoratore subordinato, a tempo indeterminato, che lavora nella media/grande impresa e nei locali di pertinenza del datore di lavoro¹³.

Le ragioni, come evidenziato dall'Agencia Europea, sono molteplici.

In primo luogo, perché, nel panorama internazionale, vi è la tendenza a far svolgere ai lavoratori atipici quei compiti rischiosi e quelle mansioni pericolose che il personale dipendente dell'impresa ha la forza contrattuale di rifiutare.

Si tratta di attività lavorative che la letteratura, con specifico riferimento alla realtà americana e giapponese, ha definito "faticose" (*difficult-kitsui*), "pericolose" (*dangerous-Kiken*), "sporche" (*dirty-kitanaï*); ossia i "lavori dalle tre D" (in America) e i "lavori dalle tre K" (in Giappone)¹⁴.

Anche in Italia si registra «la tendenza ad incaricare i lavoratori precari dello svolgimento di attività nocive», anche se bisogna fare alcune precisazioni, – o meglio alcune "differenziazioni"¹⁵ –, in merito all'esposizione al rischio infortunistico delle diverse tipologie di impiego atipiche.

¹² Cfr. European Agency For Safety and Health at Work su *Expert forecast on Emerging Psychosocial Risks related to occupational Safety and Health*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, 92; in tal senso, cfr. anche European Agency For Safety and Health at Work su *Changing world of work*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

¹³ Cfr. ampiamente sul punto: A. Antonucci, *Rischio infortunistico ed atipicità dei contratti di lavoro. Forme di impiego flessibile e rischi supplementari*, in Dossier Adapt, 2009, n. 4, 23 ss.; A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, consultabile *on line* sul sito web: www.adapt.it/acm-on-line/Home/docCatDossierAdapt.1458.1.15.2.1.html.

¹⁴ Cfr., M. Tiraboschi, *Campo di applicazioni e tipologie contrattuali*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 69.

¹⁵ Cfr. la Relazione finale approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche", spec. 75, dove invita le parti sociali e il legislatore a «prendere in considerazione ed affrontare con onestà e rigore» questo specifico problema. Con riferimento alla "temporaneità" della prestazione di lavoro, secondo la comunicazione della Commissione Europea del 5 febbraio 2004 «i lavoratori temporanei vengono utilizzati per lo svolgimento di lavori meno qualificati e fisicamente più gravosi», 20.

Purtroppo, l'Inail fornisce statistiche infortunistiche esclusivamente con riferimento alle forme di lavoro *non standard* più diffuse, ossia la somministrazione di lavoro ed il lavoro parasubordinato, mentre nessun dato viene fornito e nulla viene detto riguardo al telelavoro o alle altre forme di impiego atipico regolamento nel nostro Paese (lavoro accessorio, lavoro a chiamata, ecc.).

Al riguardo, merita peraltro rilievo che, – stando ai suddetti dati Inail –, somministrazione di lavoro e lavoro parasubordinato «divergono in modo consistente, dal punto di vista del rischio infortunistico intrinseco»¹⁶.

Per i lavoratori in somministrazione, il tasso di frequenza infortunistica, infatti, «risulta nettamente più elevato di quello medio che si registra per gli addetti dell'Industria e Servizi»; le ragioni vanno ricercate sia nella peculiare caratteristica di questa tipologia di impiego, ossia nello svolgimento di missioni che hanno una durata generalmente inferiore all'anno, sia nel fatto che sono impiegati con contratti di somministrazione prevalentemente operai comuni, adibiti a lavori manuali in settori ad alto rischio di infortunio, come quello manifatturiero, dei trasporti, delle costruzioni, del commercio e della gomma/plastica¹⁷.

Rileva, poi, che più del 20% dei lavoratori impiegati con contratti di somministrazione sono extra-comunitari¹⁸, i quali sono esposti ad un rischio infortunistico maggiore, non solo per via delle differenze linguistiche e culturali, ma anche perché i lavoratori stranieri, secondo le più recenti indagini condotte sul territorio nazionale, svolgono mansioni particolarmente pesanti e faticose e sono impiegati prevalentemente in settori ad alto rischio di infortunio, quali l'edilizia e l'industria pesante per gli uomini ed il settore dei servizi per le donne, soprattutto come colf e badanti¹⁹.

Al contrario, i lavoratori parasubordinati «presentano un indice infortunistico sensibilmente più basso di quello medio generale, in linea con le caratteristiche lavorative prevalentemente impiegate di questi lavoratori»²⁰.

Si precisa, comunque, che tali rilievi circa il tasso di frequenza infortunistica dei lavoratori in somministrazione e dei lavoratori parasubordinati non sono suffragati da dati statistici.

L'Istituto, infatti, con specifico riferimento alle forme di impiego atipico, non elabora istituzionalmente, come per la generalità dei lavoratori, il cosiddetto *indice di frequenza*, che esprime la frequenza infortunistica rispetto all'effettiva esposizione al rischio.

Pertanto, sussiste, al momento, una lacuna dagli importanti risvolti pratici: l'Inail non fornisce indicatori che permettano di valutare scientificamente l'esposizione al rischio di infortuni sul lavoro dei lavoratori atipici e flessibili²¹.

Anche se mancano dati statistici ufficiali, la letteratura internazionale ed i molteplici studi condotti in materia hanno posto l'accento sul fatto che i «lavoratori con rapporti di lavoro di

¹⁶ Cfr. Rapporto Annuale Inail 2007, *Il fenomeno infortunistico nel 2007*, 17; Rapporto Annuale Inail, 2006, *Il fenomeno infortunistico nel 2006*, 17.

¹⁷ Cfr. Rapporto Annuale Inail 2007, *Il fenomeno infortunistico nel 2007*, 17; cfr., in tal senso, anche DATI Inail, *Lavoro a somministrazione, lavoro a rischio*, aprile 2006, 14, in cui addirittura l'Inail evidenzia che «il tasso di frequenza di infortunio per i lavoratori in somministrazione risulta pari circa al doppio di quello che si registra per il complesso degli addetti dell'Industria e Servizi».

¹⁸ Cfr. Osservatorio Centro Studi di Ebitemp, *Il lavoro interinale negli archivi Inail, un aggiornamento del quadro statistico al 2006*, ottobre 2007, consultabile sul sito: www.ebitemp.it.

¹⁹ Cfr. DATI Inail, *Lavoratori stranieri: una risorsa, ma tanti infortuni*, ottobre 2008, consultabile sul sito: www.inail.it. Cfr. anche i risultati della ricerca promossa, da novembre 2007 a aprile 2008, dall'Azienda USL di Bologna, gestita, dalla provincia e realizzata grazie al contributo di Ucodep-Elfo, INPS, Inail, Iiple, Assindustria e associazione Extrafondente, dal titolo *Vivere sotto due torri*. Per un'analisi dei settori in cui sono impiegati i lavoratori stranieri, cfr. Caritas/Migrantes, *Dossier statistico 2008*, XVIII Rapporto sull'immigrazione, consultabile sul sito: www.dossierimmigrazione.it.

²⁰ Cfr. Rapporto Annuale Inail 2007, *Il fenomeno infortunistico nel 2007*, 17.

²¹ Con specifico riferimento alla fattispecie del lavoro in somministrazione, cfr., in tal senso, Osservatorio Centro Studi di Ebitemp, *Gli infortuni sul lavoro nel rapporto Inail 2008. L'andamento generale e quello del lavoro interinale*, luglio 2008, consultabile sul sito: www.ebitemp.it.

natura atipica e precaria rappresentano un gruppo sensibile» sotto il profilo antinfortunistico, poiché «il tipo di contratto e l'anzianità nell'impresa presentano una correlazione negativa con la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro»²².

Sussiste, infatti, una stretta relazione tra “organizzazione del lavoro” e “rischi per la salute e la sicurezza presenti sul luogo di lavoro”; nello specifico, i mutamenti organizzativi e le trasformazioni del mercato del lavoro avvenuti negli ultimi anni hanno portato all'emersione o alla maggiore diffusione dei cosiddetti rischi “emergenti”, tra cui rivestono una importanza fondamentale i rischi psico-sociali, quali mobbing, stress lavoro-correlato e *burn-out*.

In particolare, merita evidenza il fatto che i lavoratori atipici o *non standard* sono fortemente esposti al rischio di *stress* lavoro-correlato, soprattutto a causa del disorientamento e dei *deficit* di sicurezza occupazionale, che li spingono verso l'ansia, la paura di perdere il posto di lavoro, il timore di non essere all'altezza di trovarne uno nuovo e, comunque, di non poter mantenere i diritti faticosamente acquisiti²³.

2. I Principali rischi a cui sono esposti i telelavoratori.

Come sopra rilevato, per tutte le tipologie di telelavoro, la delocalizzazione del posto di lavoro tramite l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) porta numerosi benefici e vantaggi sia alle imprese sia agli stessi lavoratori.

Riassumendo, dal punto di vista delle imprese, il telelavoro permette di aumentare la produttività e l'efficienza, ridurre le spese di gestione (soprattutto quelle relative all'acquisto o all'affitto dei locali aziendali), conseguire una maggiore flessibilità operativa e ridurre il *turn over* del personale, trattenendo i dipendenti che, per motivi oggettivi (trasferimento dell'azienda) o soggettivi, non possono più rimanere in azienda. I costi che le imprese devono sostenere sono soprattutto legati alla delocalizzazione degli uffici, quali le spese degli investimenti in sistemi *hardware* e *software*.

Dal punto di vista dei lavoratori, il telelavoro offre la possibilità di gestire in modo più flessibile i tempi di lavoro – scegliendo con maggiore libertà i ritmi e i luoghi di lavoro –, e permette di disporre di maggiore tempo libero, grazie all'eliminazione o riduzione dei tempi impiegati per raggiungere il posto di lavoro. Lavorare presso la propria abitazione consente, inoltre, una maggiore presenza nell'ambito familiare.

Dunque, come si legge nella premessa dell'accordo sindacale del 26 luglio 2007 sottoscritto da Telecom Italia e dalle organizzazioni sindacali, «il telelavoro è uno strumento che consente di migliorare e razionalizzare l'organizzazione del lavoro e al tempo stesso consente al lavoratore di perseguire una migliore conciliazione fra l'attività lavorativa e la vita sociale»²⁴.

Tuttavia, ai fini della complessiva «valutazione sociale» del telelavoro costituisce una questione «pregiudiziale» la questione inerente la sicurezza e la tutela della salute dei telelavoratori, «ben potendo l'incidenza del solo fattore “sicurezza sul lavoro” determinare il giudizio di opportunità o di inopportunità sociale della fattispecie, a prescindere dalle forme giuridiche – lavoro autonomo o lavoro subordinato – che assumerà in concreto»²⁵.

²² Cfr. Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee, *Adattarsi alle trasformazioni del lavoro e della società: una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006*, Bruxelles, 11 marzo 2002, COM (2002) 118 definitivo, 7 e 9.

²³ Cfr. Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Le previsioni degli esperti sui rischi psicosociali emergenti relativi alla sicurezza e alla salute sul lavoro*, in *Facts* n. 74, consultabile sul sito: <http://osha.europa.eu>; in tal senso, cfr. anche Eurispes, *Rapporto Italia 2006*, Sintesi, Capitolo 2, Lavoro e Welfare; AA.VV., *Somministrazione di lavoro e relazioni sindacali nell'impresa utilizzatrice*, Enfap (a cura di), F. Angeli, Milano, 2009.

²⁴ Cfr. A. Coccozza, *Alcune riflessioni sulla sperimentazione del telelavoro in Telecom Italia: l'accordo sindacale del 26 luglio 2007*, in *Working Paper Adapt*, 2008, n. 51, 4.

²⁵ Cfr. P. de Vita, *La tutela della sicurezza nel telelavoro*, in *Bollettino Adapt*, 7 ottobre 2005, n. 35.

A fronte, infatti, dei vantaggi sopraccitati, numerosi – e specifici –, sono i rischi per la sicurezza e tutela della salute a cui sono esposti i telelavoratori.

Poiché la peculiarità della prestazione del telelavoratore è, senza dubbio, l'impiego di tecnologie informatiche e telematiche, ne deriva che i principali rischi a cui sono esposti tali lavoratori sono collegati all'«utilizzo intensivo e scorretto» di videotermini.²⁶

Infatti, nel telelavoro i rischi legati all'«ergonomia», all'«organizzazione del lavoro» e all'«impostazione dell'orario di lavoro», sono maggiori rispetto a quelli a cui sono esposti i lavoratori che svolgono la prestazione nell'ambito dell'impresa.

Ciò, in primo luogo, in considerazione del fatto che i principali elementi di sfavore per i telelavoratori sono la «carezza di consapevolezza ergonomica», la «disattenzione nei confronti degli aspetti della sicurezza e della salute sul lavoro» – soprattutto con riferimento alla «postazione di lavoro» (condizioni microclimatiche e pulizia), e la «tendenza a prolungare “illimitatamente” l'orario di lavoro, con conseguente intensificazione dei compiti»²⁷.

Nelle ipotesi di telelavoro, si riducono, infatti, le possibilità per il datore di lavoro di influire sull'organizzazione del lavoro (posto di lavoro, ambiente e orario), tramite raccomandazioni e disposizioni aziendali specifiche; la responsabilità di configurare in maniera ergonomica gli strumenti di lavoro, lo spazio, l'ambiente e l'organizzazione del lavoro spetta, di fatto, al lavoratore.

La mancanza di un posto di lavoro configurato in base ai requisiti ergonomici e un lavoro male organizzato possono causare problemi alla salute del telelavoratore e compromettere il suo «benessere fisico», – con disturbi visivi e di udito, di affaticamento vocale, dolori alla mani e alle dita e disturbi muscoloscheletrici, soprattutto al collo e alla colonna lombare (c.d. «low-back pain») –, e il suo «benessere psico-fisico», soprattutto con disturbi, quali la difficoltà di concentrazione ed il nervosismo²⁸.

Gli altri elementi di sfavore per la tutela dei telelavoratori, sotto un profilo prevenzionistico, sono: l'«isolamento sociale»²⁹ e «la perdita delle possibilità di comunicazione e di una rappresentanza comune di interessi».

Infatti, prestare l'attività lavorativa al di fuori dei locali aziendali e mediante strumenti che possono concorrere ad «aumentare il senso di alienazione, può voler dire la perdita dei contatti sia professionali che umani».

La mancanza di un vero e proprio ambiente di lavoro può «riflettersi negativamente sulla crescita professionale del lavoratore, sullo scambio di esperienze, sulla costruzione delle relazioni professionali»³⁰.

Ma può riflettersi negativamente anche sulla «vita familiare», «a causa della mancanza di una netta distinzione tra vita privata e lavoro», che spesso fa sorgere disturbi di natura psico-sociale. Descritte sommariamente le implicazioni positive e negative riguardanti il complesso organizzazione del lavoro, lavoratore, collettività analizziamo i rischi specifici che possono incidere sulla salute degli addetti al telelavoro³¹.

Intanto, va precisato che il telelavoro e il lavoro domiciliare sono regolati da norme quali la legge n. 877 del 1973, la legge 19 gennaio 1998, il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, il decreto legislativo n. 626 del 1994 e, più recentemente, il decreto legislativo n. 81 del 2008, il quale ha dettato le misure di protezione da applicare per gli addetti al telelavoro,

²⁶ Cfr. A. Messineo, A. Bruschi, G. Di Martino, A. Imperatore, O. Rossi, N. Serretti, *I lavori atipici: rilievi di attualità, sorveglianza sanitaria, vigilanza*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, 2006, XXVIII, n. 3, 307.

²⁷ Cfr. G. Doepke, *Un telelavoro compatibile con le esigenze della salute*, in *Ambiente & Sicurezza sul lavoro*, 1997, n. 9, 76.

²⁸ Cfr. G. Doepke, *Un telelavoro compatibile con le esigenze della salute*, cit., 78.

²⁹ Cfr. A. Coccozza, *Alcune riflessioni sulla sperimentazione del telelavoro in Telecom Italia: l'accordo sindacale del 26 luglio 2007*, cit., 7.

³⁰ Cfr. P. de Vita, *La tutela della sicurezza nel lavoro*, cit.

³¹ Cfr. D. Lombardi, *I principali rischi e gli elementi di sfavore per la salute e la sicurezza dei telelavoratori e dei lavori a domicilio*, in *Dossier Adapt*, 2009, n. 15, 4-12.

sia per quanto attiene l'uso di attrezzature munite di videoterminali, che per l'uso di attrezzature da lavoro e dei DPI (Titolo VII, allegato XXXIV, Titolo III).

In linea di principio, le evidenze principali di queste norme consentono di estendere le misure di protezione oltre che sul telelavoratore anche sugli ambienti di lavoro.

Infatti, appare superfluo ricordare che il lavoratore ha diritto ad essere formato ed informato sui rischi cui è esposto, deve consentire, previo avviso e consenso, agli ispettori di visitare i luoghi di lavoro anche se a domicilio, e può egli stesso chiedere ispezioni.

Ciò detto i rischi specifici dei telelavoratori e dei lavoratori a domicilio sono: 1) Rischi da uso di VDT, 2) Movimenti ripetitivi e postura, 3) Rischi da ambienti confinati (chimico, fisico, biologico) e 4) Rischi da VDT.

Il VDT è costituito da un tubo a raggi catodici che genera un fascio di elettroni che attivano i corpuscoli fosforescenti dello schermo.

Esso è collegato con un computer ed è dotato di tastiera o di altro sistema di immissione dei dati. Il posto di lavoro al VDT comprende l'unità video, il software che consente l'interfaccia uomo-macchina, gli accessori, l'unità dischi, il telefono, il modem, la stampante, il portadocumenti, la sedia, il piano di lavoro, nonché l'ambiente circostante.

Da ciò consegue che il posto di lavoro al videoterminale deve essere progettato e predisposto in maniera che l'operatore non derivi disagio dallo schermo, dai caratteri della scrittura, dal tavolo, dalla sedia, dal colore delle pareti circostanti, dall'illuminazione etc.

Naturalmente le misure tecniche da adottare in tal senso sono descritte nell'allegato XXXIV del decreto legislativo n. 81 del 2008 cui si rimanda.

L'uso continuo del videoterminale può dar luogo ad una manifestazione clinica denominata *astenopia* occupazionale che si presenta con una serie di sintomi visivi, oculari e generali così riassumibili: a) *Disturbi oculari* (prurito, bruciore, lacrimazione, dolore periorbitario, o retro bulbare, alterazione dell'ammiccamento, iperemia congiuntivale), b) *Disturbi visivi* (fastidio alla luce, visione sfuocata, visione sdoppiata, aloni colorati, riduzione acuità visiva, allontanamento del punto prossimo, riduzione ampiezza fusiva), e *Disturbi generali* (cefalea, astenia nausea vertigini e tensione generale).

I criteri di valutazione dell'astenopia occupazionale sono demandati al medico competente, il quale già in forza delle norme dettate dalla legge n. 422 del 2000 dispone della possibilità di istituire un piano di sorveglianza sanitaria per gli addetti che hanno un certo grado di esposizione al rischio, nondimeno può valutare il grado di patologia a seconda del numero di episodi settimanali verificatisi.

Inoltre, il mantenimento per un lungo periodo di una postura fissa può interferire con i processi metabolici dei dischi intervertebrali lombari determinando l'inizio di processi degenerativi. alla propria attività.

Numerose sono le attività che espongono a detto rischio e nel caso dei telelavoratori le principali sindromi che ne possono derivare sono le seguenti: a) Sindrome del Tunnel carpale, b) Sindrome di De Quervain c) Sindrome tensiva cervicale, d) Tendiniti e tenosinoviti, e) Cisti tendinee e f) Sindrome del dito a scatto

In sintesi, la prevenzione primaria deve prevedere una bonifica ambientale con progettazione corretta del posto di lavoro ed una buona attività di formazione ed informazione degli addetti.

La prevenzione secondaria va effettuata rispettando gli obblighi di sorveglianza sanitaria secondo le regole vigenti.

Una particolare attenzione, per tutti i risvolti che ne derivano va prestata ai pregiudizi per la salute dei lavoratori e nel caso in specie per i lavoratori a domicilio ed i telelavoratori, causati da sorgenti di inquinamento indoor. Tant'è che si parla sempre più frequentemente di malattie correlate con gli edifici.

Gli inquinanti *indoor* sono molti e possono avere diverse sorgenti che ne determinano anche le concentrazioni in funzione della ventilazione e delle abitudini degli occupanti.

Gli inquinanti indoor possono essere, chimici, fisici, biologici.

Gli inquinanti chimici prevalentemente presenti negli ambienti confinati non industriali sono i seguenti: *Ossidi di Azoto* (radiatoria a cherosene, le stufe a gas prive di scarico ed il fumo di

tabacco), *Ossidi di zolfo* (stufe a cherosene), *Monossido di carbonio* (processi di combustione e fumo di tabacco), *Ozono* (strumenti elettrici di alto voltaggio, da stampanti laser e fax), *Particolato aerodisperso* (fumo di sigaretta e altre fonti di combustione), Composti organici volatili (cosmetici, i deodoranti, e gli abiti recentemente trattati in lavanderia), *Benzene* (materiali di costruzione, vernici ecc.), *Formaldeide* (case prefabbricate ed in locali con posa recente di moquette e mobili in truciolato), *Idrocarburi aromatici policiclici* (stufe a cherosene ed il fumo di tabacco), *Antiparassitari* (prodotti usati per eliminare mosche, zanzare ed altri insetti), *Amianto* e *Fibre minerali sintetiche*.

L'inquinante fisico maggiormente diffuso è il *Radon* – un gas radiattivo, classificato IARC come cancerogeno – considerato la seconda causa di cancro polmonare dopo il fumo di sigaretta.

Le fonti principali di inquinamento biologico indoor sono, invece, gli occupanti, gli animali domestici, la polvere, le strutture ed i servizi degli edifici, i condizionatori dell'aria.

Le principali patologie causate da agenti biologici indoor sono infettive e di natura allergica e sono dovute ad acari, allergeni degli animali domestici, parassiti, funghi e batteri.

Tra le patologie derivate dalla esposizioni agli agenti descritti negli ambienti confinati e gli effetti sulla salute meritano particolare attenzione le malattie associate agli edifici o *Building-related illness* (Legionellosi, febbre da umidificatori, alveolite allergica ecc.) e la sindrome dell'edificio malato o *Sick-Building*³².

Anche per i rischi derivanti da ambienti confinati è utile adottare misure di prevenzione primaria progettando e realizzando i vari ambienti con materiali a bassa emissione di inquinanti, prevedendo misure utili a migliorare i parametri microclimatici, assicurando altresì una buona ventilazione degli ambienti e continui ricambi di aria.

³² Cfr. D. Lombardi, *I principali rischi e gli elementi di sfavore per la salute e la sicurezza dei telelavoratori e dei lavori a domicilio*, cit.

RICOGNIZIONE DEL QUADRO ITALIANO IN MATERIA DI TELELAVORO (LEGGI, ACCORDI LOCALI E CONTRATTI COLLETTIVI)

SOMMARIO: 1. La regolamentazione legislativa del telelavoro. – 2. La regolamentazione contrattuale del telelavoro. – 2.1. Contrattazione aziendale ed Accordi interconfederali. – 2.2. Contrattazione nazionale di categoria

1. La regolamentazione legislativa del telelavoro

Nel nostro ordinamento la legge 16 giugno 1998, n. 191, nota come *Bassanini-ter*, ha introdotto per la prima volta in Italia la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di far ricorso al telelavoro.

In particolare l'articolo 4 della citata legge prescrive che quest'ultime, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, possano autorizzare i propri dipendenti ad effettuare, a parità di salario, la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa.

Scopo dell'introduzione del telelavoro nel pubblico impiego, enunciato nella legge, è «la razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro e la razionalizzazione di economie di gestione» attraverso l'impiego flessibile di risorse umane (comma 1).

Il comma 2 prevede, invece, la possibilità per i dipendenti di essere reintegrati, a richiesta, nella sede di lavoro originaria, affermando di fatto la “reversibilità” di tale scelta.

Successivamente alla legge del 1998, il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, regolamento recante disciplina del telelavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, è intervenuto a definire le norme necessarie per la concreta operatività dell'istituto.

In pratica, il decreto ha precisato che il ricorso alle forme di telelavoro dalle P.A., avviene sulla base di un progetto generale, in cui sono definite le modalità per razionalizzare e semplificare attività, procedimenti amministrativi e procedure informatiche, al fine di migliorare l'organizzazione del lavoro, l'economicità e la qualità del servizio.

L'amministrazione assegna il dipendente al telelavoro, sulla base dei criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva. ed il dipendente può richiedere per iscritto, all'amministrazione di appartenenza, di essere reintegrato nella sede di lavoro originaria non prima che sia trascorso un congruo periodo di tempo fissato dal progetto generale.

L'amministrazione interessata provvede, a sue spese, all'installazione e collaudo della postazione di telelavoro, definita come “il sistema tecnologico costituito da un insieme di apparecchiature e di programmi informatici, che consente lo svolgimento dell'attività di telelavoro”, nonché all'attivazione dei collegamenti telematici necessari, garantendo, altresì, adeguati livelli di sicurezza delle comunicazioni tra la postazione di telelavoro ed il proprio sistema informativo.

In base al disposto dell'articolo 4, comma 2, inoltre, la prestazione di telelavoro può effettuarsi anche presso il domicilio del dipendente a condizione che ivi sia disponibile un ambiente di lavoro di cui l'amministrazione abbia preventivamente verificato la conformità alle norme generali di prevenzione e sicurezza delle utenze domestiche.

La verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa compete al dirigente alla stregua dei parametri qualitativi e quantitativi delle prestazioni da svolgere mediante ricorso al telelavoro.

Alla contrattazione collettiva vengono, infine, demandati diversi compiti: la determinazione della disciplina economica e normativa del rapporto di lavoro (dovendo in ogni caso garantire un trattamento equivalente a quello dei dipendenti impiegati nella sede di lavoro e un'adeguata tutela della salute e della sicurezza); le modalità per l'eventuale accesso al domicilio del

dipendente addetto al telelavoro dei soggetti aventi competenza in materia di salute, sicurezza e manutenzione³³.

2. La regolamentazione contrattuale del telelavoro.

2.1. Contrattazione aziendale ed Accordi interconfederali.

La contrattazione aziendale si è interessata di telelavoro sin dal 1994, anno in cui nacque il primo accordo in materia, stipulato tra la direzione della SARITEL e le organizzazioni sindacali dell'informazione e dello spettacolo.

L'accordo permetteva al personale addetto alle vendite in forza in alcune grandi città del Nord, le cui sedi erano destinate alla chiusura, di chiedere, in alternativa al trasferimento a Pomezia, di rimanere nella città di origine e lavorare da casa in collegamento con la sede centrale tramite attrezzatura fornita dall'azienda.

Successivamente furono stipulati ulteriori accordi aziendali, per lo più nel settore delle telecomunicazioni.

Il 17 gennaio 1995 l'ITALTEL stipula un proprio contratto di telelavoro che prevede espressamente la firma di una lettera di accordo individuale tra azienda e lavoratore, nonché l'accettazione di una specifica clausola che garantisce la riservatezza circa le informazioni trattate a casa del dipendente.

Il 31 marzo 1995 la SEAT firma un accordo con il quale si stabilisce che il rapporto di telelavoro deve considerarsi Rapporto di lavoro subordinato, a cui va applicato il CCNL Grafico-Editoriale.

Nello stesso si prevede, inoltre, una formazione/addestramento per il mantenimento/sviluppo della professionalità e la costituzione di un Osservatorio congiunto sul telelavoro.

L'8 giugno 1995 la DUN & BRADSTREET KOSMOS stipula un accordo con i propri lavoratori che prevedeva, oltre a diritti di informazione e diritti sindacali (2.7.1), anche un punto dedicato alla sicurezza che già anticipa alcuni contenuti del "contratto del Commercio" del 20 giugno 1997 (articolo 15).

Il 1° agosto 1995 è la volta della TELECOM ITALIA s.p.a. la quale con l'accordo prevede – tra le condizioni necessarie all'accoglimento della domanda di telelavoro – la «conformità dei locali di lavoro rispetto alle norme legali e contrattuali volte alla tutela della sicurezza e salute dei lavoratori» effettuato dal Comitato Paritetico Ambiente a livello regionale.

Si dispone, inoltre, anche la parità di interventi formativi e una specifica attenzione a tutti gli «interventi necessari a salvaguardare un adeguato livello di socializzazione» del telelavoratore.

Sull'esempio di detti primi accordi si sono mosse anche altre aziende che hanno raggiunto modelli con importanti novità come ad esempio: 1) la CARIDATA che, per la prima volta, ha regolato il telelavoro svolto da un "Telecentro", 2) l'ENPAEL che per prima ha previsto un'alternanza tra lavoro a casa e lavoro in ufficio ed infine 3) la ZANUSSI che ha introdotto una regolamentazione apposita per le lavoratrici-madri.

Successivamente sono stati stipulati anche diversi accordi interconfederali.

Il primo è quello tra la Confcommercio e le sigle Filcams, Fisascat, Uiltucs del 20 giugno 1997, poi seguito da quello tra la Confesercenti e Filcams, Fisascat, Uiltucs del 24 luglio 2001.

Tali accordi, oltre a definire il telelavoro (articolo 1) ed a riconoscere i diritti sindacali (articolo 8), prevedono la possibilità da parte del responsabile aziendale di prevenzione e protezione e da parte del delegato alla sicurezza di effettuare, previa richiesta, visite volte a verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza, relativamente alla postazione di lavoro ed alle attrezzature tecniche ad essa collegate (articolo 15).

Inoltre viene previsto per ciascun lavoratore l'obbligo di prendersi cura della propria sicurezza, della propria salute e di quella delle altre persone in prossimità del suo spazio lavorativo,

³³ Cfr. S. Ferrua, *Il telelavoro. Definizioni e criteri applicativi*, in *DPL*, 2006, n. 44.

conformemente alla sua formazione e alle istruzioni relative ai mezzi ed agli strumenti di lavoro utilizzati. Di conseguenza viene esonerato il datore di lavoro da ogni responsabilità qualora il lavoratore non si fosse attenuto alle suddette disposizioni.

Il 17 luglio 2001 viene stipulato l'accordo interconfederale tra Confapi e Cgil, Cisl e Uil, con il quale viene definito il telelavoro, venivano confermati i diritti sindacali, e viene prevista una formazione necessaria in materia di salute, sicurezza e prevenzione infortuni.

Inoltre viene introdotto un apposito paragrafo in materia di salute e sicurezza (articolo 7), prevedendo che: a) i locali dove si svolge l'attività del telelavoro devono essere idonei allo scopo, b) che l'idoneità dei locali sarà verificata nell'ambito delle procedure previste e con la preventiva comunicazione e presenza del lavoratore, c) che il telelavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e salute e di quella delle altre persone in prossimità del suo spazio lavorativo, d) che al telelavoratore deve essere garantita la copertura assicurativa antinfortunistica ed, infine, che e) il telelavoratore è responsabile per eventuali danni da lui causati, derivanti da uso improprio dei mezzi e degli strumenti di lavoro, nonché per danni causati a/o da terzi.

Il 9 giugno 2004 le Confederazioni nazionali dei datori di lavoro (Confindustria, Confartigianato, Confesercenti, Cna, Confapi, Confservizi, Abi, Agci, Ania, Apla, Casartigiani, Cia, Clai, Coldiretti, Confagricoltura, Concooperative, Confcommercio, Confinterim, Legacoop, Unci), e Cgil, Cisl e Uil hanno sottoscritto l'Accordo interconfederale per la disciplina del telelavoro con il quale è stato recepito l'accordo quadro europeo sottoscritto a Bruxelles il 16 luglio 2002, alla presenza del Commissionario per gli affari sociali e l'occupazione, dalle Confederazioni europee Unice (rappresentativa delle imprese industriali), Ueapme (rappresentativa delle piccole imprese e dell'artigianato) Ceep (rappresentative delle imprese pubbliche) e Ces (Confederazione europea dei sindacati dei lavoratori);

Tale accordo definisce il telelavoro, ribadendo che il telelavoratore fruisce dei medesimi diritti, garantiti dalla legislazione e dal contratto collettivo applicato, previsti per un lavoratore comparabile che svolge attività nei locali dell'impresa (articolo 3).

Prevede, inoltre, che il telelavoratore fruisca delle medesime opportunità di accesso alla formazione e allo sviluppo della carriera dei lavoratori comparabili che svolgono attività nei locali dell'impresa, nonché una formazione specifica, mirata sugli strumenti tecnici di lavoro di cui dispongono e sulle caratteristiche di tale forma di organizzazione del lavoro (articolo 9) ed inoltre il diritto agli stessi diritti collettivi dei lavoratori che operano all'interno dell'azienda (articolo 10).

Anche questo Accordo prevede un apposito articolo in materia di sicurezza (articolo 7) il quale ribadisce che il datore di lavoro è responsabile della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore.

Prevede, inoltre, in capo al medesimo l'obbligo di informare il telelavoratore circa le politiche aziendali in tema di salute e sicurezza.

Statuisce, da ultimo, che al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina applicabile in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e/o le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il telelavoro, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi. Ove il telelavoratore svolgeva la propria attività nel proprio domicilio, tale accesso è subordinato al preavviso ed al suo consenso, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi.

2.2. Contrattazione nazionale di categoria.

A partire dal 1996, la contrattazione collettiva nazionale di categoria inizia ad interessarsi del telelavoro e la regolamentazione si estende così ad interi gruppi industriali.

Nel 1996, ad esempio, viene stipulato tra Federelettrica e Cgil, Cisl e Uil "un protocollo sulla introduzione sperimentale del telelavoro domestico".

Sempre nel 1996, nel settore Telecomunicazioni si registra il primo Ccnl nel quale viene disciplinato il telelavoro in Italia.

Nello stesso viene prevista anche l'istituzione di una Commissione paritetica a livello nazionale ma non vengono introdotte norme *ad hoc* in materia di sicurezza.

Il 20 giugno 1997 viene, poi, siglato il Contratto del Commercio, riferito alle associazioni Confcommercio e Confesercenti, nel quale il telelavoro è considerato «una variazione della modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, le cui tradizionali dimensioni di spazio e tempo, in virtù dell'adozione di strumenti di lavoro informatici e/o telematici, risultano modificate».

Altre categorie successivamente hanno previsto una disciplina più o meno specifica per il telelavoro quali: Trasporto aereo, Metalmeccanici, Credito e Chimici.

In particolare questi ultimi con il Ccnl del 4 giugno 1998 istituiscono una specifica sezione dell'Osservatorio nazionale che ha anche tra i suoi obiettivi quello di «approfondire, alla luce di esperienze realizzate anche in altri settori, le problematiche e le eventuali opportunità e possibilità di sviluppo del telelavoro in ambito settoriale».

Solo dopo la stipula dell'Accordo interconfederale del 9 luglio 2004, però, in sede di rinnovo, la quasi totalità dei contratti nazionali hanno cominciato a disciplinare in maniera più specifica e dettagliata le modalità del telelavoro.

Per quanto riguarda la definizione di telelavoro, il principio di volontarietà, la previsione della reversibilità, la formazione, di norma la contrattazione collettiva si è limitata a recepire i contenuti del citato Accordo³⁴.

Di contro, in tema di organizzazione e orario di lavoro, esercizio del potere direttivo e di controllo, strumenti di lavoro, tutela della salute e sicurezza e diritti sindacali, i contratti collettivi hanno provveduto ad integrare i contenuti dell'Accordo dettando in alcuni casi prescrizioni specifiche.

Per quanto riguarda l'organizzazione e l'orario di lavoro, l'Accordo interconfederale riconosce al telelavoratore il diritto di gestire autonomamente l'organizzazione del proprio tempo di lavoro, richiamando l'esigenza che esso rispetti la legislazione, i contratti collettivi e le direttive aziendali eventualmente applicabili.

In proposito va ricordato che il decreto legislativo n. 66 del 2003 sull'orario di lavoro (articolo 17, comma 5) sancisce espressamente che ai telelavoratori non si applicano le norme relative alla durata normale e massima dell'orario di lavoro (articoli 3 e 4) al lavoro straordinario (articolo 7), alle pause (articolo 8), alle modalità di organizzazione e alla durata del lavoro notturno (articoli 12 e 13).

Tale scelta è dovuta al fatto che si tratta di «lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi».

Ciò premesso, va rilevato che la contrattazione collettiva non sempre esclude i telelavoratori dall'applicazione della normativa sull'orario.

Ad esempio, i Ccnl Industria tessile (28 maggio 2004), Industria calzaturiera (18 maggio 2004), Pelli e cuoio (21 maggio 2004), Abbigliamento industria (28 maggio 2004), che hanno adottato per il telelavoro discipline pressoché identiche, distinguono tra telelavoratori la cui prestazione è misurata o predeterminata e telelavoratori la cui prestazione non è misurata o predeterminata. Solo per questi ultimi non si applica la disciplina contrattuale relativa a straordinario, Rol, lavoro festivo e notturno. In caso contrario, si applicano le disposizioni contrattuali riferite a tali istituti.

Un altro contratto collettivo che ha dedicato particolare attenzione alla disciplina dell'orario è quello dei Consorzi di bonifica del 2 luglio 2004.

Tale rinnovo contrattuale dispone che l'orario di lavoro viene distribuito nell'arco della giornata discrezionalmente da parte del telelavoratore in relazione alle attività da svolgere; ad ogni modo in ogni giornata di lavoro il telelavoratore deve essere a disposizione per comunicazioni di

³⁴ G. Spolverato, *Il telelavoro nei contratti collettivi*, in *DPL*, 2006, n. 34, 1889-1894.

servizio in due periodi di un'ora ciascuno, concordati con il Consorzio nell'ambito dell'orario di servizio, qualora il rapporto sia a tempo pieno; diversamente, per il personale con il rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo orizzontale, il periodo è unico con durata di un'ora. Si specifica inoltre, che, per effetto dell'autonoma distribuzione del tempo di lavoro, non sono configurabili prestazioni supplementari, straordinarie, notturne o festive, né permessi brevi ed altri istituti che comportano riduzioni d'orario.

Quanto al Ccnl Studi professionale del 3 maggio 2006 (articolo 68, comma 2, punto 4) e al Ccnl Settore commercio 2 luglio 2004 (articolo 3, comma 2, punto 4), entrambi i contratti rimettono alla contrattazione aziendale o al contratto individuale la determinazione dell'orario di lavoro nei singoli casi concreti³⁵.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina prevista dai contratti collettivi in merito all'esercizio direttivo e di controllo i Ccnl Commercio e Studi professionali danno atto che il telelavoro rappresenta una mera modifica del luogo di adempimento della prestazione lavorativa, non incidendo sull'inserimento del lavoratore nell'organizzazione aziendale e sul conseguente assoggettamento al potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro.

A quest'ultimo viene data la possibilità di controllare il corretto adempimento della prestazione lavorativa e valutare l'operato del prestatore anche a mezzo di sistemi informatici e/o telematici, sempre che tali sistemi, non costituiscono violazione dell'articolo 4, legge n. 300 del 1970 e delle norme contrattuali in vigore.

Sul punto i Ccnl Industria tessile, Industria calzaturiera, Pelli e cuoio, Abbigliamento industria, si limitano a statuire che l'eventuale installazione di qualsiasi strumento di controllo deve risultare proporzionata all'obiettivo perseguito e deve essere effettuata nel rispetto del decreto legislativo n. 626 del 1994 di recepimento della direttiva n. 90/270/Ce sui videoterminali.

È previsto, infine, anche che eventuali visite di controllo del datore di lavoro, o di suoi delegati, devono essere concordate con il telelavoratore, con congruo anticipo rispetto all'effettuazione.

Passando all'analisi della disciplina prevista dalla contrattazione collettiva in materia di strumentazione di lavoro, va segnalato che i Ccnl Commercio e Studi professionali, Industria tessile, Industria calzaturiera, Pelli e cuoio, Abbigliamento industria, ad integrazione di quanto disposto dall'Accordo interconfederale prevedono che eventuali interruzioni nel circuito telematico o fermi macchina, dovuti a guasti o cause accidentali e comunque non imputabili ai lavoratori, vanno considerati a carico del datore di lavoro, che provvede ad intervenire affinché il guasto sia riparato.

Qualora il guasto non sia riparabile in tempi ragionevoli, è facoltà del datore di lavoro definire il rientro del lavoratore nella struttura lavorativa, limitatamente al tempo necessario per ripristinare il sistema.

Sul punto è intervenuto in modo ancor più specifico il Ccnl Centri elaborazione dati del 14 maggio 2005 che ha distinto l'ipotesi di rottura o danneggiamento delle dotazioni strumentali dall'ipotesi di furto delle dotazioni.

Nella prima ipotesi il lavoratore deve darne immediata comunicazione all'azienda che potrà inviare presso il domicilio del prestatore, durante l'orario di lavoro, un proprio tecnico o un tecnico di una ditta specializzata per verificare il guasto ed operare le necessarie riparazioni/sostituzioni.

Nel caso, invece, di furto delle dotazioni strumentali fornite dall'azienda per lo svolgimento del telelavoro, il lavoratore deve darne immediata comunicazione all'azienda fornendo, entro il termine di un giorno lavorativo copia della denuncia presentata presso l'autorità di Polizia giudiziaria.

Da ultimo, in materia di diritti sindacali, al fine di favorire l'integrazione dei telelavoratori e limitarne l'isolamento dagli altri lavoratori dell'azienda i Ccnl Industria tessile, Industria calzaturiera, Pelli e cuoio, Abbigliamento industria, attribuiscono al datore la possibilità di adottare specifiche misure nonché di disporre rientri periodici del prestatore nell'impresa per motivi di programmazione del lavoro, per riunioni di lavoro con i colleghi, per colloqui con il

³⁵ G. Spolverato, *Il telelavoro nei contratti collettivi*, cit.

proprio responsabile, per partecipare a corsi di formazione o aggiornamento, per svolgimento di specifiche attività considerate non telelavorabili e per l'esercizio dei diritti sindacali, o per altre motivazioni definite a livello aziendale.

Per quanto riguarda i diritti collettivi, i Ccnl Commercio e Studi professionali prevedono le strutture aziendali devono assicurare al telelavoratore il diritto d'accesso all'attività sindacale che si svolge in azienda, tramite l'istituzione di una bacheca elettronica o altro sistema di comunicazione³⁶.

Discorso a parte merita la contrattazione nazionale nelle Pubbliche Amministrazioni.

In data 23 marzo 2000 è stato stipulato l'Accordo quadro nazionale da Aran e Cgil, Cisl, Uil, Confsal, Cisl, Cosmed e Cida, che ha stabilito la pari opportunità al telelavoratore per quanto riguarda formazione e socializzazione, lo svolgimento del telelavoro in luogo comunque idoneo, la garanzia da parte dell'Amministrazione che la prestazione di telelavoro si svolga in piena conformità con le normative vigenti in materia di ambiente, il dovere del telelavoratore di consentire l'accesso alle attrezzature di cui ha l'uso da parte degli addetti alla manutenzione, nonché del responsabile di prevenzione e protezione e da parte del delegato alla sicurezza, il dovere del telelavoratore di attenersi strettamente alle norme di sicurezza vigenti e alle istruzioni impartite e la garanzia dell'esercizio dei diritti sindacali.

Successivamente, in sede di rinnovo dei singoli contratti nazionali nei vari settori come Università, Scuola, Enti ed Amministrazioni statali viene richiamato detto Accordo quadro ed integrato man mano con l'evolversi delle disposizioni di legge in materia.

³⁶ G. Spolverato, *Il telelavoro nei contratti collettivi*, cit.

LA TUTELA PREVENZIONISTICA DEI TELELAVORATORI EX LEGE ED EX CONTRATTO

Sommario: 1. La tutela prevenzionistica dei telelavoratori nel decreto legislativo n. 81 del 2008, così come modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 106 del 2009. – 1.1. I telelavoratori subordinati. – 1.2. Il campo di applicazione dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008. – 1.3. Le tutele sostanziali garantite *ex lege* ai telelavoratori subordinati. – 1.4. *Focus*: il telelavoro subordinato domiciliare. – 1.5. I telelavoratori autonomi. – 1.6. I telelavoratori parasubordinati. – 2. Valutazione dei rischi e telelavoro, alla luce delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 106 del 2009 e delle indicazioni dell'OSHA. – 3. La tutela prevenzionistica dei telelavoratori negli accordi aziendali e nei contratti collettivi. – 4. Confronto tra disciplina legislativa e disposizioni contrattuali: alcuni rilievi critici.

1. La tutela prevenzionistica dei telelavoratori nel decreto legislativo n. 81 del 2008, così come modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 106 del 2009.

1.1. I telelavoratori subordinati.

Ai fini dell'applicazione delle norme previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008, è pregiudiziale stabilire se la prestazione di telelavoro rientri nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato o se, al contrario, si concretizzi in una prestazione di lavoro autonomo ai sensi degli articoli 2222 ss. del Codice Civile o in un rapporto di lavoro parasubordinato ai sensi degli articoli 61 ss. del decreto legislativo n. 276 del 2003 (lavoro a progetto) e dell'articolo 409, comma 3, del Codice di Procedura Civile (collaboratori coordinati e continuativi).

Rileva, infatti, che il decreto legislativo n. 81 del 2008, all'articolo 3, comma 10, – ricalcando quanto già previsto, in sede comunitaria, dall'Accordo-quadro del 16 luglio 2002 (articolo 8)³⁷ e, in sede nazionale, dall'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004³⁸ –, detta una normativa prevenzionistica specifica soltanto per i «lavoratori “subordinati” che effettuano una “prestazione continuativa” di “lavoro a distanza”, mediante collegamento informatico e telematico, compresi quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, e di cui all'accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002 [...]»³⁹.

Sempre con riferimento al quadro legale vigente, va, poi, evidenziato che lo scorso 20 agosto, è entrato in vigore il decreto legislativo n. 106 del 2009, – cosiddetto decreto correttivo del Testo Unico di Sicurezza –, che ha apportato delle modifiche ed integrazioni al testo originario del decreto legislativo n. 81 del 2008, che era entrato in vigore, per gran parte delle disposizioni in

³⁷ Cfr. M. Frediani, *Telelavoro ed accordo quadro europeo. Commento all'accordo quadro sul telelavoro del 16 luglio 2002, siglato da sindacati e datori di lavoro europei ex art. 139 Tr. Ce.*, in *LG*, 2002, n. 11, 1037; E. Massi, *Telelavoro: ratificato l'accordo europeo*, in *DPL*, 2002, n. 34, 2252.

³⁸ Cfr. R. Giovani, *Le novità dell'accordo interconfederale sul telelavoro*, in *DPL*, 2004, n. 27, 1830; M. Frediani, *Telelavoro ed accordo interconfederale*, in *LG*, 2004, n. 9, 824.

³⁹ Cfr. A. Antonucci, *Il campo di applicazione “oggettivo” e “soggettivo” della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori*, in *DRI*, 2008, 441; P. Pascucci, *Il campo di applicazione soggettivo delle nuove regole sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *DLM*, 2008, 297; F. Stolfi, *L'ambito di applicazione soggettivo*, in G. Natullo, M. Rusciano, *Ambiente e sicurezza nel lavoro*, F. in Carinci (diretto da) *Commentario al decreto legislativo 81 del 2008*, 107, Ipsoa, Milano, 2008; M. Tiraboschi *Campo di applicazione e tipologie contrattuali*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 65; A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 285.

esso contenute, il 15 maggio 2008.

Il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha introdotto delle modifiche che, sebbene non tocchino direttamente il citato articolo 3, comma 10, vanno, comunque, ad incidere indirettamente su altri aspetti della tutela dei telelavoratori (cfr. in particolare, la valutazione dei rischi), come analizzeremo, nel dettaglio, nei prossimi paragrafi.

1.2. Il campo di applicazione dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Il dettato letterale della disposizione legislativa di cui all'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008⁴⁰ ha creato non pochi problemi interpretativi, relativamente all'utilizzo, da parte del legislatore, delle locuzioni "lavoro a distanza" e "prestazione continuativa"⁴¹.

In particolare, l'uso dell'espressione "lavoratori a distanza", in luogo del termine "telelavoratori", ha, infatti, indotto alcuni Autori a ritenere che la fattispecie di cui all'articolo 3, comma 10, fosse più ampia di quella convenzionalmente riconducibile al telelavoro, inteso in senso stretto.

Più precisamente, una parte della dottrina⁴² sostiene che rientrino nel campo di applicazione dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008, non solo i telelavoratori *tout court*, ma anche tutti quei lavoratori la cui prestazione si avvalga prevalentemente di ICT e si svolga normalmente in un luogo non coincidente con la sede principale (di lavoro) del datore di lavoro, che sia tuttavia identificabile come autonoma unità produttiva (secondo l'accezione accolta dall'articolo 2, comma 1, lett. *t*, del decreto legislativo n. 81 del 2008).

Tali Autori si riferiscono, nello specifico, ai lavoratori subordinati che operano in uno dei tanti *call center* (remoti) di un'impresa che svolge come attività principale quella di *call center* per conto di altre imprese, ove quel dato *call center*, per la presenza dei requisiti di legge, sia identificabile come unità produttiva di quella impresa; o si pensi, ancora, ai lavoratori subordinati di un'impresa ad esempio alimentare (che quindi non svolge come attività principale quella di *call center*) che effettuano indagini di mercato sull'attività dell'impresa collocati in un *call center* (remoto) di tale impresa anch'esso identificabile come unità produttiva: lavoratori, in entrambi i casi, non qualificabili tecnicamente come telelavoratori in senso proprio.

Un altro orientamento dottrinale⁴³, diversamente, non concorda con questa interpretazione estensiva del dettato legislativo della disposizione in oggetto, in quanto ritiene che il contenuto

⁴⁰ Con specifico riferimento al panorama normativo previgente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, così come modificato ed integrato dal d.lgs. n. 106/2009, si rimanda alle due ricostruzioni dottrinali sull'applicabilità del d.lgs. n. 626/1994 alla fattispecie telelavoro elaborate da P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, in Dossier Adapt, 2009, n. 15, 14-18.

⁴¹ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit; P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 2008, n. 73, 52 ss., nonché in *Quaderni dell'Osservatorio Olympus*, n. 1, Pesaro, Es@, 55 ss. (le considerazioni sul telelavoro esposte in questi scritti si trovano anche in P. Pascucci, *Il campo di applicazione soggettivo e il computo dei lavoratori*, in L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo, *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, 2008, 94 ss., ed in Id., *Il campo di applicazione soggettivo delle nuove regole sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in DLM, 2008, 297 ss.

⁴² Cfr. P. Soprani, "TU sicurezza": novità, obblighi, responsabilità, sanzioni, in F. Bacchini, *Speciale Testo Unico sicurezza del lavoro*, in ISL, 2008, 237 ss.

⁴³ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit; P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit.; P. Pascucci, *Il campo di applicazione soggettivo e il computo dei lavoratori*, cit.

della norma si riferisca esclusivamente al telelavoro *stricto sensu*, in considerazione di quelle che sono le peculiarità specifiche di tale tipologia di impiego *non standard*, mentre per i lavoratori a distanza “non telelavoratori” dovrebbero, invece, valere tutte le regole di tutela generali.

Tuttavia, tale parte della dottrina, pur escludendo l’applicabilità dell’articolo 3, comma 10 alle «altre forme di lavoro a distanza non costituenti telelavoro», ritiene che l’ampiezza della disposizione da qua potrà consentire, in futuro, che quanto da essa statuito possa trovare applicazione anche nei confronti di ulteriori tipologie di telelavoro, attualmente ancora non contemplate nel nostro ordinamento.

Come anticipato, l’altra locuzione utilizzata dal legislatore che ha destato alcuni dubbi interpretativi, sotto il profilo del dettato normativo letterale, è “prestazione continuativa”.

Nello specifico, il riferimento dell’articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 ad una “prestazione continuativa” di lavoro a distanza ha indotto alcuni Autori ad escludere dall’ambito della disciplina in oggetto le ipotesi di telelavoro svolte “in alternanza”.

Sembra tuttavia corretto, in ragione della *ratio* della disposizione – finalizzata a “portare” tutela là dove normalmente non c’è –, interpretare la previsione della continuità in senso elastico, facendo rientrare nell’articolo 3, comma 10, tutte le ipotesi di telelavoro non meramente occasionale, a prescindere dal fatto che esso sia svolto anche in forma alternata, come è del resto consentito espressamente.

Infatti l’articolo 5, comma 1, dell’accordo collettivo quadro del 23 marzo 2000 prevede, nel settore delle pubbliche amministrazioni, che la fattispecie e la disciplina del telelavoro si estenda ad “altre forme flessibili anche miste, ivi comprese quelle in alternanza”, contemplando quindi una modalità di telelavoro “parziale”.

Tale modalità è, fra l’altro, l’unica prevista per i dirigenti (articolo 3, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999; articolo 4, comma 4, dell’accordo collettivo quadro del 23 marzo 2000), poiché la natura delle loro funzioni richiede la presenza fisica in sede per determinati periodi di tempo⁴⁴.

1.3. Le tutele sostanziali garantite *ex lege* ai telelavoratori subordinati.

Passando dall’esame del dettato letterale della norma alla disamina delle tutele sostanziali garantite dalla stessa, rileva, in primo luogo, che l’articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede esplicitamente che ai telelavoratori subordinati si applicano le disposizioni di cui al Titolo VII (attrezzature munite di videoterminali: articoli 172-179), «indipendentemente dall’ambito in cui si svolge la prestazione stessa» (e, quindi, anche nel caso di telelavoro svolto in centri remoti ecc.)⁴⁵.

Infatti, come già rilevato, rivestono un ruolo di primaria importanza per la tutela dell’integrità psico-fisica del telelavoratore le misure previste a protezione della salute dei lavoratori dai rischi derivanti dall’utilizzo di videoterminali (VDT).

Pertanto, qualora il telelavoratore subordinato, sia che svolga la propria prestazione nel proprio domicilio sia che svolga la propria prestazione di lavoro in luogo assimilato, utilizzi un’attrezzatura munita di videoterminale, «in modo sistematico o abituale» (e la cosa è, ovviamente, quasi certa nel telelavoro), «per venti ore settimanali, pur deducendo le interruzioni di cui all’art. 175» (articolo 173), ha diritto a fare «una pausa di quindici minuti ogni centoventi di applicazione continuativa al videoterminale» (articolo 175, comma 3) e ha diritto ad essere sottoposto a sorveglianza sanitaria da parte del medico competente, «con particolare

⁴⁴ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell’ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit.

⁴⁵ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell’ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit.; A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, cit.

riferimento: a) ai rischi per la vista e per gli occhi; b) ai rischi per l'apparato muscolo-scheletrico», secondo le periodicità e le modalità statuite dall'articolo 176.

Nell'ambito delle tutele approntate per il videoterminale, il datore di lavoro ha l'obbligo di valutare *ex ante* i rischi connessi allo svolgimento delle attività al videoterminale, «analizzando, all'atto della valutazione del rischio di cui all'art. 28, i posti di lavoro con particolare riguardo: a) rischi per la vista e per gli occhi; b) ai problemi legati alla postura e all'affaticamento fisico e mentale; c) alle condizioni ergonomiche e di igiene ambientale» (articolo 174, comma 1).

In linea con i principi generali contenuti nella direttiva comunitaria n. 90/270, – che mira a creare condizioni di «benessere generale sul luogo di lavoro» –, e in considerazione del fatto che l'utilizzo di videoterminali, come visto, oltre che causare problemi alla vista e all'udito, «può far sorgere problemi fisici legati alla postura assunta nello svolgimento della mansione, nonché connessi alle condizioni ambientali ed ergonomiche»⁴⁶, il datore di lavoro ha l'obbligo di «organizzare e predisporre i posti di lavoro in conformità ai requisiti minimi di cui all'Allegato XXXIV (“Requisiti minimi di. 1. Attrezzature; 2. Ambiente; 3. Interfaccia elaboratore-uomo”))» (articolo 174, comma 3).

In caso di «telelavoro subordinato a domicilio», il datore di lavoro deve installare la postazione di telelavoro presso l'abitazione del lavoratore e garantirne la conformità alla normativa vigente. Tuttavia, è bene precisare che l'obbligo di sicurezza a carico del datore di lavoro non si estende a tutta l'abitazione del telelavoratore, ma solo alla «postazione di lavoro», come definita dal legislatore stesso.

Nello specifico, il legislatore, all'articolo 173, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008, definisce quale «posto di lavoro» di cui il datore di lavoro deve assicurare la sicurezza: «l'insieme che comprende le attrezzature munite di videoterminale, eventualmente con tastiera ovvero altro sistema di immissione dati, incluso il mouse, il software per l'interfaccia uomo-macchina, gli accessori opzionali, le apparecchiature connesse, comprendenti l'unità a dischi, il telefono, il modem, la stampante, il supporto per documenti, la sedia, il piano di lavoro, nonché l'ambiente di lavoro immediatamente circostante».

Nel caso di “telecentro”, invece, si deve ritenere che il datore di lavoro abbia l'obbligo di adempiere a tutti gli obblighi di sicurezza connessi ai “luoghi e locali di lavoro”, essendo il telecentro sottoposto alla sua piena e diretta “signoria”⁴⁷.

Sempre con riferimento all'applicazione della normativa inerente le attrezzature munite di videoterminali, si evidenzia che il datore di lavoro deve fornire ai telelavoratori informazioni, in particolare «per quanto riguarda: 1) le misure applicabili al posto di lavoro, in base all'analisi dello stesso di cui all'art. 174 (valutazione dei rischi); 2) le modalità di svolgimento dell'attività (es. controllando la postura); 3) la protezione degli occhi e della vista (es. controllando la distanza dal monitor, l'illuminazione)» (articolo 177).

Il testo dell'articolo 3, comma 10, riguardo agli obblighi di informazione, statuisce, altresì, che «i lavoratori a distanza sono informati dal datore di lavoro circa le politiche aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine alle esigenze relative ai videoterminali ed applicano correttamente le direttive aziendali di sicurezza».

I datori di lavoro devono anche formare i lavoratori in relazione ai rischi specifici, con particolare riguardo ai contenuti minimi dell'informazione di cui sopra (articolo 177).

Come evidenziato da alcuni Autori⁴⁸, infatti, si supplisce alla mancanza di un'esplicita previsione di un obbligo formativo in relazione alla fattispecie specifica del telelavoro, applicando le disposizioni generali di cui dell'articolo 15, comma 1, lett. n, dell'articolo 18, comma 1, lett. l, e dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

⁴⁶ Cfr. P. de Vita, *La tutela della sicurezza nel lavoro*, in *Bollettino Adapt*, 2005, n. 35.

⁴⁷ Cfr. M. Lai, *Telelavoro e disciplina prevenzionistica*, in *DPL*, 2003, n. 4, 263.

⁴⁸ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza de telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale)*, cit.; L. Angelini, *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro: una criticità da governare*, in P. Pascucci (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro, Atti del Convegno di Urbino* (4 maggio 2007), Roma 2007, 103-109.

Ne deriva che, stando alla lettura di tutte le sopra citate norme, il datore di lavoro, da un lato, deve fornire ai lavoratori informazioni, in particolare per quanto riguarda le misure applicabili al posto di lavoro (in base all'analisi dello stesso di cui all'articolo 174), le modalità di svolgimento dell'attività e la protezione degli occhi e della vista e, dall'altro lato, deve assicurare una formazione adeguata in particolare per quanto concerne le misure applicabili al posto di lavoro.

Ma l'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 non si limita a tutelare i telelavoratori subordinati dai rischi connessi all'utilizzo di videoterminali, ma prevede ulteriori disposizioni prevenzionistiche, al fine prevenire o ridurre gli altri rischi che abbiamo visto essere "tipici" di tale tipologia di lavoratori.

Infatti, il decreto legislativo n. 81 del 2008 statuisce che «nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fornisca attrezzature proprie, o per il tramite di terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni di cui al Titolo III ("Uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale")».

1.4. Focus: il telelavoro subordinato domiciliare.

Con specifico riferimento al «telelavoro subordinato domiciliare», vanno, preliminarmente, fatte alcune precisazioni, che tengono conto dell'inquadramento di tale peculiare tipologia di impiego in dottrina.

Secondo alcuni Autori⁴⁹, infatti, quest'ultimo, infatti, non rientra nella fattispecie legale del lavoro a domicilio di cui alla legge n. 877 del 1973.

Questa parte della dottrina fonda tale interpretazione sul presupposto che, mentre il lavoro a domicilio si configura come un lavoro essenzialmente manifatturiero, il telelavoro domiciliare è un lavoro che, per definizione, utilizza beni immateriali, attraverso l'uso costante di tecnologie informatiche.

Pertanto, in vigenza della normativa antinfortunistica previgente, tali Autori ritenevano che, sotto un profilo prevenzionistico, nei confronti dei telelavoratori subordinati domiciliari trovava applicazione l'intero corpo normativo del decreto legislativo n. 626 del 1994 e non esclusivamente gli articoli 21, comma 2 e 22, comma 2, dello stesso, come per i lavoratori a domicilio *tout court*.

In questo modo, però, si poneva, in vigenza del decreto legislativo n. 626 del 1994, il problema dell'«inviolabilità del domicilio privato».

Tale problematica è stata risolta con l'emanazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, in quanto il cosiddetto Testo Unico ha regolamentato espressamente le modalità e le forme legittime di accesso nel domicilio dei lavoratori da parte dei datori di lavoro, delle rappresentanze dei lavoratori e delle autorità competenti, al fine di verificare la corretta attuazione, da parte dei lavoratori, della normativa antinfortunistica (es. rispetto delle pause per i videoterminalisti) e delle disposizioni aziendali⁵⁰.

Nello specifico, il decreto legislativo n. 81 del 2008 ha statuito che «al fine di verificare la corretta attuazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza da parte del lavoratore a distanza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il lavoro nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi, dovendo tale accesso essere subordinato al preavviso ed al consenso del lavoratore qualora la prestazione sia svolta presso il suo domicilio». Il telelavoratore, a sua volta, ha il diritto di chiedere ispezioni.

⁴⁹ Cfr. M. Lepore, *La sicurezza e la salute dei telelavoratori. L'accordo europeo del 16 luglio 2002*, in *ADL*, 2002, 816.

⁵⁰ Cfr. F. Toffoletto, *Nuove tecnologie informatiche e tutela del lavoratore. Il potere di controllo del datore di lavoro-II telelavoro*, in *Diritto delle nuove tecnologie*, collana diretta da V. Franceschelli, E. Tosi, Milano, 2006.

Secondo un'altra parte della dottrina⁵¹, i «telelavoratori subordinati domiciliari» sono, invece, inquadrabili come lavoratori a domicilio *ex lege* n. 877 del 1973. Per cui sotto un profilo prevenzionistico, tali Autori ritengono che, ai sensi dell'articolo 3, comma 9, come modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, per i telelavoratori riconducibili nella fattispecie di cui alla legge n. 877 del 1973 trovino applicazione gli obblighi di informazione e formazione di cui agli articoli 36 e 37 del decreto legislativo n. 81 del 2008 e che agli stessi debbano, inoltre, essere forniti i necessari dispositivi di protezione individuali in relazione alle effettive mansioni assegnate.

Resta fermo che, ove il datore di lavoro fornisca attrezzature proprie, o per il tramite di terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni di cui al Titolo III.

1.5. I telelavoratori autonomi.

Diverse da quelle previste per i telelavoratori subordinati sono, invece, le tutele prevenzionistiche statuite per i telelavoratori autonomi.

Nel panorama normativo previgente, nei confronti di questi ultimi trovava applicazione soltanto l'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994, nei casi in cui i lavoratori svolgevano la prestazione di lavoro, o parte di essa, in ambienti di pertinenza del datore di lavoro committente⁵².

Il decreto legislativo n. 81 del 2008 ha ridisciplinato la normativa antinfortunistica riguardante i lavoratori autonomi, e ha posto in capo agli stessi degli «obblighi di auto-protezione», con riferimento alle attrezzature di lavoro e ai dispositivi di prevenzione e protezione (articolo 21)⁵³. Pertanto, il telelavoratore autonomo, attualmente, oltre ai doveri generali riguardante l'utilizzo diligente della postazione lavorativa ed il prendersi cura della sicurezza e della salute propria e di quella delle altre persone presenti in prossimità della postazione lavorativa *ex* articolo 20, ha anche l'obbligo specifico di munirsi e di utilizzare attrezzature di lavoro e dispositivi di protezione individuale, in conformità alle prescrizioni di legge.

Le modifiche introdotte al dettato dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008 ad opera del decreto legislativo n. 106 del 2009 hanno, invece, definitivamente fugato qualsiasi dubbio circa la non applicabilità della norma in oggetto anche ai telelavoratori autonomi.

Tale disposizione legislativa, in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, pone una serie di obblighi in capo al datore di lavoro committente.

La possibilità di applicare questa disciplina sugli appalti anche ai telelavoratori autonomi poteva non essere esclusa a priori dal testo originario dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008, il quale, facendo riferimento soprattutto «all'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda», sembrava esaltare più «l'inserimento nell'organizzazione del datore di lavoro» (articolo 2, lett. *a*, del decreto legislativo n. 81 del 2008) che il dato meramente logistico.

Invece, il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha modificato tale dettato letterale e ha subordinato la vigenza degli obblighi del committente alla condizione che quest'ultimo abbia la «disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo».

⁵¹ Cfr. L. Gaeta, *La qualificazione del rapporto*, in L. Gaeta, P. Pascucci (a cura di), *Telelavoro e diritto*, Giappichelli, Torino, 1998, 1 ss.; P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

⁵² Cfr. L. Fantini, *I telelavoratori*, in G. Natullo, M. Rusciano, *Ambiente e sicurezza nel lavoro*, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro*, 2007, VIII, Torino, 381.

⁵³ Cfr. A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, cit.

Alla luce del novellato testo dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008, si ritiene che, applicando alla lettera la disposizione legislativa in oggetto, essa non possa trovare applicazione nei confronti dei telelavoratori autonomi che operino in luoghi di cui il committente non abbia la disponibilità giuridica, primo fra tutti il domicilio del lavoratore⁵⁴.

1.6. I telelavoratori parasubordinati.

Più problematica è, invece, la questione relativa alla tutela prevenzionistica dei telelavoratori parasubordinati.

Infatti, neanche il decreto legislativo n. 106 del 2009 ha sciolto i dubbi sull'applicabilità o meno anche nei loro confronti dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 81 del 2008, che statuisce espressamente la piena applicabilità della normativa antinfortunistica solo nei casi in cui la prestazione di lavoro si svolga nei luoghi di lavoro del committente.

Sul punto si sono formati orientamenti dottrinali diversi.

Una parte della dottrina è ferma nel sostenere che la disposizione in oggetto non possa "ontologicamente" riguardare i telelavoratori⁵⁵.

Secondo altri Autori⁵⁶ invece, il comma 7 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 troverebbe applicazione anche nei confronti dei telelavoratori parasubordinati, anche se nei soli casi in cui questi svolgano la prestazione di lavoro in locali che, in qualche modo, rientrano nella disponibilità del committente, come, ad esempio, i "telecentri", i "telecottage" o qualsiasi altro centro remoto e satellitare di pertinenza del committente.

Tale parte della dottrina fonda tale impostazione su una interpretazione più ampia ed elastica dell'espressione "luoghi di lavoro del committente"; più precisamente, secondo questi Autori, il legislatore, utilizzando la suddetta locuzione, ha inteso riferirsi non solo alla "sede di lavoro" in senso stretto, ma anche a qualsiasi luogo di cui il committente abbia la disponibilità giuridica.

Certo è, in ogni caso, che, specialmente per i telelavoratori parasubordinati che svolgono la loro prestazione di lavoro al di fuori dei luoghi di lavoro del committente, come per tutti i lavoratori parasubordinati in genere, permane un vuoto legislativo di tutele specifiche o *ad hoc*, che tengano conto delle peculiarità organizzative di tale tipologia di impiego.

Infatti, secondo una parte della dottrina⁵⁷, nei confronti dei telelavoratori parasubordinati che svolgono la prestazione di lavoro al di fuori dei luoghi di lavoro del committente non trovano applicazione nemmeno le disposizioni di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 81 del 2008, le quali, come visto, prevedono degli obblighi di "autotutela" in materia di sicurezza sul lavoro.

Secondo tali Autori, infatti, l'articolo 21, così come è stato rubricato espressamente dal Testo Unico, si applica esclusivamente alla fattispecie dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 c.c.

Un'altra parte della dottrina⁵⁸, diversamente, sostiene che l'articolo 21 trovi applicazione anche nei confronti dei telelavoratori autonomi. Ciò soprattutto al fine di garantire una tutela, che tali Autori definiscono "minimalista", a tali lavoratori.

⁵⁴ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

⁵⁵ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

⁵⁶ Cfr. A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106 /2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 415 ss.

⁵⁷ Cfr. A. Antonucci, *Lavoro a domicilio e telelavoro (Titolo I, Capo I, artt. 2-4; Titolo I, Capo III, artt. 36 e 37)*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106 /2009)*, cit.

⁵⁸ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

In ogni caso, resta fermo che nei confronti di tutti i telelavoratori parasubordinati, – a prescindere dal fatto che svolgano o meno la prestazione nei luoghi di lavoro del committente –, trova applicazione quella che viene definita una “norma di carattere generale” o meglio ancora una “norma di chiusura di sistema” in materia di sicurezza sul lavoro, ossia l’articolo 2087 c.c.⁵⁹

Secondo un’altra parte della dottrina⁶⁰, inoltre, la mancata menzione dei telelavoratori parasubordinati nell’articolo 3, comma 10, può essere “compensata”, almeno per quanto riguarda gli standard di tutela “di base”, dalla loro possibile ricomprensione nel Titolo VII sui videoterminali, che, nonostante l’assenza di un esplicito raccordo, sembrerebbe, comunque, applicabile alla fattispecie in esame. grazie sia alle sue norme di vasta portata, sia all’ampia nozione di lavoratore accolta nell’articolo 2, lett. a, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Tale interpretazione si basa, innanzitutto, sulla constatazione che l’articolo 172 del decreto legislativo n. 81 del 2008 dispone genericamente l’applicazione del Titolo VII alle attività lavorative che comportano l’uso di attrezzature munite di videoterminali e che l’articolo 173, ai fini del Titolo VII, definisce il lavoratore come colui che utilizza un’attrezzatura munita di videoterminali, in modo sistematico o abituale, per venti ore settimanali, dedotte le interruzioni di cui all’articolo 175.

Pertanto, raccordando queste norme appunto con l’ampia definizione di “lavoratore” di cui all’articolo 2, comma 1, lett. a, del decreto legislativo n. 81 del 2008 si potrebbe sostenere che il telelavoratore parasubordinato – ancorché “escluso” dalla tutela generale del Titolo I (*ex* articolo 3, comma 7) e da quella più particolare dei telelavoratori subordinati (*ex* articolo 3, comma 10) – sia almeno destinatario (ricorrendo i presupposti di cui all’articolo 173) della tutela speciale dei videoterminalisti di cui al Titolo VII.

Infine, giova rammentare che, esclusivamente con riferimento ai telelavoratori parasubordinati che operano nel privato, anche dopo l’emanazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 e del decreto legislativo n. 106 del 2009 continua a trovare applicazione l’articolo 62, comma 1, lett. e, del decreto legislativo n. 276 del 2003⁶¹.

2. Valutazione dei rischi e telelavoro, alla luce delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 106 del 2009 e delle indicazioni dell’OSHA.

Come anticipato, lo scorso 20 agosto è entrato in vigore il decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Tale decreto ha introdotto importanti novità riguardo la valutazione dei rischi al fine di risolvere alcune problematiche applicative e soprattutto garantire l’effettiva realizzazione di “misure di particolare tutela” per le tipologie di impiego flessibile ed atipiche.

In particolare il decreto integrativo ha introdotto il principio secondo il quale il datore di lavoro deve considerare, quale elemento da valutare assieme ad ogni altra variabile, anche i rischi derivanti dall’utilizzo di forme atipiche e flessibili⁶².

I rischi specifici più importanti, in tal senso, sono senza dubbio quelli legati allo svolgimento di prestazioni di lavoro caratterizzate dalla “temporaneità”; infatti, i lavoratori temporanei, – primi fra tutti i lavoratori in somministrazione, sono esposti ad un rischio infortunistico elevato, a

⁵⁹ Cfr. P. Di Nunzio, *Il telelavoro nel nuovo Testo Unico*, in *GD*, 2008, n. 23.

⁶⁰ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell’ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.; L. Angelini, *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro: una criticità da governare*, in P. Pascucci (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del Convegno di Urbino (4 maggio 2007), Roma 2007, 103-109.

⁶¹ Cfr. L. Angelini, *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro: una criticità da governare*, in P. Pascucci (a cura di), *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del Convegno di Urbino (4 maggio 2007), Roma 2007, 103-109.

⁶² M. Lepore, *Lavoratori atipici e flessibili: le novità del correttivo al TU. Verso la “Statuto dei Lavori”*, in *Dossier Adapt*, 2009, n. 15, 1-3.

causa della minore esperienza ed anzianità di lavoro, nonché della scarsa conoscenza degli ambienti lavorativi e della minore dimestichezza circa l'utilizzo delle attrezzature di lavoro⁶³.

Tuttavia, si concorda con quella parte della dottrina, la quale sostiene che, nonostante il dettato letterale dell'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008 non menzioni espressamente la fattispecie del telelavoro, quest'ultima tipologia di impiego debba comunque rientrare nel campo di applicazione della suddetta disposizione normativa.

Ne deriva che il datore di lavoro, nell'adempire l'obbligo di valutazione dei rischi, deve, tenere conto anche dei particolari rischi connessi alle "specificità organizzative del telelavoro", di cui si è ampiamente parlato in precedenza.

Si concorda, infatti, con chi sostiene che per "flessibilità" non debba intendersi solo la "flessibilità" relativa alla tipologia contrattuale, ma anche la "flessibilità" relativa all'organizzazione del lavoro, che è, appunto, quella che caratterizza il telelavoro⁶⁴.

Inoltre, secondo una parte della dottrina, nel fare la valutazione dei rischi connessi all'impiego di telelavoratori subordinati, il datore di lavoro dovrà tenere in particolare conto anche i rischi collegati allo stress lavoro-correlato, fra i quali potrebbero assumere una specifica rilevanza quelli connessi all'isolamento del telelavoratore.

Lo stress lavoro-correlato è quella «condizione, accompagnata da sofferenze o disfunzioni fisiche, psichiche, psicologiche o sociali, che scaturisce dalla sensazione individuale di non essere in grado di rispondere alle richieste o di non essere all'altezza delle aspettative [...]», «non è una malattia, ma una situazione prolungata di tensione che può ridurre l'efficienza sul lavoro e può determinare un cattivo stato di salute» (articolo 3 dell'Accordo interconfederale 9 giugno 2008).

Nel nostro ordinamento, lo stress lavoro-correlato trova tutela, oltre che nell'articolo 2087 c.c., anche nel dettato letterale dell'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008, che, ricalcando il dettato letterale di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 626 del 1994, – così come novellato a seguito della condanna da parte della Corte di Giustizia Europea, inflitta all'Italia con sentenza del 15 novembre 2001 –, impone al datore di lavoro la valutazione di "tutti" i rischi per la salute e la sicurezza presenti sul luogo di lavoro.

Ma non solo. La crescente attenzione dottrinale e culturale su quest'ultima peculiare tipologia di rischi ha spinto il legislatore del 2008 ad introdurre, sotto un profilo legislativo, un obbligo specifico di valutazione dei rischi da stress-lavoro correlato. Infatti, l'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008 statuisce espressamente che «la valutazione dei rischi [...] deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004 [...]».⁶⁵

Secondo tale posizione dottrinale, la valutazione del rischio stress lavoro-correlato acquista un'importanza rilevante con riferimento alla fattispecie del telelavoro, soprattutto in virtù del fatto che, come già evidenziato, l'ultimo periodo dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 pone in capo al datore di lavoro l'obbligo di garantire l'adozione di misure dirette a prevenire l'isolamento del lavoratore a distanza rispetto agli altri lavoratori interni all'azienda, permettendogli di incontrarsi con i colleghi e di accedere alle informazioni dell'azienda, nel rispetto di regolamenti o accordi aziendali.

Tale interpretazione si pone, altresì, in linea con quanto recentemente indicato, in ambito comunitario, dall'OSHA (Agenzia europea per la salute e la sicurezza dei lavoratori), la quale,

⁶³ A. Antonucci, *Rischio infortunistico ed atipicità dei contratti di lavoro. Forme di impiego flessibile e rischi supplementari*, in A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, Dossier Adapt., 2009, n. 4, 23 ss., in www.adapt.it/acm-on-line/Home/docCatDossierAdapt.1458.1.15.2.1.html.

⁶⁴ Cfr. P. Pascucci, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche prospettiva dottrinale)*, cit.

⁶⁵ Cfr. A. Antonucci, *Il rischio da stress lavoro-correlato (Titolo I, Capo III, art. 28)*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 585 ss.

nella pubblicazione *E-Fact – 33 Risk assessment for Teleworkers*, ha evidenziato la necessità di effettuare «un’adeguata valutazione dei rischi», che prenda in considerazione i fattori tutt’altro che *standard* che caratterizzano la fattispecie del telelavoro e che individuino i potenziali rischi delle abitazioni rispetto allo svolgimento di un’attività svolta a videoterminale, nel caso specifico del telelavoro a domicilio.

Nello specifico, l’OSHA ha suggerito di elaborare una lista di controllo (*check-list*) dei rischi *ad hoc* per la valutazione dei rischi dei telelavoratori, fornendo alcune indicazioni in merito.

Si allega di seguito la *check-list*, disponibile soltanto in lingua inglese, elaborata dall’OSHA

Part A	Does the hazard exist at the workplace?		
1	Workplace environment and equipment		
	Questions	Yes	No
1.1	Is microclimate appropriate (temperature, humidity) according to national regulations?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.2	Does the room have natural lighting?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.3	Is lighting (and daylight) at the workplace sufficient to perform tasks efficiently and accurately?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.4	Does the teleworker have a separate room at his/her disposal so as to isolate himself/herself from others while teleworking?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.5	Can the teleworker shut the door of his/her office at the end of the working day and keep work information confidential when necessary?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.6	Does noise distract the teleworker’s attention? Could the teleworker suffer from an acoustic shock while using his/her headset during phone calls?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.7	Is there enough working space? Is storage space available?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.8	Is the working space properly cleaned and maintained?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.9	Is the furniture (seats, table) and other basic equipment regularly checked at teleworker’s home?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.10	Is the chair stable? Does it ensure free movement and a comfortable body posture?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.11	Does the height of teleworker’s desk ensure the mobility of the legs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.12	Is the space in front of the keyboard and the mouse sufficient for supporting teleworker’s wrists?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.13	Is the electrical wiring safe and in good working order?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.14	Is all equipment correctly installed and properly wired?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.15	Are there any damaged plugs or sockets?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.16	Have dangers of fire been minimised?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.17	Is there any danger of slips, trips or falls because of electric cables and obstructed walking spaces?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Visual Display Units (VDU)		
	Questions	Yes	No
2.1	Is the VDU correctly installed without any glare or reflection inducing visual fatigue?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.2	Are the images on VDUs free from vibration?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.3	Does general and local lighting ensure satisfactory light and contrast between the screen and the background of the VDUs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Software and hardware ergonomics		

	Questions	Yes	No
3.1	Are technical and software bugs a problem to the teleworker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2	Does the software meet the requirements of teleworker's task?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3	Is support provided to the teleworker in the case of problems with computer software and hardware?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Work organisation		
	Questions	Yes	No
4.1	Is the proper implementation of established working procedures checked?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.2	Are the tasks and responsibilities clearly defined between the teleworker and colleagues in the office?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.3	Is the agreement about telework transparent to the teleworker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.4	Is the work organised in such a way that the teleworker has regular breaks?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.5	Does teleworker's employee have enough information about any changes and difficulties in his/her work organisation?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.6	Have arrangements been made in case of illness, for holidays, etc.?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.7	Are there regular team meetings?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.8	How is the teleworker informed if there are changes or problems in the company?		
4.9	Are there certain periods of the day when the teleworker is on call? Yes, no, not applicable?		
5	Psychosocial issues		
	Questions	Yes	No
5.1	Does the teleworker manage to separate his/her professional and private life?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.2	Are the members of teleworker's family happy with his/her working at home?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.3	Does the teleworker have enough contacts with his/her colleagues?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.4	Does the teleworker feel isolated?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.5	Does the teleworker miss regular contact with other people at work?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.6	Does the teleworker miss the direct feedback on his/her work from his/her manager (or supervisor?) and his/her colleagues?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.7	Does the teleworker feel his/her colleagues accept his/her telework arrangements?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Health and safety management issues		
	Questions	Yes	No
6.1	Has OSH guidance been provided to the teleworker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.2	Do the employer, workers' representatives and/or relevant authorities have access to teleworker's workplace, within the limits of national legislation and collective agreements? * Does the teleworker know that such access is subject to prior notification and his/her agreement? * Does the teleworker know he/she is entitled to request inspection visits?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.3	Are there relevant procedures to monitor the health and safety of the teleworker's home workplace?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.4	Is it possible for the teleworker to regulate hours worked at home?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.5	Is there a balance between time spent in the office and working time available at home?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.6	Has the teleworker noticed symptoms of 'workaholism'; is he/she working too much?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7	Information and training		
	Questions	Yes	No
7.1	Is the teleworker informed about the risks regarding health and safety?		
7.2	Has the teleworker been trained to meet job demands?		

Part B	Examples of preventive measures
Questions	1. Workplace environment and equipment
1.1 – 1.17	Regularly checking all equipment.
1.1 – 1.12	Taking ergonomic rules into account when designing workplace.
1.6	Providing acoustic isolation. Taking acoustic measurements.
1.13 – 1.15	Carrying out regular checks for defects in equipment and electrical wiring.
1.13 – 1.15	Ensuring that defects are repaired by an electrical expert.
	2. Visual Display Units (VDU)
2.1 – 2.3	Ensuring that appropriate equipment is provided and properly used.
2.1 – 2.3	Taking regular breaks while working on VDUs according to the legislation.
2.1 – 2.3	Organising a rotation of tasks between those requiring VDU use and those which don't.
	3. Software and hardware ergonomics
3.1 – 3.3	Providing online help.
3.1 – 3.3	Providing regular software and hardware upgrading.
	4. Work organisation
4.1 – 4.9	Providing employees with suitable instructions.
4.1 – 4.9	Regularly reviewing work organisation.
4.1 – 4.9	Consulting employees on decisions regarding work organisation.
4.1 – 4.9	Organising regular group meetings at the office.
	5. Psychosocial issues
5.1 – 5.2	Ensuring working time legislation is implemented.
5.1 – 5.2	Ensuring private and working life are isolated one from another.
5.3 – 5.8	Organising regular face to face meetings at the office or at home with bosses and/or colleagues.
	6. Health and safety management issues
6.1 – 6.5	Systematic medical monitoring of employees' health (especially for eyesight, hearing problems and musculoskeletal problems).
6.1 – 6.5	Continuous evaluation of the effectiveness of preventive measures.
	7. Information and training
7.1 – 7.2	Providing OSH guidance.
7.1 – 7.2	Providing regular training.

3. La tutela prevenzionistica dei telelavoratori negli accordi aziendali e nei contratti collettivi.

Come già accennato in precedenza, in assenza di una regolamentazione legislativa, sono stati gli accordi aziendali e gli accordi interconfederali a creare per primi una disciplina relativa alla tutela della salute e della sicurezza dei telelavoratori.

I primi accordi che si occupano di telelavoro hanno per lo più carattere sperimentale ed in merito alla sicurezza, oltre a prevedere l'introduzione di corsi di formazione-addestramento, cominciano a far riferimento ad una postazione di lavoro idonea ed ergonomica senza, però, prevedere espliciti riferimenti all'uso dei VDT.

Ad esempio l'accordo SEAT del 31 marzo 1995, nel paragrafo "Gestione del rapporto con il telelavoratore/trice", stabilisce che: «L'Azienda fornirà ed installerà presso il locale messo a disposizione dal lavoratore un posto di lavoro completo adeguato alle esigenze dell'attività da svolgere ed in linea con i principi ergonomici. Su richiesta del lavoratore l'Azienda verificherà prima dell'installazione la situazione logistica/ergonomica ottimale. [...] L'Azienda garantirà la copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro, in relazione al fatto che l'attività richiede l'utilizzo di apparecchiature elettriche».

L'accordo prevede, tra le condizioni necessarie all'accoglimento della domanda di telelavoro, al punto 2, che la «conformità dei locali di lavoro rispetto alle norme legali e contrattuali volte alla tutela della sicurezza e salute dei lavoratori». Tale conformità «verrà accertata attraverso specifico sopralluogo effettuato dal Comitato Paritetico Ambiente a livello regionale».

L'accordo TELECOM ITALIA del 1 agosto 1995 prevede, tra le condizioni necessarie all'accoglimento della domanda telelavoro, al punto 2) la "conformità dei locali di lavoro rispetto alle norme legali e contrattuali volte alla tutela della sicurezza e salute dei lavoratori" precisando che tale conformità «verrà accertata attraverso specifico sopralluogo effettuato dal Comitato Paritetico Ambiente a livello regionale».

L'accordo DUN & BRADSTREET KOSMOS del 8 giugno 1995, oltre a *Diritti di informazione*, anche per mezzo di supporti telematici/informatici (2.7) e *Diritti sindacali* (2.7.1), dedica un punto specifico (2.8. *Misure di protezione e prevenzione*) alla sicurezza che recita «Applicandosi al telelavoro il decreto legislativo 19/9/94 n. 626, saranno inoltre consentite, previa richiesta, visite da parte del responsabile aziendale di prevenzione e protezione, da parte del delegato della sicurezza, per verificare la corretta applicazione delle norme a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro, relativamente alla postazione di lavoro e alle attrezzature tecniche ad essa collegate. Ciascun addetto al telelavoro è tenuto ad utilizzare la postazione di lavoro nel rispetto delle norme di sicurezza vigenti, a non manomettere gli impianti e a non consentire ad altri l'utilizzo degli stessi. In ogni caso ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 626 del 19/9/1994, ciascun lavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella di altre persone in prossimità del suo spazio lavorativo, sollevando la società da ogni responsabilità al riguardo conformemente alla sua formazione e alle istruzioni relative ai mezzi e agli strumenti di lavoro utilizzati»⁶⁶.

Successivamente sono stati gli Accordi interconfederali a disciplinare in maniera più dettagliata la disciplina relativa alla salute e alla sicurezza nel telelavoro.

In particolare l'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004, che recepisce l'Accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002, prevede un apposito articolo (articolo 7) in materia di sicurezza che recita: «1. Il datore di lavoro è responsabile della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore, conformemente alla direttiva 89/391/CEE, oltre che alle direttive particolari come recepite, alla legislazione nazionale e ai contratti collettivi, in quanto applicabili; 2. Il datore di lavoro informa il telelavoratore delle politiche aziendali in materia di salute e di sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine all'esposizione al video. Il telelavoratore applica correttamente le direttive aziendali di sicurezza; 3. Al fine di verificare la

⁶⁶ S. Costanzi, *La tutela della salute e della sicurezza dei telelavoratori nella contrattazione collettiva*, in Dossier Adapt, 2009, n. 15, 34-46.

corretta applicazione della disciplina applicabile in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e/o le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il telelavoro, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi; Ove il telelavoratore svolga la propria attività nel proprio domicilio, tale accesso è subordinato a preavviso ed al suo consenso, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi; 4. Il telelavoratore può chiedere ispezioni».

A seguito della stipula di tale Accordo anche la quasi totalità dei contratti nazionali ha cominciato a regolare in maniera più specifica e dettagliata la tutela della salute e la sicurezza dei telelavoratori.

Alcuni, in sede di rinnovo, si sono limitati esclusivamente a recepire *in toto* la disciplina prevista dall'Accordo sopracitato, come ad esempio quello dei Poligrafici, dell'Immobiliare, dei Lapidei, della Formazione Professionale e dell'Artigianato.

Altri, invece, oltre a recepire l'Accordo interconfederale, lo hanno integrato con prescrizioni specifiche in materia di sicurezza.

Tra questi il Tessile, i Consorzi, il settore Farmaceutico, gli Elettrici, Poste Italiane, l'Anas, Vetro, Lampade ed altri.

In particolare la contrattazione nel settore tessile prevede, al punto 7 del Ccnl, inerente la sicurezza dei telelavoratori, che: «ai lavoratori che prestano la loro attività in regime di telelavoro si applicano le norme vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute previste per i lavoratori che svolgono analoga attività lavorativa in azienda. Pertanto, l'impresa, con la cooperazione del dipendente, provvederà a garantire per quanto di sua competenza, nel rispetto del diritto alla riservatezza e alla inviolabilità del domicilio del dipendente, l'idoneità del posto di lavoro e la sua conformità alla legislazione in materia. Il datore di lavoro informa il lavoratore delle politiche e direttive aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento ai rischi derivanti dall'utilizzo dei videoterminali, alle quali il lavoratore è tenuto ad attenersi. Al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, il responsabile aziendale di prevenzione e protezione ovvero il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza hanno accesso ai luoghi in cui viene svolto il telelavoro. Qualora il lavoratore svolga la propria attività presso il suo domicilio, tale accesso avverrà con un adeguato preavviso e con il suo consenso. Il lavoratore, qualora lo ritenga necessario, può chiedere alla Direzione aziendale, per iscritto, che siano eseguite ispezioni presso la propria postazione di lavoro, specificandone i motivi. In ogni caso il dipendente, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 626/1994 [articolo 20 decreto legislativo 81 del 2008], deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria».

Per i Consorzi di Bonifica, nel Ccnl 01.06.2005, si prevede che: «I Consorzi sono responsabili della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore sulla postazione di lavoro, conformemente alla normativa vigente e alle disposizioni del presente contratto collettivo di lavoro. Al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina in materia di salute e sicurezza, i responsabili competenti dei Consorzi e dei lavoratori dipendenti possono accedere al luogo in cui è svolto il telelavoro, concordando preventivamente con l'interessato i tempi e le modalità di accesso presso il domicilio. Copia del documento di valutazione del rischio, ai sensi dell'art. 4, comma 2, decreto legislativo 626/1994, è inviata ad ogni dipendente per la parte che lo riguarda, nonché al rappresentante della sicurezza».

Infine il settore Farmaceutico, con i Ccnl del 12 febbraio 2002 e del 10 maggio 2006, prevede un articolo (articolo 31), peraltro simile all'articolo 39-ter Ccnl Vetro del 29 novembre 2002 e all'articolo 10, Ccnl Lampade del 23 gennaio 2003, in cui si conferma che:

- sono a carico dell'impresa la realizzazione e il mantenimento dei sistemi di sicurezza della postazione di lavoro;
- ai telelavoratori «si applicano le norme vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute previste per i dipendenti che svolgono analoga attività lavorativa in azienda ferma restando l'esistenza delle condizioni di sicurezza previste dalla legge per le abitazioni civili»;
- l'impresa, in cooperazione con il dipendente, «provvederà a garantire per quanto di sua competenza l'idoneità del posto di lavoro nonché le condizioni di esercizio del controllo da

parte del responsabile aziendale di prevenzione e protezione e da parte del delegato alla sicurezza»;

– «il dipendente è tenuto ad utilizzare con diligenza la postazione di lavoro nel rispetto delle norme di sicurezza vigenti, a non manomettere gli impianti e a non consentire ad altri l'utilizzo degli stessi. In ogni caso il dipendente, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 626/94, deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone in prossimità del suo spazio lavorativo, conformemente alla sua formazione e alle istruzioni ricevute»;

– l'accesso alle attività sindacali che si svolgono in azienda;

– la costituzione di una apposita commissione congiunta nell'ambito della Sezione Mercato del Lavoro dell'Osservatorio nazionale (Ccnl Farmaceutici 2002). Tali previsioni sono poi state riprese ed indicate anche nei Ccnl Ceramica e Industria del 19 dicembre 2002 e 28 marzo 2007⁶⁷.

4. Confronto tra disciplina legislativa e disposizioni contrattuali: alcuni rilievi critici.

Confrontando in particolare la disciplina di cui all'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 con quella già vigente per i telelavoratori dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, si evidenzia come quest'ultima preveda espressamente che le amministrazioni pubbliche provvedano alle spese relative al mantenimento dei livelli di sicurezza ed alla copertura assicurativa delle attrezzature in dotazione (articolo 5, comma 2, dell'accordo quadro del 23 marzo 2000).

Esse debbono, inoltre, fornire la formazione necessaria perché la prestazione di lavoro sia effettuata in condizioni di sicurezza per il lavoratore e per chi vive in ambienti prossimi al suo spazio lavorativo (articolo 5, comma 5, dell'accordo quadro).

Questo esplicito richiamo all'obbligo di formazione è stranamente assente nell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008, trattandosi peraltro di una lacuna, come già evidenziato, superabile già sulla scorta di altre previsioni dello stesso decreto, nonché della norma dell'accordo quadro.

Nella disciplina speciale del telelavoro pubblico si rinviene un'ulteriore previsione non contemplata in quella generale di cui all'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

L'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999 prevede, infatti, che il telelavoro possa essere effettuato nel domicilio del dipendente solo ove sia disponibile un ambiente di cui l'amministrazione abbia preventivamente verificato la conformità alle norme generali di prevenzione e sicurezza nelle utenze domestiche.

Sempre nel caso di telelavoro domiciliare, oltre a stabilire che il telelavoratore deve attenersi strettamente alle norme di sicurezza vigenti, la disciplina speciale pubblicistica contiene previsioni solo in parte analoghe a quelle del decreto legislativo n. 81 del 2008 sull'accesso ai locali: infatti, l'articolo 8, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999 e l'articolo 6, comma 2, dell'accordo quadro prevedono l'obbligo del telelavoratore di consentire, con modalità concordate, l'accesso alle attrezzature in uso da parte dei manutentori nonché del responsabile della prevenzione e della protezione e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza per la verifica della corretta applicazione delle norme di sicurezza; come si è visto, l'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008, pur sempre al fine di verificare la corretta attuazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza da parte del telelavoratore, stabilisce invece che siano il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e le autorità competenti ad aver accesso al domicilio del telelavoratore, previo preavviso e con il consenso del medesimo, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi.

⁶⁷ S. Costanzi, *La tutela della salute e della sicurezza dei telelavoratori nella contrattazione collettiva*, cit.

Non sembra, tuttavia, che tra l'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81 del 2008 e le precedenti disposizioni sui telelavoratori pubblici esistano contrasti, ben potendosi sostenere l'esigenza di una loro lettura integrata.

In ogni caso, la disciplina regolamentare di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 70 del 1999 deve essere interpretata coerentemente con quanto previsto dal decreto legislativo n. 81 del 2008, stante il disposto del suo articolo 304, comma 1, lett. *d*, che prevede l'abrogazione delle altre disposizioni legislative e regolamentari nella materia disciplinata dal decreto legislativo n. 81 del 2008 incompatibili con lo stesso.

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

LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEL LAVORO AUTONOMO E PARASUBORDINATO

Sommario: 1. Lavoro autonomo e sicurezza sul lavoro: da dove siamo partiti... – 2. ... e dove intendiamo arrivare: la tutela del lavoro prestato in contesti di integrazione organizzativa e di etero-organizzazione. – 3. I lavoratori autonomi nel decreto legislativo n. 81 del 2008. – 4. I lavoratori parasubordinati nel decreto legislativo n. 81 del 2008.

1. Lavoro autonomo e sicurezza sul lavoro: da dove siamo partiti...

La cultura della sicurezza sul luogo di lavoro riguarda tradizionalmente la figura del lavoratore subordinato, e conseguentemente per lungo tempo anche il diritto ha lasciato il lavoratore autonomo al di fuori di ogni tutela.

L'idea che fosse necessario concentrarsi sul lavoratore subordinato nasce dall'impostazione dell'obbligo di sicurezza inteso come obbligo di protezione ai sensi dell'articolo 2087 del Codice Civile. Quindi, nella lettura più tradizionale, l'obbligo di protezione in capo al datore di lavoro, rispetto al bene individuale della salute e sicurezza del lavoratore sul luogo di lavoro, trova piena giustificazione proprio nelle caratteristiche del rapporto di etero-direzione che legano il datore di lavoro al lavoratore subordinato.

Infatti, il lavoratore subordinato non è in grado di provvedere autonomamente alla tutela della propria salute e sicurezza, in quanto egli si impegna a conferire il proprio lavoro intellettuale o manuale "alle dipendenze e sotto la direzione" del datore di lavoro, in un contesto da altri organizzato e seguendo direttive da altri impartite.

D'altra parte, da un punto di vista puramente sistematico, è bene ricordare che l'articolo 2087 del Codice Civile definisce come soggetto passivo dell'obbligo di tutela proprio il "prestatore di lavoro" la cui definizione è contenuta nell'articolo 2094. Entrambe queste norme, poi, sono inserite nel Titolo II del Libro V, rubricato "del lavoro nell'impresa". Al contrario, la definizione stessa di lavoratore autonomo è contenuta nel Titolo III del medesimo libro V, rubricato "del lavoro autonomo". Perciò, la stessa collocazione delle norme nell'ambito del Codice Civile descrive perfettamente l'idea che l'obbligo di protezione dell'altrui sicurezza sia da incentrare sulla figura del lavoratore subordinato.

Per lungo tempo, dunque, le norme sulla salute e sicurezza sul lavoro hanno avuto come riferimento pressoché esclusivo il lavoratore subordinato. Infatti, il decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, oggi superato dal testo unico, all'articolo 1 prevedeva che "le norme del presente decreto si applicano a tutte le attività alle quali siano addetti lavoratori subordinati o ad essi equiparati". La norma, cioè, introduceva la categoria dei lavoratori equiparati al lavoratore subordinato (articolo 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955). Tale categoria, peraltro assai ampliata, è tuttora prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera a, del decreto legislativo n. 81 del 2008, ed ha la funzione di estendere normativamente, ai soli fini della sicurezza, l'ambito delle tutele dovute al lavoratore subordinato.

Nel contesto normativo e culturale precedente, che dalla metà degli anni '50 del secolo scorso arriva sostanzialmente inalterato fino al testo unico, il lavoratore autonomo non compariva come soggetto tutelato. Tuttalpiù, la normativa prevenzionistica tradizionale prevedeva per il datore di lavoro, presso cui il lavoratore autonomo si recasse a prestare la propria opera, un obbligo di informazione relativo ai rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro di riferimento (articolo 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955). Il rapporto tra lavoratori subordinati, intesi come soggetti tutelati dalla normativa di sicurezza, e lavoratori autonomi, sostanzialmente esclusi in quanto titolati a curare da sé la propria sicurezza, è poi rimasto praticamente inalterato

anche a seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 626 del 1994. Infatti, da un lato il combinato disposto dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 2, comma 1, lettera a, decreto legislativo n. 626 del 1994, individuava come lavoratore tutelato la «persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari, con rapporto di lavoro subordinato anche speciale». Dall'altro lato, l'articolo 7, comma 1, della stessa norma, in merito al contratto d'opera *ex* articolo 2222 del Codice Civile, sostanzialmente confermava gli obblighi di informazione sui rischi specifici nell'ambiente di lavoro già precedentemente previsti dal citato articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955.

2. ... e dove intendiamo arrivare: la tutela del lavoro prestato in contesti di integrazione organizzativa e di etero-organizzazione.

Questa impostazione tradizionale, che ha privilegiato la tutela del lavoro etero-diretto rispetto alle altre forme di rapporto, si è definitivamente conclusa con l'approvazione del decreto legislativo n. 81 del 2008. Eppure, già prima del Testo Unico, il progressivo ampliamento soggettivo delle tutele, avvenuto nel corso degli anni sotto la spinta della giurisprudenza e progressivamente recepito dalla legge, ha portato ad intendere in maniera più estesa il contenuto dell'obbligo di protezione in materia di sicurezza sul lavoro. Infatti, si è pian piano sostituita l'idea della necessità di protezione nei riguardi del solo lavoro etero-diretto, con quella più ampia di tutela del lavoro etero-organizzato. In questo ambito viene ricompresa anche la tutela dei lavoratori parasubordinati, e finanche dei lavoratori autonomi che operano in un contesto caratterizzato dall'interazione di diverse organizzazioni. Si affaccia insomma nel tempo la consapevolezza da parte del legislatore della necessità di affrontare l'obbligo di sicurezza in contesti lavorativi profondamente mutati, dove l'opera del lavoratore autonomo viene prestata anche nell'ambito dell'ambiente di lavoro del committente.

Si tratta in effetti di una necessaria presa di coscienza del mutato scenario produttivo delle imprese. Esse, infatti, sono ormai sempre più caratterizzate da contesti organizzativi di disintegrazione verticale che sostanzialmente si configurano per una spiccata tendenza alla esternalizzazione di parte del processo produttivo. Ciò avviene nella maggior parte dei casi attraverso lo strumento del contratto di appalto, anche endoaziendale, ma si realizza altresì mediante il contratto di prestazione d'opera *ex* articolo 2222 del Codice Civile. In altri casi, poi, la disintegrazione verticale avviene attraverso fenomeni di fuga dal lavoro subordinato, che prendono le forme del ricorso alla parasubordinazione.

I mutati contesti produttivi, infatti, assai spesso consentono modalità di utilizzo del fattore produttivo lavoro diverse dal tradizionale ricorso al lavoro subordinato. Di qui l'esigenza di tutela dei lavoratori autonomi e dei lavoratori parasubordinati che si trovano a prestare la propria opera nei locali o nell'ambito del processo produttivo del committente.

Sul piano storico-normativo, questa presa di coscienza avviene in primo luogo nei contesti organizzativi in cui vi è necessità di integrazione tra diverse organizzazioni d'impresa e di lavoro, come l'edilizia.

E' infatti col decreto legislativo n. 494 del 1996, oggi superato dal Testo Unico, che i lavoratori autonomi che operavano in edilizia si sono trovati ad assumere obblighi in materia di salute e sicurezza che comportavano uno stretto collegamento con l'organizzazione di cantiere, ed una certa limitazione alla propria autonomia organizzativa, pur circoscritta al contesto prevenzionistico. Infatti, l'articolo 7 di quella norma imponeva loro da un lato l'utilizzo di attrezzature di lavoro e dispositivi di protezione individuale conformi al Titolo III del decreto legislativo n. 626 del 1994, dall'altro di conformare la propria organizzazione del lavoro alle prescrizioni del coordinatore per l'esecuzione, impartite in esecuzione di quanto disposto sul piano organizzativo e produttivo dal piano di sicurezza e di coordinamento. A questi obblighi, naturalmente corrispondevano anche diritti connessi alla tutela di tutti i lavoratori, dipendenti o autonomi, che operavano all'interno del cantiere.

Già nel sistema normativo precedente al Testo Unico, si può dunque rilevare che, per quanto riguarda il settore dell'edilizia, caratterizzato in maniera strutturale dalla necessità dell'integrazione tra diverse organizzazioni produttive, il lavoratore autonomo, pur non essendo un soggetto direttamente tutelato dalla norma come i lavoratori dipendenti e quelli ad essi equiparati, assumeva comunque un diritto alla tutela della propria sicurezza che si sostanziava nel coordinamento delle interferenze e nella prevenzione e protezione dai relativi rischi tipici del contesto produttivo del cantiere edile.

Per quanto riguarda i rapporti di lavoro rientranti nella parasubordinazione, l'articolo 66, decreto legislativo n. 276 del 2003 ha quindi esteso alle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto, qualora prestate nei locali del committente, l'applicazione delle norme sulla sicurezza e l'igiene del lavoro di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994. Si noti anche che la stessa norma di riforma del mercato del lavoro contiene altresì disposizioni analoghe di tutela della sicurezza dei lavoratori con rapporti di lavoro "non standard" rientranti nell'ambito della subordinazione, come nel caso del contratto di somministrazione di lavoro e del contratto di lavoro intermittente.

Se questa interazione tra sicurezza del lavoratore parasubordinato o del lavoratore autonomo da un lato e sicurezza dei lavoratori dipendenti dall'altro, era già presente, anche se certamente in maniera non sistematica, anche nella legislazione precedente al Testo Unico, è tuttavia con la legge delega n. 123 del 2007 che viene definito come obiettivo generale la tutela del lavoratore inteso in un contesto più ampio rispetto alla tradizionale categoria della subordinazione, in larga misura prescindendo dalla configurabilità del rapporto come autonomo o subordinato, con l'idea di declinare le modalità concrete degli obblighi di tutela in relazione al contesto organizzativo e produttivo in cui il lavoratore è inserito.

Infatti, la legge delega per l'emanazione del Testo Unico conteneva precisamente la seguente indicazione «applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti essi equiparati» (articolo 1, comma 1, lettera c). E' bene però precisare che la delega non prevedeva una indiscriminata quanto inutile tutela per tutti, che non tenesse conto delle peculiarità che differenziano i rapporti di lavoro tra subordinati, autonomi o parasubordinati, ma piuttosto intendeva che fossero disposte «adeguate e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi, in relazione rischi propri delle attività svolte e secondo principi della raccomandazione 2003 del 134/ del Consiglio, del 18 febbraio 2003» (articolo 1, comma 1, lettera c, n. 2).

In effetti, dunque, l'idea che si affaccia col Testo Unico è quella della inclusione del lavoro parasubordinato e del lavoro autonomo nell'ambito delle tutele, secondo un approccio teso a privilegiare l'effettività del funzionamento del sistema di sicurezza negli ambienti di lavoro, pur nel rispetto delle diverse peculiarità organizzative.

3. I lavoratori autonomi nel decreto legislativo n. 81 del 2008.

Le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 81 del 2008 che riguardano il lavoro autonomo sono in primo luogo quelle relative al campo di applicazione della norma.

Infatti, l'articolo 3, sulla scorta del principio formulato nella legge delega, da un lato prevede il principio per cui il Testo Unico si applica anche ai lavoratori autonomi (comma 4), dall'altro precisa quali siano le norme dell'articolo che trovano specifica applicazione, per cui «nei confronti dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 del Codice Civile si applicano le disposizioni di cui agli articoli 21 e 26» (comma 11).

La struttura del diritto-dovere di sicurezza da parte del lavoratore autonomo è distribuita su due livelli: quello relativo agli obblighi generali del lavoratore autonomo nell'esecuzione dell'opera (articolo 21), e quello della tutela del lavoratore autonomo che agisce in un contesto di etero-organizzazione o di integrazione organizzativa (articolo 26).

Sono dunque previsti per il lavoratore autonomo specifici obblighi tesi a limitarne l'autonomia organizzativa ai fini della sicurezza. L'articolo 21, comma 1, infatti, dispone che egli sia tenuto ad utilizzare nell'esercizio del proprio lavoro:

- attrezzature conformi alla legge, con specifico riferimento alle disposizioni di cui al titolo III;
- i dispositivi di protezione individuale (DPI) di cui al titolo III;
- una apposita tessera di riconoscimento, contenente la fotografia e le generalità, qualora si trovi ad operare presso un luogo di lavoro che si trova nella disponibilità di un datore di lavoro in senso prevenzionistico (articolo 2, comma 1, lettera b).

Si osserva che gli obblighi del lavoratore autonomo ai sensi dell'articolo 21, comma 1, sostanzialmente richiamano quelli già a suo tempo previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 494 del 1996 per il settore dell'edilizia. Bisogna sottolineare, però, che l'attuale norma prevede che questi obblighi, che ricadono direttamente in capo al lavoratore autonomo, abbiano una efficacia generale in ogni settore produttivo. Questi obblighi sono supportati anche da un adeguato apparato sanzionatorio (articolo 60), che vale a garantirne l'effettività ed il rispetto. La norma in esame si applica non solo ai lavoratori autonomi, ma anche alle piccole imprese – ed in particolare ai componenti dell'impresa familiare – ai coltivatori diretti del fondo, ai soci delle società semplici operanti in agricoltura, agli artigiani ed ai piccoli commercianti.

Su un piano diverso da quello precettivo, poi, si pongono le disposizioni di cui all'articolo 21, comma 2, che riguardano la facoltà dei lavoratori autonomi di beneficiare della sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41 e di partecipare alla formazione per i lavoratori di cui all'articolo 37. Si tratta infatti di una facoltà, e non di un obbligo, come appare dalla lettera della norma, e come peraltro risulta evidente anche dalla mancanza di una sanzione nel caso di inosservanza di queste disposizioni. Tuttavia, al riguardo, la norma generale specifica che anche in questa materia restano fermi “gli obblighi previsti da norme speciali” (si veda ad esempio, ai sensi dell'Allegato XVII, relativo alle previsioni dell'articolo 90, comma 9, lettera a, laddove in edilizia si richiede obbligatoriamente al lavoratore autonomo, tra i documenti da fornire al committente, di esibire gli attestati relativi alla sorveglianza sanitaria e alla formazione, nei casi espressamente previsti dalla legge).

Il Testo Unico prevede poi una serie di obblighi, connessi al contratto d'opera, che ricadono sul datore di lavoro (in senso prevenzionistico) il quale si serve del lavoratore autonomo nei locali della propria azienda, ovvero nell'ambito del proprio ciclo produttivo, purché l'opera si svolga in luoghi di cui il datore di lavoro stesso abbia la disponibilità giuridica. Si tratta delle disposizioni di cui all'articolo 26, comma 1, e precisamente dell'obbligo di verifica dell'idoneità tecnico-professionale dei lavoratori autonomi e dell'obbligo di informazione a vantaggio di questi sui «rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare». Inoltre, sempre nella medesima ipotesi di esecuzione dell'opera nel luogo di lavoro del committente, al contratto d'opera, così come al contratto di appalto, deve essere allegato il documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (DUVRI), elaborato ai sensi dell'articolo 26, comma 3. La norma in esame è particolarmente importante ai fini della tutela della sicurezza dei lavoratori autonomi, in quanto definisce il riparto di competenza in materia di valutazione dei rischi. Infatti, mediante l'articolo 26 avviene una tripartizione dell'obbligo di valutazione dei rischi, secondo il seguente schema:

1. resta in capo al lavoratore autonomo l'onere della valutazione dei rischi specifici della propria lavorazione, nonché l'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 21 sopra richiamato;
2. il committente ha l'obbligo di valutazione dei rischi specifici relativi al proprio processo produttivo (DVR), con correlativo obbligo di informazione sui medesimi al lavoratore autonomo;
3. il datore di lavoro committente elabora il DUVRI, con specifico riferimento ai rischi da interferenza tra il proprio ciclo produttivo e l'attività del lavoratore autonomo, e sulla base della cooperazione con lo stesso lavoratore autonomo.

Su un piano per il momento soltanto programmatico, si precisa inoltre che l'articolo 27, comma 1, prevede anche la predisposizione di un sistema di qualificazione dei lavoratori autonomi, con particolare riferimento a specifici settori produttivi, e con valorizzazione del rispetto delle

richiamate norme relative alla sorveglianza sanitaria e alla formazione del lavoratore autonomo (articolo 21, comma 2). Questa disposizione, se non altro in prospettiva evolutiva in quanto non ancora attuata, è particolarmente importante in termini prevenzionistici, poiché inquadra la sicurezza sul lavoro come un requisito professionale necessario affinché il lavoratore autonomo possa operare sul mercato.

Se quelle che precedono sono dunque le norme che riguardano il sistema di tutela generale per i lavoratori autonomi, in alcuni specifici ambiti produttivi, il coordinamento dell'attività del lavoratore autonomo rispetto a contesti di integrazione organizzativa e di etero-organizzazione risulta anche più pregnante. Ad esempio, in edilizia, oltre a quanto già richiamato con riferimento agli obblighi di cui all'Allegato XVII, l'articolo 94 prevede che i lavoratori autonomi «si adeguano alle indicazioni fornite dal coordinatore per l'esecuzione» nominato dal committente. Inoltre, sempre in edilizia, il lavoratore autonomo è tenuto, ai sensi dell'articolo 100, comma 3, a rispettare e ad attuare quanto previsto dal piano di sicurezza e coordinamento redatto dal coordinatore per la progettazione (articolo 91, comma 1, lettera *a*). Pertanto, dall'esame di queste norme appare piuttosto chiaro che il lavoratore autonomo che opera in un cantiere edile è sottoposto ad un regime di controllo eteronomo sull'organizzazione del proprio lavoro particolarmente pregnante, tanto da far pensare, limitatamente alla materia prevenzionistica, che anche sul lavoratore autonomo venga esercitato una sorta di potere direttivo, che si concretizza nell'indicazione di specifiche modalità operative ed organizzative nell'esecuzione dell'opera, che rispondono alla superiore esigenza di sicurezza in un settore produttivo particolarmente rischioso.

4. I lavoratori parasubordinati nel decreto legislativo n. 81 del 2008.

Una fondata critica alla formulazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, almeno fino all'approvazione del decreto legislativo n. 106 del 2009, è stata l'eccessiva laconicità delle norme per quel che concerne l'organizzazione della sicurezza e della salute dei lavoratori atipici. A fronte infatti di una definizione assai ampia del concetto di lavoratore tutelato ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *a*, che ricomprende nella sua formulazione ogni possibile forma di atipicità del rapporto di lavoro, non corrispondeva, almeno finora, un'altrettanto adeguata disciplina organizzativa che indirizzasse il datore di lavoro nella gestione dei rischi specifici connessi al fenomeno dell'atipicità, con particolare riferimento a quelle forme caratterizzate dall'assenza del vincolo di subordinazione.

In primo luogo, si deve tenere conto dell'estensione dell'applicazione delle norme del decreto legislativo n. 81 del 2008 ai lavoratori parasubordinati in generale, e con riferimento agli specifici rapporti di lavoro in particolare.

In relazione al contratto di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, l'articolo 3, comma 7, prevede che si applichino le disposizioni del testo unico in tutti i casi in cui il collaboratore operi nell'ambito dei luoghi di lavoro del committente. Si precisa che le norme del Testo Unico si applicano anche nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni occasionali di tipo accessorio ai sensi dell'articolo 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003 (articolo 3, comma 8).

Inoltre, l'associato in partecipazione (articolo 2549 ss., c.c.), contrariamente a quanto a suo tempo previsto dal decreto legislativo n. 626 del 1994, è specificamente ricompreso nell'ambito dell'equiparazione alla definizione di lavoratore in senso prevenzionistico (articolo 2, comma 1, lettera *a*).

Nella prima formulazione normativa del Testo Unico, queste estensioni soggettive dell'apparato di tutela erano di fatto soltanto norme di principio con valore esclusivamente nominale e formale, ciò in quanto l'articolato non prevedeva disposizioni di dettaglio contenenti adeguate indicazioni organizzative ad integrazione del tradizionale sistema di sicurezza aziendale.

Questa critica si basava sulla semplice constatazione che la sola presenza in azienda di lavoratori atipici costituisce di per sé fonte di rischi specifici, poiché i lavoratori atipici non sono sottoposti

al vincolo di subordinazione, e/o non sono normalmente inseriti nell'organizzazione aziendale, e/o non conoscono il contesto aziendale perché l'oggetto della propria prestazione è per sua natura temporanea, e/o non prestano normalmente la propria attività lavorativa in azienda.

Sul piano dell'effettività delle tutele promesse – a livello definitorio – ai lavoratori parasubordinati, si registra ora una importante novità, rappresentata dalla previsione organizzativa in merito alla valutazione dei rischi dei lavoratori parasubordinati, contenuta nell'articolo 18 del decreto legislativo n.106 del 2009, che ha modificato l'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Infatti, nella sua nuova formulazione, l'articolo 28, di centrale rilevanza nella gestione del sistema di sicurezza aziendale in quanto riguarda l'oggetto della valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro, dispone al comma 1 che siano oggetto di specifica valutazione i rischi «connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro».

Questa semplice previsione è di fondamentale importanza in quanto istituisce in maniera chiara ed univoca l'obbligo di valutazione dei rischi connessi alle peculiari modalità organizzative dei diversi rapporti di lavoro, ivi compresi quelli caratterizzati dalla parasubordinazione. Questa norma infatti obbliga il sistema di sicurezza aziendale a prendere specificamente in considerazione, nell'analisi dei rischi presenti in azienda, le particolari modalità di prestazione dei lavoratori parasubordinati che operano in azienda, che si caratterizzano come presenze atipiche, spesso saltuarie, e comunque relativamente destrutturate rispetto all'organizzazione del datore di lavoro. E' facile dunque prevedere che questo nuovo obbligo finirà col tempo per avere dirette conseguenze sulla elaborazione delle procedure della sicurezza interne alle aziende, nonché sulla modalità di adempimento degli obblighi di informazione (articolo 36) e di formazione (articolo 37) per i lavoratori atipici in generale, e per quelli parasubordinati in particolare.

Si tratta indubbiamente di un importante passo avanti per garantire anche a queste categorie di lavoratori una tutela adeguata ed effettiva, i cui benefici sono affidati non tanto e non solo alle verifiche ispettive degli organi di vigilanza, ma piuttosto alla reale ed efficace operatività dei sistemi di sicurezza aziendali, ed alla capacità di autoanalisi dei rischi da parte delle imprese.

I COLLABORATORI COORDINATI E CONTINUATIVI, I LAVORATORI A PROGETTO, GLI OCCASIONALI

Sommario: 1. La tutela dei collaboratori coordinati e continuativi per effetto del decreto legislativo n. 626 del 1994. – 2. Le novità introdotte dalla Legge Biagi. – 3. La riforma operata dal decreto legislativo n. 81 del 2008.

1. La tutela dei collaboratori coordinati e continuativi per effetto del decreto legislativo n. 626 del 1994.

Sino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003 la tutela della salute e della sicurezza era rimasta ancorata alla sussistenza del rapporto di lavoro subordinato tradizionale, a seguito della stringente formulazione del decreto legislativo n. 626 del 1994, che tendeva ad accogliere una nozione di lavoratore non dissimile da quella di cui all'articolo 2094 del Codice Civile, confermata anche dalla giurisprudenza di legittimità¹.

Invero, l'unica norma che si occupava in modo organico della tutela dei prestatori di lavoro autonomi operanti all'interno delle aziende era l'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994 che possedeva, comunque, un ambito di applicazione limitato, dato che gli obblighi di sostanziavano, essenzialmente, nella verifica dei requisiti tecnico-professionali del lavoratore autonomo, nella informazione sui rischi specifici esistenti nell'ambiente nel quale era destinato a lavorare, sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività; diversamente, per le attività di attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi e degli interventi il datore di lavoro (committente) ed il lavoratore autonomo erano tenuti a cooperare e coordinarsi.

Inoltre se, per molto tempo, la giurisprudenza è rimasta ancorata ad una interpretazione restrittiva dell'articolo del Codice Civile in materia di tutela delle condizioni di lavoro, statuendo l'inapplicabilità della disciplina nei confronti dei rapporti di lavoro autonomo², non ha mancato di rilevare inizialmente in via sporadica e successivamente con maggiore frequenza la necessità di applicare tale normativa anche nei confronti del committente, «tenuto al dovere di provvedere alle misure di sicurezza dei lavoratori anche se non dipendenti da lui, ove egli stesso si sia reso garante della vigilanza relativa alle misure da adottare in concreto, riservandosi i poteri tecnico-organizzativi dell'opera da eseguire»³.

¹ Si veda, ad esempio, Cass. 3 novembre 1999, n. 14165, secondo la quale «il presupposto comune di applicazione delle norme antinfortunistiche e di igiene del lavoro è costituito dalla sussistenza di rapporti di lavoro subordinato “*stricto sensu*”».

² Cfr., ad esempio, Cass. 16 luglio 2001, n. 9614, secondo la quale «ai rapporti di lavoro autonomo, pur se riconducibili alla previsione di cui all'art. 409, n. 3, ultimo periodo, c.p.c., non è applicabile l'art. 2087 c.c., che riguarda esclusivamente i rapporti di lavoro subordinato».

³ Cfr. Cass. 22 marzo 2002, n. 4129, che in motivazione precisa che «anche i terzi, quando si trovino esposti ai periicoli derivanti da un'attività lavorativa da altri svolta nell'ambiente di lavoro, devono ritenersi destinatari delle norme di prevenzione e che sussiste, pertanto, un cosiddetto rischio ambientale, che deve essere coperto da chi organizza il lavoro».

2. Le novità introdotte dalla Legge Biagi.

La Legge Biagi, con l'articolo 66, comma 4, scardinava l'impianto precedente, estendendo le tutele di cui al decreto n. 626 del 1994 anche ai lavoratori coordinati e continuativi, nella modalità a progetto, operanti all'interno dei luoghi di lavoro riconducibili al committente. In questo modo il legislatore delegato ovviava all'anomalia determinata dal fatto che il decreto legislativo n. 626 del 1994 fosse espressamente applicabile, per effetto dell'articolo 2, comma 1, lett. *a*, a studenti e stagisti esposti a rischi particolari, ma – come segnalato – non ai collaboratori coordinati e continuativi in quanto rientranti nell'ambito del lavoro autonomo. In sostanza, il legislatore delegato recepiva, con riferimento ai lavoratori coordinati e continuativi a progetto, quanto affermato anche da parte della giurisprudenza secondo la quale nel contratto d'opera è ipotizzabile un «dovere generale a carico del committente in tema di adozione di misure di sicurezza, o un dovere generale di sorveglianza e di controllo sull'idoneità dell'esecutore dell'opera, sull'adeguatezza dell'organizzazione e dei mezzi all'uopo predisposti e sull'effettivo impiego di questi [...] in relazione al precetto del *neminem laedere*, a tutela dei terzi solo nel caso e nei limiti in cui la prestazione dell'opera si svolga nell'ambito di locali e strutture di pertinenza del committente»⁴. Per gli altri collaboratori le parti potevano determinare «le eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza»⁵.

L'inclusione operata risultava però parziale e determinava alcune criticità e difetti di sistematicità che possono essere così riassumibili: anzitutto, si ponevano difficoltà applicative concrete dovute al fatto che la figura da tutelare (il lavoratore a progetto) era fortemente connotata dall'autonomia nello svolgimento della prestazione (in funzione del risultato, ancorché nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente) mentre il testo del decreto legislativo n. 626 del 1994 era principalmente orientato alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori subordinati⁶; inoltre, la tutela apprestata era limitata al solo lavoro coordinato e continuativo svolto secondo la modalità a progetto (non applicandosi, pertanto, alle vecchie co.co.co. che comunque continuavano ad applicarsi nel settore pubblico residuando peraltro anche in quello privato) e ricollegata allo svolgimento dell'attività lavorativa entro l'ambito aziendale, in tal modo escludendo le ipotesi di svolgimento dell'attività all'esterno dell'impresa del committente, pur con utilizzo di mezzi e strumenti produttivi di quest'ultimo.

Nel silenzio di legge, inoltre, rimaneva incerta la questione relativa al soggetto sul quale gravavano i costi inerenti alla tutela, quella sulla effettiva vincolatività delle disposizioni del committente (che succedeva se il lavoratore a progetto si rifiutava di adottare le misure predisposte dal committente? E nel caso in cui il collaboratore ritenesse tali misure inadeguate?) nonché quelle sulle (eventuali) sanzioni applicabili dal committente ai lavoratori a progetto in caso di inosservanza delle disposizioni in materia di sicurezza.

Più in generale, infine, sorgevano dubbi in ordine al coordinamento tra la nuova disciplina in materia di sicurezza e quella di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994.

⁴ Cfr. in questo senso Cass. 26 gennaio 1995, n. 933, che stabiliva che, al di fuori dei suddetti locali, era configurabile un mero potere di controllo del committente a tutela del suo personale interesse alla buona esecuzione dell'*opus*.

⁵ In questo senso l'art. 62, comma 1, lett. *e*.

⁶ Si vedano, ad esempio, l'art. 4, comma 5, lett. *f*, che pone a carico del datore di lavoro l'obbligo di richiedere ai lavoratori oltre al rispetto di tutta la normativa antinfortunistica, anche «l'osservanza delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione»; l'art. 5, comma 2, lett. *a*, che pone in capo ai lavoratori obblighi inconciliabili con l'autonomia operativa dei collaboratori a progetto (ossia osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dai datori di lavoro, dirigenti e preposti). Sul punto, si veda la presa di coscienza del problema da parte del Ministero del lavoro, con la circ. n. 1/2004, nella quale si riconosce che per i lavoratori autonomi (figure, sotto questo profilo, assai prossime ai collaboratori) lo stesso d.lgs. n. 626 ha previsto uno specifico regime di tutela (art. 7), da un lato, e, dall'altro, che l'attuazione della delega in materia del lavoro avrebbe costituito l'occasione per un adattamento dei principi generali di tutela prevenzionistica alle oggettive peculiarità del lavoro a progetto.

Posta tale breve premessa, è possibile valutare compiutamente se il legislatore delegato, anche alla luce del decreto correttivo n. 106 del 2009, ha compiuto l'opera di armonizzazione della disciplina in materia di salute e sicurezza tenendo conto delle peculiarità dei contratti in oggetto nella redazione del provvedimento delegato.

3. La riforma operata dal decreto legislativo n. 81 del 2008.

Il decreto legislativo n. 81 del 2008, all'articolo 3, comma 7, prevede che «nei confronti dei lavoratori a progetto di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente».

Premesso che ciò non toglie, ovviamente, che anche per gli altri collaboratori le parti possano stabilire o concordare l'applicazione di determinate misure di sicurezza e di informazione/formazione⁷, la formulazione utilizzata porta ad alcune prime considerazioni: anzitutto, viene esteso l'ambito soggettivo di applicazione dato che, coerentemente, la tutela concerne tutte le collaborazioni coordinate e continuative *ex* articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile. Inoltre, è da ritenere che l'inclusione di cui sopra valga anche per le c.d. «mini» co.co.co., ossia per quelle prestazioni, disciplinate dall'articolo 61, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003, escluse dalla necessaria riconduzione al progetto data la limitatezza del rapporto con lo stesso committente (durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente o compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare non superiore a 5 mila euro)⁸. Peraltro, per tali ultime ipotesi, l'obbligo incombente sul committente è da ritenere particolarmente intenso, data l'esiguità del lasso temporale di collaborazione al quale consegue un maggior rischio incombente su salute e sicurezza.

Il decreto legislativo n. 81 del 2008 conferma, invece, che l'applicazione del decreto è limitata ai collaboratori che svolgono l'attività lavorativa entro i luoghi di pertinenza del committente, non accogliendo, dunque, le istanze che vogliono tutelati anche quei collaboratori che, pur prestando l'attività "esternamente", comunque vengono a contatto e (soprattutto) utilizzano strumenti di parte committente.

Dato che l'articolo 3, comma 7, decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede l'applicazione generalizzata del decreto al collaboratore che svolge l'attività presso tali luoghi si deve dedurre che si applicheranno, tra le altre, non solo le norme in materia di tutela della salute e della sicurezza ma anche quelle relative ad informazione e formazione sui rischi presenti nell'impresa committente, in generale e, in particolare, per le attività che il collaboratore è tenuto a svolgere. In particolare, in mancanza di esplicite esclusioni, al collaboratore risulteranno applicabili, tra gli altri, l'articolo 20 e – per, quanto concerne il profilo sanzionatorio, l'articolo 59 – del decreto legislativo n. 81 del 2008. In base al citato articolo 20, in particolare, i collaboratori saranno tenuti ai seguenti doveri: «osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale», «non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo», «non compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza ovvero che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori», «partecipare ai programmi di formazione e di addestramento organizzati dal datore di lavoro», «sottoporsi ai

⁷ Per chiudere il cerchio si ricorda che l'art. 62, comma 1, lett. e, del d.lgs. n. 276/2003 stabilisce che, con riferimento ai collaboratori a progetto, le eventuali misure della sicurezza (ulteriori rispetto a quelle di legge) debbono risultare per iscritto, ai fini della prova.

⁸ Tralasciando il dibattito sulla compatibilità tra un rapporto così breve e gli elementi della coordinazione e, soprattutto, della continuità.

controlli sanitari previsti dal presente decreto legislativo o comunque disposti dal medico competente»⁹.

Da tale sequela di doveri pare di poter desumere che il legislatore delegato abbia optato per il riconoscimento, in capo al committente, di un vero e proprio potere direttivo in tema di tutela della salute e della sicurezza (inclusa l'attività di informazione/formazione) con conseguente dovere di conformazione incombente sul collaboratore. Se per un verso risulterebbe, in tal modo, chiara la presa in carico da parte del committente degli obblighi di sicurezza, circostanza che eleva i collaboratori "interni" al medesimo piano dei dipendenti (con le conseguenti ricadute positive in termini di maggiore sicurezza e trasparenza in tema di responsabilità), per altro verso, in concreto, potrebbero esservi delle conseguenze sulle modalità esecutive della prestazione e, in particolare, sull'autonomia del collaboratore, il quale, come sopra precisato, sarà tenuto – limitatamente ai profili concernenti la tutela della salute e sicurezza dettati dall'articolo 20 sopraccitato – ad attenersi alle direttive del committente.

In conseguenza del chiaro rapporto di diritti e doveri di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, ne consegue che il comportamento del collaboratore difforme dalle direttive in materia di salute e sicurezza del committente (circostanza che potrebbe risultare integrata non solamente dal mancato rispetto delle prescrizioni ma anche dal rifiuto di partecipare a corsi di formazione o di sottoporsi ai controlli del medico competente) si configura come inadempimento che, in quanto tale, potrebbe legittimare il recesso del committente per giusta causa.

Peraltro, nei casi di violazione dei doveri sopra indicati¹⁰ ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, si applicheranno anche le contravvenzioni previste dall'articolo 59.

Siccome, di solito, niente è solo bianco o nero, che ne è del grigio, ossia di quei collaboratori che svolgono l'attività in parte nei luoghi riferibili alla committente ed in parte al di fuori? Per quanto concerne le misure di sicurezza non sembrano esservi dubbi: sarà a carico del datore di lavoro la predisposizione delle misure a tutela della salute e sicurezza del collaboratore per i momenti nei quali svolge l'attività all'interno dei luoghi di pertinenza del committente. Sembra poi di doversi concludere nel medesimo senso anche per quanto concerne le attività di informazione/formazione (pertanto il collaboratore avrà diritto ad essere informato/formato circa i rischi che potrebbero riguardarlo direttamente nelle fasi di lavoro nei luoghi di parte committente).

Inoltre, dato che, lo ricordiamo, l'articolo 3, comma 7, prevede l'applicazione generalizzata delle disposizioni di cui al decreto, appare non secondario il tema della nomina del rappresentante per la sicurezza.

A rigor di logica, se ai collaboratori che svolgono l'attività nei luoghi del committente si applica il decreto legislativo n. 81 del 2008 (con il relativo carico di diritti, obblighi e doveri) allora gli stessi (qualche dubbio sorgerebbe in merito ai c.d. mini-co.co.co.) dovrebbero partecipare all'elettorato, passivo e attivo, in tema di rappresentanti della sicurezza. Il decreto legislativo n. 81 del 2008 con riferimento alle organizzazioni sino alle 15 unità (articolo 47, comma 3) stabilisce che «il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno» con ciò non escludendo dall'elettorato attivo e passivo (secondo il ragionamento appena fatto), i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto.

Diversamente, oltre le 15 unità, sono eleggibili (articolo 47, comma 4) i soggetti «nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda», di fatto limitando il lato passivo all'area del lavoro subordinato. È pur vero, comunque, che nel caso di mancanza di tali rappresentanze il lavoratore viene eletto tra i lavoratori stessi. La questione non è di poco conto in generale e,

⁹ In questo senso l'art. 20, comma 2, lett. *b, f, g, h, i*, del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁰ Oltre alle ulteriori ipotesi c) e d) dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, che concernono, rispettivamente, l'utilizzo corretto delle attrezzature di lavoro, delle sostanze e dei preparati pericolosi, dei mezzi di trasporto e dei dispositivi di sicurezza nonché l'utilizzo in modo appropriato dei dispositivi di protezione messi a loro disposizione.

soprattutto, per quei casi, particolari, ove la stragrande maggioranza (se non la totalità) dei collaboratori sono a progetto (si pensi alle attività svolte all'interno dei *call center*).

D'altra parte, risulterebbe poco coerente con le logiche sostanzialiste sottese all'intervento legislativo escludere dall'elettorato in tema di nomine dei rappresentanti tale categoria di soggetti che, a ben vedere, possono avere un rapporto contrattuale tutt'altro che marginale e/o occasionale.

Con ciò si intende rilevare che la collaborazione coordinata e continuativa, anche alla luce dell'intervento di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003, non ha una durata limite fissata dalla legge (necessitando invece di un termine, determinato o determinabile, ricollegato all'interesse delle parti) diversamente da quanto accade, invece, per un altro rapporto di lavoro subordinato, quello a tempo determinato, relativamente al quale la legge fissa inderogabilmente un termine massimo.

Ancora, il decreto legislativo n. 81 del 2008 prende in considerazione i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, ai fini del computo dei lavoratori necessari per l'applicazione di determinate specifiche discipline. In particolare, l'articolo 4, comma 1, lett. *l*, stabilisce che, ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il decreto legislativo n. 81 del 2008 fa discendere particolari obblighi, non sono computati «i collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile, nonché i lavoratori a progetto di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003, e successive modificazioni e integrazioni, ove la loro attività non sia svolta in forma esclusiva a favore del committente».

La norma ha un ambito soggettivo diverso da quello di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 81 del 2008, riguardando i collaboratori che svolgono l'attività in monocommittenza.

Anzitutto viene immediatamente un dubbio circa l'ambito applicativo: se è corretto il ragionamento precedente, che vuole inclusi tra i soggetti tutelati anche coloro che svolgono le c.d. mini co.co.co., è possibile che tali soggetti, in regime di monocommittenza (seppure temporanea), rientrino nel computo dei lavoratori? A rigor di logica la risposta dovrebbe essere negativa, nel qual caso, però, avremmo, di fronte a due disposizioni identiche, interpretazioni soggettive differenti.

A ben vedere, inoltre, a meno di non assistere ad un difetto di sistematicità all'interno del decreto legislativo n. 81 del 2008, pare che tale disposizione debba essere analizzata congiuntamente a quella dell'articolo 3, comma 7, che prevede che le norme del decreto legislativo n. 81 del 2008 «si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente». Da ciò se ne dovrebbe dedurre che, quanto al computo di lavoratori, sussista in realtà un doppio livello di delimitazione costituito dalla combinazione delle due disposizioni: conseguentemente, traendo le conclusioni, si dovrebbero computare solamente quei collaboratori che operano non solo in regime di monocommittenza, ma anche all'interno dei luoghi riferibili a parte committente.

Posto il principio, sorgono comunque problemi di tipo applicativo.

Da un lato si pone il problema di come valutare concretamente la monocommittenza: per evitare il computo dei collaboratori basta specificare in contratto che il collaboratore può svolgere anche altre attività. In altri termini: basterebbe il silenzio delle parti per evitare il computo, posto che la disciplina di cui all'articolo 64, comma 1, decreto legislativo n. 276 del 2003, prevede che «salvo diverso accordo tra le parti il collaboratore a progetto può svolgere la sua attività a favore di più committenti»?

Oppure è necessario verificare, in concreto, che il collaboratore, benché formalmente libero di concludere altri rapporti contrattuali, sia sostanzialmente in regime di monocommittenza non determinato da sua inerzia? In altri termini, la problematica concerne la valutazione formale o sostanziale della monocommittenza. La risposta che appare più idonea è quest'ultima, che comporta, però, sul piano applicativo maggiore incertezza rispetto alla via formalistica (un primo problema, già segnalato, concerne appunto l'inerzia del collaboratore). Una soluzione, comunque parziale, potrebbe consistere nel riconoscimento in capo al collaboratore, di un onere

di comunicazione al committente, all'inizio del rapporto, circa lo svolgimento di ulteriori attività. Comunicazione che andrebbe effettuata anche in corso di rapporto, per ogni variazione rilevante ai fini del computo. Ciò determinerebbe comunque incertezza laddove, invece, non ve ne dovrebbe essere (ossia in merito al computo dei lavoratori per valutare se si ricade o meno sotto una determinata disciplina).

Dall'altro lato, si pone l'ulteriore questione inerente al collaboratore (in regime di monocommittenza) che svolge solo in parte l'attività nei luoghi aziendali. Si computa? Da quando? Come si definisce il lasso temporale utile ai fini del computo? Si considera solamente in caso di prevalenza del lasso temporale di svolgimento della prestazione all'interno dei locali rispetto a quella svolta al di fuori?

Altro aspetto che merita di essere accennato è costituito dalla questione inerente i costi in materia di salute e sicurezza: l'articolo 15 del decreto legislativo n. 81 del 2008 afferma, infatti, che «le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori» (tra i quali rientrano anche i collaboratori a progetto ai quali si applica il decreto).

Infine, un accenno ad una modifica del decreto legislativo n. 81 del 2008 che appare tutt'altro che marginale e che potrebbe "costringere", nei fatti, le imprese a valutare compiutamente le problematiche eventualmente sussistenti in tema di tutela della salute e sicurezza dei collaboratori a progetto: intendo riferirmi all'aggiunta, apportata per mezzo del decreto correttivo n. 106 del 2009, all'articolo 28 ove si prevede che, in tema di valutazione dei rischi, il "datore di lavoro" (inteso anche quale committente) deve valutare i rischi «connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro». In altri termini, l'imprenditore deve prendere specificamente in esame le tipologie contrattuali utilizzate per lo svolgimento dell'attività d'impresa al fine di rilevare possibili rischi specifici per taluni soggetti. In questo senso, pare di poter affermare che la temporaneità del rapporto, propria del rapporto di lavoro dipendente a termine così come del rapporto di collaborazione a progetto (che, comunque, secondo l'impostazione del decreto legislativo n. 276 del 2003, presenta una fine ricollegata alla realizzazione dell'obiettivo finale o al raggiungimento della data indicata dalle parti) risulti elemento critico per la salute e sicurezza dei lavoratori.

Peraltro, l'attenzione dovrà risultare concentrata sui rapporti di lavoro "atipici", "flessibili" in generale ed su quello a progetto in particolare, in considerazione del fatto che la disciplina normativa prevede un regime di libera recedibilità del committente (aspetto generalmente non modificato in favore del lavoratore in sede di accordi contrattuali individuali); pertanto, al di là del termine fissato nel documento contrattuale (che può essere anche notevolmente distante nel tempo, in considerazione della complessità del progetto o programma di lavoro da portare a termine), il committente avrà, in generale, meno remore ad interrompere il rapporto di collaborazione rispetto al datore di lavoro, aspetto che sembra determinare una maggiore "precarietà" del lavoratore a progetto con ricadute negative circa la tutela della salute e sicurezza dello stesso.

FENOMENO INFORTUNISTICO E BUONE PRATICHE: FOCUS SUL LAVORO A PROGETTO

Sommario: 1. Il fenomeno infortunistico per i lavoratori autonomi e parasubordinati. – 2. Gli spunti forniti dalle lacune della normativa in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori a progetto. – 3. La contrattazione collettiva e gli accordi istituzionali in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. – 4. Gli a.e.c. per i lavoratori a progetto. – 5. Gli enti territoriali e la promozione della tutela della salute e sicurezza dei collaboratori. – 6. Conclusioni.

1. Il fenomeno infortunistico per i lavoratori autonomi e parasubordinati

Il fenomeno infortunistico registra proprio quest'anno un sensibile calo nel suo dato dimensionale complessivo. Questa è certamente una notizia assai confortante, anche perché i dati infortunistici in decremento sono forniti al netto della crisi e della conseguente diminuzione dell'attività economica (nel 2008 infatti, fonte Istat, il numero degli occupati è aumentato dello 0,8%, facendo comunque ancora registrare un dato di segno positivo nonostante il forte calo dell'ultimo trimestre).

I dati complessivi di fonte Inail per il 2008 parlano di un confortante calo complessivo del 4,1% rispetto al precedente anno, e di un calo del 7,2% degli infortuni mortali¹.

Questi numeri danno conto del fenomeno infortunistico generale, che finalmente pare testimoniare l'efficacia di norme che ormai da quindici anni impongono alle aziende di mettere in campo un sistema di sicurezza "globale", che analizza tutti i rischi sul lavoro, e che è basato sulla programmazione e la prevenzione degli infortuni.

A fronte però di questi risultati complessivi, il rapporto Inail 2008, reso pubblico nel giugno 2009, consente anche qualche osservazione relativa all'andamento degli infortuni nell'ambito delle categorie del lavoro autonomo e parasubordinato, oggetto di questa ricerca.

Per quanto riguarda il fenomeno della parasubordinazione si deve registrare che il dato infortunistico è in realtà aumentato sensibilmente nel periodo 2004-2008.

Infortuni	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2008-2004
Apprendisti	26.548	26.146	26.905	26.367	23.975	- 9,7%
Dipendenti	808.794	785.677	776.502	770.647	740.919	- 8,4%
Autonomi	124.111	121.123	116.544	106.738	101.479	- 18,2%
Parasubordinati	7.276	7.085	8.207	8.658	8.567	+17,7%

Fonte: *Rapporto Inail 2008*.

In effetti, a fronte di un generalizzato calo degli infortuni, che se valutati nel periodo 2008-2001 registrano una diminuzione percentuale addirittura del 14,5% (variazione 2008-2004: - 9,5%), si deve registrare un notevole aumento degli infortuni dei lavoratori parasubordinati, che in completa controtendenza sono aumentati del 17,7%, pur con una leggera flessione nel 2008 rispetto al 2007. Invece, sempre ai fini del presente lavoro, appare interessante l'andamento del fenomeno infortunistico per quanto riguarda i lavoratori autonomi. Infatti, coerentemente con l'andamento generale, anche la percentuale di infortuni per gli autonomi è in rilevante flessione:

¹ Fonte: Inail, *Rapporto Annuale – Analisi dell'andamento infortunistico 2008*, in www.inail.it.

- 18,2%. In effetti, si tratta della maggiore flessione rispetto alle popolazioni di riferimento della tabella Inail sopra riportata.

Questo trend è anche confermato dalla variazione degli infortuni mortali nel medesimo periodo di riferimento.

Infortuni Mortali	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2008-2004
Apprendisti	26	26	30	27	27	+ 3,8%
Dipendenti	1.013	1.018	1.038	948	863	- 14,8%
Autonomi	276	222	251	212	210	- 23,9%
Parasubordinati	13	14	22	20	20	+ 53%

Fonte: Rapporto Inail 2008.

Anche per quanto riguarda gli infortuni mortali si registra una generale diminuzione in tutte le categorie prese in esame, ad esclusione dei lavoratori parasubordinati. Infatti, l'andamento degli infortuni mortali per i lavoratori parasubordinati è in crescita (+ 53% nel periodo 2008-2004). Questa altissima percentuale di aumento, però, è statisticamente non indicativa in considerazione del fatto che fortunatamente il numero delle vittime è comunque circoscritto in termini numerici (20 nel 2008). Invece, di grande importanza ai fini della presente ricerca è la diminuzione in termini percentuali degli infortuni dei lavoratori autonomi (-23,9% nel periodo 2008-2004), a testimonianza di un fenomeno infortunistico in decisiva decrescita, il cui trend positivo appare consolidato.

Infatti, per i lavoratori autonomi, la percentuale di diminuzione degli infortuni mortali, che non risente certo di fenomeni di sottostima delle denunce rispetto al fenomeno reale, si presenta in percentuale analoga, ed anzi maggiore (- 23,9%) nel periodo di riferimento, rispetto al decremento del fenomeno infortunistico complessivo per tutte le categorie di lavoratori (- 18,2%).

Al fine di verificare il grado di gravità degli infortuni rispetto alle diverse tipologie di rapporti di lavoro qui prese in considerazione, può farsi una ulteriore osservazione per quanto riguarda l'incidenza degli infortuni mortali rispetto al totale degli infortuni. In questo senso, appare piuttosto sorprendente il fatto che per quanto riguarda i lavoratori parasubordinati, per i quali in valori assoluti il fenomeno infortunistico potrebbe sembrare abbastanza circoscritto, in realtà si rileva che ogni mille infortuni 2,3 risultano mortali. Si tratta di un rapporto piuttosto alto, se si considera che, per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, ogni mille infortuni solo 1,1 risulta mortale. Per quanto riguarda infine i lavoratori autonomi, il rapporto in esame si avvicina, pur restando inferiore, a quello dei lavoratori parasubordinati (ogni mille infortuni, 2 risultano mortali).

Gli spunti di valutazione di una maggiore efficacia del sistema sicurezza che i dati degli infortuni forniscono in considerazione della generale diminuzione del fenomeno possono essere considerati solo in minima parte come dovuti al miglioramento della normativa sugli infortuni. Infatti, i dati sopra commentati si riferiscono al 2008, e dunque sono troppo recenti rispetto alla riforma del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Piuttosto, pare più calzante l'osservazione che il fenomeno infortunistico sia in calo in considerazione del generale aumento di efficacia e di efficienza dei sistemi di sicurezza aziendali. Infatti, l'organizzazione della sicurezza, nelle sue linee essenziali di programmazione degli interventi, di valutazione dei rischi, e di gestione aziendale mediante figure appositamente dedicate (RSPP, RLS, Medico Competente, ecc.) sostanzialmente risale al decreto legislativo n. 626 del 1994, cioè ormai a quindici anni or sono.

Quindi, sia le aziende sia il sistema di relazioni industriali in questi quindici anni hanno fatto notevoli ed importanti passi nella direzione di un generale aumento della consapevolezza dell'importanza del tema della sicurezza in azienda.

A questo punto, però, qual è lo stato dei fatti con riferimento alla parasubordinazione? Esistono anche in questo ambito delle buone prassi, soprattutto condivise tra impresa e lavoratori, e quali sono? La risposta a queste domande, che implica una ricerca di esperienze relative a sistemi gestionali condivisi, è assai importante poiché le buone prassi finiscono sempre per essere contagiose nel generare comportamenti adeguati alle norme di sicurezza.

2. Gli spunti forniti dalle lacune della normativa in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori a progetto.

Nell'ultimo decennio sono stati tanti i passi in avanti fatti dall'ordinamento italiano in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori c.d. parasubordinati, eppure non si può parlare di piena equiparazione di questi lavoratori con i dipendenti.

Certamente, le tutele dei collaboratori sono aumentate sol che si pensi che, sino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003, solamente l'articolo 7 del decreto legislativo n. 626 del 1994 si occupava della tutela da prestare ai prestatori di lavoro autonomi (e, pertanto, anche dei collaboratori coordinati e continuativi) operanti all'interno delle aziende.

Come noto, invece, l'articolo 66, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003 estendeva le tutele di cui al decreto n. 626 del 1994 anche ai c.d. collaboratori a progetto svolgenti la prestazione lavorativa all'interno dei luoghi di lavoro riconducibili a parte committente.

Ciò significava, però, escludere dalle tutele a carico del committente, tutta una serie di attività svolte in via coordinata e continuativa con modalità tipiche della parasubordinazione, ossia con una tendenziale monocommittenza, con l'utilizzo di attrezzature e mezzi di lavoro riferibili a parte committente ponendo qualche delicata problematica circa le attività svolte in parte all'interno ed in parte all'esterno dei locali di parte committente nonché i collaboratori occasionali, esclusi dalla disciplina applicabile al rapporto di lavoro a progetto e dunque insuscettibili alle norme in tema di tutela della salute e sicurezza.

Gran parte delle questioni sul tavolo non sono state toccate dal decreto legislativo n. 81 del 2008 il quale ha ribadito la sostanziale equiparazione con i lavoratori dipendenti sul versante della tutela della salute e sicurezza unicamente per i collaboratori (questa volta non solo a progetto) che svolgono l'attività nei luoghi di lavoro di parte committente, pur innovando su diversi altri aspetti (si pensi ai diritti e doveri dei lavoratori, anche a progetto, nonché il computo e la rilevanza dei collaboratori il tema della nomina dei rappresentanti per la sicurezza, sia da un punto di vista di elettorato attivo che passivo).

Neppure l'intervento correttivo operato per mezzo del decreto legislativo n. 106 del 2009 ha apportato significative variazioni se si esclude l'importante riferimento ai tipi contrattuali introdotto all'articolo 28, comma 1, in tema di valutazione dei rischi, richiamo che vale certamente anche per le fattispecie "atipiche" ed in primis per i rapporti di lavoro a progetto.

Dopo questa succinta ricostruzione appare pertanto opportuno verificare, in prima istanza, se le parti sociali hanno in un qualche modo colmato le lacune evidenziate dalla normativa, o comunque abbiano posto in essere un'opera di rielaborazione ed interpretazione volta a riconoscere ai collaboratori diritti non previsti dal decreto legislativo n. 81 del 2008 (a titolo esemplificativo: onerando il committente circa i costi e l'adozione delle misure di sicurezza in favore dei collaboratori che utilizzano mezzi, strumenti e macchinari riferibili a parte committente).

3. La contrattazione collettiva e gli accordi istituzionali in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Senza voler anticipare quanto di seguito riportato, in questo paragrafo si analizzano taluni accordi effettuati in sede collettiva nonché accordi istituzionali aventi ad oggetto il tema della salute e sicurezza dei lavoratori.

Anzitutto, merita di essere analizzato l'“Accordo interconfederale sui rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza in ambito lavorativo e sulle pariteticità (in applicazione al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81)” sottoscritto da Confapi e da Cisl e Uil il 22 luglio 2009. Trattasi, pertanto, di documento recentissimo che tocca un aspetto certamente non secondario ossia quello della nomina dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Tale documento è stato ritenuto necessario (si legge nelle premesse) in quanto il decreto legislativo n. 81 del 2008, nel prevedere i principi generali di prevenzione in tema di rappresentanza dei lavoratori per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, ha demandato proprio alla contrattazione collettiva la definizione di molteplici aspetti applicativi. Tale aspetto determina, poi, la definizione/adozione di criteri di partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze in tutte le fasi di valutazione preventiva del rischio, in ossequio a quanto previsto dal decreto legislativo n. 25 del 2007, che istituisce un quadro generale per quanto concerne la informazione e consultazione dei lavoratori.

Una prima considerazione, seppure lapalissiana: il documento, trattando unicamente del tema della nomina del rappresentante della sicurezza, non tocca altri aspetti che dovrebbero/potrebbero essere oggetto di accordi collettivi (viene da pensare, anzitutto, alla questione dei lavoratori a progetto che svolgono l'attività con mezzi e strumenti riferibili a parte committente).

Inoltre, il documento è circoscritto ai lavoratori dipendenti seppure, in ambito confederale, le parti sociali ben avrebbero potuto disciplinare il fenomeno nel suo complesso. Per tale via si è persa una buona occasione per affermare, quantomeno in un ambito così importante quale quello della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, una piena equiparazione di questi a prescindere dall'assetto formalistico che sottende alle modalità di erogazione della prestazione. Tale limitazione appare evidente sol leggendo il titolo dell'articolo 2 dell'accordo che ben evidenzia la limitazione della sfera soggettiva interessata dall'accordo: tale articolo tratta, infatti, di aziende o unità produttive fino a 15 dipendenti.

Pertanto, l'accordo fa riferimento, quanto al computo, all'aspetto meramente formalistico del rapporto, escludendo i collaboratori a progetto (e gli associati in partecipazione). Tra l'altro, tale soluzione appare non pienamente sovrapponibile al dettato del decreto legislativo n. 81 del 2008 che invece all'articolo 47, comma 3 e sempre in tema di nomina dei rappresentanti per la sicurezza, fa riferimento alle organizzazioni sino alle 15 unità, circostanza che parrebbe non escludere dall'elettorato, attivo e passivo, i collaboratori a progetto.

Tale problematica non pare di poco conto, in quanto in alcune realtà potrebbe sussistere un numero non irrilevante di collaboratori a progetto che svolgono l'attività in monocommittenza ed all'interno dei luoghi riferibili a parte committente.

La stessa forzatura/limitazione è presente anche per quanto concerne le organizzazioni oltre le 15 unità (trasformate, dall'accordo interconfederale, in dipendenti).

Pertanto, che accade se, nel caso limite, il datore di lavoro ha alle proprie dipendenze 15 dipendenti ed un lavoratore a progetto con le summenzionate caratteristiche? Secondo una analisi sostanzialistica del c.d. Testo Unico verrebbe da affermare che le unità complessive sono 16 con il corollario di conseguenze applicative; diversamente, secondo l'accordo interconfederale i lavoratori da considerare sarebbero solamente i dipendenti.

Altra situazione tutt'altro di scuola: che accade nel caso di un numero esiguo di dipendenti (poniamo in misura notevolmente inferiore a 15) ed un numero rilevante di lavoratori a progetto ai quali risulta applicabile in toto il Testo Unico (caso tipico quello dello svolgimento di taluni servizi telefonici – recupero credito, vendita o promozione telefonica – presso i locali di parte committente nei c.d. call center)?

A conferma della sola rilevanza, per l'accordo interconfederale, dei dipendenti per quanto concerne l'elettorato attivo e passivo, si legga anche l'articolo 4. Se, infatti, da un lato la norma collettiva appare non riferita direttamente ai lavoratori dipendenti (il primo comma si riferisce, infatti, al diritto al voto per tutti i lavoratori – e non dipendenti –), dall'altro, la stessa richiama, più volte, aspetti che paiono incompatibili con rapporti diversi da quello dipendente: così il richiamo non solo a coloro che “prestano l'attività nelle sedi aziendali” ma, soprattutto, il

riferimento, quanto all'elettorato passivo, ai soli "lavoratori in servizio e non in prova alla data delle elezioni purchè il loro rapporto di lavoro abbia durata almeno pari a quella del mandato". Neppure nel resto del documento si rinvengono norme relative, direttamente o indirettamente, ai lavoratori a progetto. Così, l'articolo 12 tratta dello "stress lavoro-correlato" non contiene alcun riferimento alle ipotesi di lavoro c.d. "atipico" o "non standard"; del pari, anche la formazione ed informazione, disciplinati dall'articolo 13, sembrano riferiti ai soli lavoratori subordinati piuttosto che a tutti quei lavoratori che, indipendentemente dal tipo contrattuale, svolgono l'attività all'interno dei luoghi di lavoro riferibili al datore di lavoro.

Altro documento che appare interessante analizzare è costituito dall'Accordo sindacale Confindustria Marche – Cigl, Cisl, Uil Marche, del 10 febbraio 2009. In ambito regionale le parti sociali, infatti, intendono dare concretezza alla formazione ed informazione dei lavoratori in tema di tutela della salute e sicurezza, aspetto considerato come strumento chiave per diminuire gli incidenti sul lavoro attraverso anche la prevenzione degli infortuni. Tale aspetto, in effetti, appare rilevante anche e soprattutto in considerazione del fatto che un lavoratore carente di formazione ed informazione sui dispositivi di sicurezza e sugli strumenti a sua disposizione, non solo non sarà in grado di percepire possibili fonti di pericolo ed evitare il danno diretto per sé o per gli altri ma non sarà neppure in grado di valutare consciamente rischi potenziali ai quali porre rimedio prima del realizzarsi dell'evento dannoso, eventualmente segnalando la problematica al responsabile per la sicurezza o, comunque, ai responsabili aziendali in tema di salute e sicurezza.

Poste le considerazioni di cui sopra, si constata che anche in tale documento non si rinvengono disposizioni applicabili ai lavoratori a progetto; ciò dimostra, ancora una volta, una mentalità tutto sommato ancorata ai rapporti di lavoro dipendente ed in contrasto con il tentativo di apertura manifestato dal decreto legislativo n. 81 del 2008.

Infatti, le parti sociali regionali, benché nelle premesse, facciano riferimento al comune interesse, a seguito dell'approvazione del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, alla promozione di una diffusa azione di sensibilizzazione in materia di sicurezza sul lavoro del sistema impresa in ogni sua componente, con l'obiettivo di innalzare i livelli di sicurezza sul lavoro e di salute dei lavoratori, ovvero della cultura della sicurezza per diminuire gli infortuni sul lavoro e segnatamente quelli mortali e le malattie professionali, trattano unicamente dei lavoratori dipendenti.

Tra l'altro, la figura del lavoratore a progetto "sfugge" all'attenzione delle parti sociali anche laddove queste trattino del delicato problema della tutela delle posizioni lavorative "deboli"; in questo senso, si veda l'articolo 4 dell'accordo che, dopo aver affermato la necessità di tutelare, specificamente, talune categorie di lavoratori ritenute "deboli" e potenzialmente soggette a rischi alla salute e sicurezza sul luogo di lavoro, li indica nelle seguenti categorie: lavoratori non italiani o con meno di 32 anni o, ancora, assunti da meno di 12 mesi; lavoratrici nonché lavoratori provenienti da imprese con meno 150 dipendenti o, infine, dipendenti di aziende appartenenti a settori particolarmente a rischio.

Pertanto, nessun cenno ai lavoratori atipici.

Peraltro, l'accordo, seppure recentissimo (marzo 2009) non può tenere in debito conto della modifica operata al decreto legislativo n. 81 del 2008 per mezzo del decreto legislativo n. 106 del 2009 che ha implementato l'articolo 28, comma 1, prevedendo specificatamente che la valutazione dei rischi deve essere effettuata tenuto conto, anche, dei rischi "connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro"; in altri termini, la valutazione dei rischi in tema di tutela della salute e sicurezza deve prevedere una analisi anche delle tipologie contrattuali; in questo senso, la temporaneità del rapporto, proprio non solo del rapporto dipendente a termine ma anche di quello a progetto, deve essere considerato elemento particolarmente critico per la salute e sicurezza e di ciò ne deve dare conto il datore di lavoro nel documento di valutazione dei rischi.

Infine, merita una segnalazione l'accordo che parti sociali ed istituzionali hanno raggiunto con riferimento alla c.d. VAV (Variante di Valico), siglato in data 17 ottobre 2008. Tale accordo, pur non riguardando i lavoratori a progetto (il contesto dell'accordo non appare adeguato, in

astratto, ai lavoratori a progetto, avendo quale riferimento attività di scavi ed edilizia) risulta comunque molto interessante in quanto prevede un sistema di incentivi economici in favore della squadra e del lavoratore maggiormente impegnati nella tutela della salute e sicurezza.

Tale riconoscimento monetario è importante di per sé nonché per la modalità di erogazione posto che tale emolumento non viene erogato direttamente dal datore di lavoro ed appare tendente a realizzare compiutamente quella integrazione organizzativa di cui si è trattato precedentemente².

4. Gli a.e.c. per i lavoratori a progetto.

Dopo aver trattato di alcuni accordi intervenuti a livello interconfederale, regionale ed istituzionale ed aver rilevato, quale filo conduttore in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, una sostanziale attenzione, in via esclusiva, per i rapporti di lavoro subordinato, pare opportuno valutare se, nell'ambito degli accordi economici collettivi posti in essere a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003, trovi spazio (e come) la disciplina in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori a progetto.

Un primo documento che si analizza è quello siglato dall'Unci – Unione Nazionale Cooperative Italiane e da Clacs Cisl, datato 4 giugno 2008. In tale accordo si legge, all'articolo 9, che «le parti concordano sulla necessità di potenziare le misure a garanzia della sicurezza dei soci con rapporto di lavoro non dipendente sui posti lavoro. Le parti si impegnano a sviluppare in sede del costituendo Ente Bilaterale Paritetico iniziative e servizi di supporto alle Cooperative per migliorare i livelli di sicurezza sui posti di lavoro. Ai sensi degli articoli 62 comma 1 e 66 comma 4 del decreto legislativo 276/03, constatato che la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro del Committente, questi individua le misure per la tutela della salute e sicurezza del collaboratore e ottempera agli adempimenti previsti dagli art. 21 e 22 del lgs 626/94 e successive modifiche; con particolare riferimento a quanto previsto all'art. 21 comma 1 lettera b) di detto Decreto provvede ad informare il collaboratore in modo specifico sulla presenza e le attribuzioni del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza». Come appare chiaro, l'accordo che, per quanto consta, non risulta essere stato rinnovato, è precedente rispetto alla disciplina del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Tuttavia, vi è un aspetto che appare meritevole di essere sottolineato: le parti, verosimilmente forzando il dato di fatto, constatano che «la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro del Committente» con il conseguente onere in capo a quest'ultimo circa la predisposizione delle misure di sicurezza. La forzatura appare evidente in quanto non appare possibile, in via preventiva ed astraendosi dai singoli specifici contesti lavorativi, affermare che tutte le prestazioni si svolgono all'interno dei luoghi di lavoro riferibili a parte Committente. D'altra parte, con tale affermazione si vorrebbe comunque ricondurre sotto una tutela legale (ed in particolare sotto l'articolo 66, comma 4, decreto legislativo n. 276 del 2003) aspetti che ne sarebbero risultati esclusi per effetto della suddetta normativa (ossia lo svolgimento di attività al di fuori di luoghi di lavoro riconducibili a parte committente o, comunque, con mezzi e strumenti alla stessa riferibili).

Altro accordo, che segue, sostanzialmente, le tracce di quello appena trattato, è quello sottoscritto in data 7 marzo 2007 (e, per quanto consta, anch'esso non oggetto di modifica a seguito del decreto legislativo n. 81 del 2008), da ALCST-Legacoop Lombardia e Clacs Cisl Lombardia e relativo al settore dell'autotrasporto (trattasi, in particolare, dell'«Accordo collettivo regionale per le cooperative operanti nel settore dell'autotrasporto i cui soci operano in regime di autonomia»).

² Cfr. in questo senso il contributo precedente, *Il lavoro autonomo e parasubordinato e la tutela della salute e sicurezza*.

In particolare, l'articolo 9 ricalca fedelmente quanto previsto in quello sottoscritto dall'UNCI talchè qui pare emergere palese la problematica attinente al luogo di prestazione lavorativa. Infatti, è dato di esperienza comune che l'attività di autotrasporto si svolge al di fuori di locali e su di un mezzo utilizzato per la distribuzione/ritiro di prodotti. In conseguenza di ciò appare difficile affermare, come invece è previsto nell'articolo 9, che tale attività «si svolge nei luoghi di lavoro del Committente». In altri termini, l'affermazione non pare corrispondere alla realtà dei fatti; d'altra parte, però, se le parti sociali hanno dato tale interpretazione che conseguenze comporta il richiamo di tale documento all'intero di quello concernente il singolo rapporto individuale? Sembra di poter affermare che, in tali casi, il committente risulterà onerato della tutela della salute e sicurezza del collaboratore anche se svolge l'attività al di fuori dei locali aziendali.

Cerchiamo di spiegarci meglio: su chi incombe l'onere di controllare la buona tenuta e l'efficienza del mezzo? Secondo una visione aderente all'art. 66, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003 e della disciplina di cui al c.d. Testo Unico, trattandosi di mezzi e non di luogo tale aspetto esula dalla competenze di parte committente, quand'anche risultasse proprietaria del mezzo.

Tale soluzione, però, trova una deviazione nel caso in cui le parti, in via pattizia, trasferiscano l'onere sull'altra parte (e pertanto sul Committente).

In definitiva, valutando compiutamente l'accordo collettivo, anche alla luce di una interpretazione sistematica e coerente alla realtà dei fatti, si deve ritenere che le parti sociali, constatando che l'attività "si svolge nei luoghi di lavoro del Committente" hanno teso trasferire i rischi e gli oneri sulla salute e sicurezza sul Committente anche per quanto concerne le attività di autotrasporto rese al di fuori dei luoghi di lavoro (altrimenti l'assunto, visto il settore, non avrebbe assolutamente alcun senso); trasferimento che si realizza nel singolo rapporto nel caso di richiamo all'interno del contratto individuale, dell'accordo collettivo.

Infine, in un accordo di gruppo (Gruppo Cos – Strutture Territoriali Palermo con parti sociali Slc-Cigl, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil) del 13 gennaio 2005 si afferma, significativamente all'articolo 14 che, «ferma restando la integrale applicazione di tutte le normative vigenti in materia di sicurezza ed igiene (d. lgs 626/94 e successive modificazioni), di infortuni sul lavoro e di malattie professionali, il Gruppo COS si impegna a garantire a tutti i lavoratori a progetto, che nell'espletamento della loro attività utilizzino apparecchiature video, le pause e le sospensioni previste dal d. lgs 626/94, pur nel pieno rispetto delle modalità tipiche e delle caratteristiche di autonomia delle prestazioni svolte senza vincolo di subordinazione». Tale affermazione consente di ricordare che, se da un lato non vi è distinzione tra i lavori a seconda del tipo di contratto con specifico riferimento alla tutela della salute e sicurezza, dall'altro, diverse sono le conseguenze in tema di sospensione dell'attività durante l'utilizzo delle apparecchiature video: infatti, mentre al lavoratore dipendente può essere richiesto lo svolgimento di altre mansioni legittime che non comportano l'utilizzo di tali apparecchiature (come ben emerge dal contenuto del comma 1, dell'articolo 175 del decreto legislativo n. 81 del 2008 a mente del quale «il lavoratore, ha diritto ad una interruzione della sua attività mediante pause ovvero cambiamento di attività»), con la conseguenza che il dipendente potrà anche non porre in essere alcuna pausa concreta, diversamente, il lavoratore a progetto, in quanto autonomo, deve risultare pienamente libero di svolgere altre attività accessorie così come interrompere la prestazione per un tempo minimo di 15 minuti senza che, allo scadere dello stesso, possa venire "richiamato" per mancata ripresa dell'attività (circostanza che evidenzerebbe l'utilizzo di un potere di eterodirezione con conseguente riconduzione del rapporto nell'ambito di quello dipendente).

5. Gli enti territoriali e la promozione della tutela della salute e sicurezza dei collaboratori.

La legge regionale della Valle d'Aosta 21 luglio 2009, n. 21, intitolata *Interventi a favore dei familiari delle vittime degli incidenti sul lavoro e per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*

ha previsto un contributo, concesso una *tantum*, in favore dei familiari della lavoratrice o del lavoratore deceduti a causa di incidenti sul luogo di lavoro. In particolare, la normativa prevede che il contributo è concesso, indipendentemente dalla natura e dalla tipologia di rapporto di lavoro svolto dalla vittima con la conseguenza che l'erogazione economica spetterà anche ai familiari dei lavoratori autonomi (e, pertanto, anche ai collaboratori a progetto).

In aggiunta, la normativa prevede la possibilità, per i familiari indicati nella legge stessa, di poter godere di un punteggio aggiuntivo o una preferenza per assunzioni presso l'Amministrazione Regionale oltre ad assegni o contributi per lo studio; anche tale aspetto deve considerarsi applicabile anche ai lavoratori autonomi (più problematica, quantomeno da un punto di vista formale, è la possibilità di estendere la norma anche agli associati in partecipazione – come logica e sostanza vorrebbero – in quanto gli stessi non operano per mezzo di un contratto di lavoro quanto, piuttosto, un apporto di lavoro).

Molto interessante risulta essere anche l'Approvazione, in data 3 giugno 2009, da parte della Giunta Regione Emilia Romagna del *Piano straordinario della formazione per la sicurezza di cui all'Accordo ai sensi dell'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 del 20/11/2008 e dell'Avviso pubblico di chiamata di operazioni per la sua attuazione*. Tale piano riguarda, pertanto, la formazione di lavoratori e datori di lavoro rispetto al tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, inteso in una accezione ampia che ricomprenda anche la promozione del benessere psico-fisico dei lavoratori e il miglioramento della qualità della vita lavorativa, con interventi formativi di carattere generale (sulla normativa vigente, su aspetti legati alla organizzazione della sicurezza, sui concetti di rischio, danno, prevenzione e protezione, sui diritti e doveri dei lavoratori, ecc.) e specifica (sui rischi specifici legati al comparto cui appartiene l'impresa e le misure specifiche messe in atto per prevenire tali rischi, nonché sulle procedure di sicurezza e di igiene di cui l'azienda si è dotata). In tale documento, in ossequio all'accordo in conferenza Stato-Regioni che individua, tra i principali destinatari degli interventi formativi che rientrano nel Piano straordinario della formazione per la sicurezza, anche i lavoratori autonomi, la Giunta individua la necessità di procedere con una formazione specifica in favore di datori di lavoro delle PMI, di piccoli imprenditori e dei lavoratori autonomi. Tali soggetti, secondo la Giunta, necessitano di formazione adeguata in relazione alle specifiche condizioni organizzative in cui operano, in considerazione del fatto che l'attività professionale o lavorativa è basata sul lavoro proprio e/o di pochi addetti con la conseguenza che i lavoratori operano all'interno di organizzazioni di piccole dimensioni o con modalità di lavoro non più tradizionali, quali lavoratori autonomi, lavoratori atipici e parasubordinati, e che, pertanto, si trovano in condizioni non favorevoli rispetto alla fruizione di specifici interventi formativi.

La premessa di cui sopra, se deve essere valutata positivamente, vista l'inclusione dei collaboratori a progetto tra i soggetti potenzialmente a rischio per la salute e sicurezza, non appare pienamente corretta; infatti, dall'entrata in vigore della Legge Biagi il tipo contrattuale è stato utilizzato, soprattutto, in specifici settori (in luogo, peraltro, dei precedenti co.co.co. che non garantivano tutela alcuna) ed in connessione con determinate attività che spesso risultano connesse ad organizzazioni di rilevanti dimensioni o, comunque di dimensioni certamente non trascurabili (viene da pensare, in particolare, all'utilizzo di tale tipologia contrattuale per i collaboratori che operano, in regime di autonomia, seppure in coordinazione ed in via continuativa, per attività di recupero credito telefonico effettuato con modalità *out bound* presso le sedi di parte committente che mette a disposizione le postazioni di lavoro o agli autotrasportatori).

Posto quanto sopra, la Giunta, con specifico riferimento ai lavoratori autonomi e parasubordinati effettua il seguente ragionamento: negli ultimi decenni è venuto meno il modello di lavoro tradizionale (basato sullo svolgimento di un lavoro stabile a tempo pieno presso l'ufficio o la fabbrica del datore di lavoro), in favore dello svolgimento di attività poste in essere con orari e modalità flessibili. Correttamente, la Giunta ricorda che, dal punto di vista della sicurezza e salute sul lavoro è crescente l'attenzione, anche a livello europeo, verso questa categoria di lavoratori, poiché la condizione di autonomia non è sempre volontaria ma viene

spesso usata dal datore di lavoro come strumento per evitare responsabilità sociali³. La Giunta afferma che, con specifico riferimento alla formazione di tali soggetti, le finalità da perseguire sono le seguenti: comprensione del quadro complessivo delle regole e delle norme che disciplinano il tema della sicurezza; acquisizione di maggiore consapevolezza rispetto al tema della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro e comprendere il valore dell'impegno verso la sicurezza; acquisizione degli strumenti cognitivi e comportamentali per favorire l'autotutela propria e di eventuali collaboratori nonché dei comportamenti lavorativi adeguati a garantire la propria sicurezza e la prevenzione dei rischi nell'ambiente di lavoro; acquisire.

Per quanto concerne, infine, gli oneri di finanziamento per i corsi, la Giunta fa presente che questi sono a carico delle risorse pubbliche esclusivamente per il primo anno di attuazione delle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008 e nell'ambito della campagna straordinaria di formazione di cui all'accordo in conferenza unificata del 20 novembre 2008 con priorità e privilegio per i lavoratori autonomi e parasubordinati che operano nei settori edilizia, agricoltura, trasporti e meccanica.

6. Conclusioni.

Dopo questo breve approfondimento sullo stato delle buone prassi pare di poter affermare che, nei fatti, non molto si è fatto per rendere effettiva e piena la equiparazione tra lavoratori dipendenti e collaboratori a progetto (specie se in monocommittenza) posto che il primo risulta comunque il destinatario "principe" della maggior parte dei riferimenti delle parti sociali/istituzionali mentre invece, visto le lacune e gli spazi di manovra tutto sommato ancora presenti nel tessuto normativo, sarebbe lecito attendersi una spinta innovativa delle parti sociali, improntata alla piena equiparazione di tali lavoratori allorquando si tratta di un tema così importante quale quello della salute e sicurezza.

Ciò anche al fine di evitare che la diversa disciplina in tale ambito possa determinare o comunque influenzare la scelta del tipo contrattuale da utilizzare.

³ Si veda a tal proposito il rapporto dell'Agenzia Europea per la Sicurezza e Salute sul Lavoro, *Priorità e strategie nelle politiche di sicurezza e salute sul lavoro degli Stati membri dell'Unione Europea*.

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

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

LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO DOPO IL DECRETO LEGISLATIVO N. 106 DEL 2009: IL NUOVO TESTO UNICO

Sommario: 1. Il c.d. Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009: un impianto consolidato. – 2. Ragioni e limiti di un intervento correttivo: la cultura della prevenzione e il nodo della modernizzazione del mercato del lavoro. – 3. Proposte per un percorso di rilettura del decreto legislativo n. 81 del 2008.

1. Il c.d. Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009: un impianto consolidato.

Con l'approvazione, in via definitiva¹, di un corposo decreto legislativo di quasi centocinquanta articoli, il Governo si è avvalso della possibilità – prevista dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 123 del 2007 – di apportare disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 81 del 2008, meglio noto, sebbene con formulazione tecnicamente imprecisa, come il «Testo Unico» della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Si consolida così e si assesta definitivamente nel nostro ordinamento il progetto, coltivato da oltre trent'anni², di coordinare e razionalizzare in un unico testo la complessa normativa che, nel presidiare un bene di rango costituzionale come la salute e sicurezza dei lavoratori, pone penetranti limiti e condizioni alla libertà di iniziativa economica privata (articoli 2, 32, 38, 41 della Costituzione).

Va subito detto che il decreto legislativo n. 106 del 2009 non affronta e non risolve tutti i profili problematici e le criticità emerse nel primo anno di vigenza e (parziale) applicazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 e, ancor prima, già nella tribolata fase di approvazione del provvedimento. E non poteva essere diversamente. L'intervento correttivo si è necessariamente mosso lungo i restrittivi principi e criteri direttivi fissati, nella passata Legislatura, dalla legge n. 123 del 2007, che, come noto agli addetti ai lavori, riflette una cultura giuridica e una progettualità riformatrice assai lontana da quella che anima l'attuale compagine di governo. È sufficiente confrontare le indicazioni programmatiche in materia di promozione della salute e sicurezza sul lavoro enunciate nel *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, approvato dal Governo Berlusconi nel Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009³, con l'impianto della legge delega voluta dal Governo Prodi nella passata Legislatura per rendersi conto della enorme distanza di visione e, conseguentemente, di soluzioni normative e di dettaglio.

Pur contenendo modifiche di enorme portata pratica, tali da incidere sul giudizio complessivo del provvedimento, l'intervento correttivo non ha dunque carattere innovativo.

Sono confermati l'impianto e la struttura portante del decreto legislativo n. 81 del 2008. Il legislatore delegato ha scelto infatti di non intervenire sulla sistematica del testo, a sua volta coincidente con l'organizzazione redazionale del decreto legislativo n. 626 del 1994, incentrata su una parte generale (Titolo I), nella quale sono collocati i principi comuni e le disposizioni di

¹ Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2009. Il testo del decreto era stato approvato in prima lettura, e in versione parzialmente diversa da quella definitiva, dal Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009.

² Per una ricostruzione della genesi del Testo Unico rinvio a M. Tiraboschi, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico»*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, Milano, 2008 (per opportune precisazioni vedi anche *infra*, § 3).

³ Si veda altresì, per considerazioni di maggiore dettaglio, *Rapporto annuale INAIL 2008 – Discorso del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi*, Roma, 24 giugno 2009.

sistema applicabili a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, e su parti speciali (Titoli da II a XIII), ciascuna delle quali «contenente sia la disciplina di recepimento di specifiche direttive comunitarie che quella parte delle normative italiane incidenti sulle rispettive materie che gli estensori hanno reputato opportuno mantenere in vigore, eventualmente modificandole, perché tuttora attuali in quanto funzionali alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori»⁴.

La scelta di mantenere il rinvio a una imponente decretazione settoriale⁵, non contemplata nel corpo del decreto, e il carattere di cedevolezza di molte norme rispetto a un successivo intervento a livello regionale⁶ confermano per contro come sia improprio (anche se non inopportuno, almeno per semplicità espositiva) parlare, con riferimento al riformato decreto legislativo n. 81 del 2008, di Testo Unico della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Una porzione non trascurabile della normativa, quantunque per profili essenzialmente di specificazione e di dettaglio legati alle peculiarità di ciascun settore ovvero per la specifica materia trattata⁷, si trova ancor oggi in diversi testi normativi. Per non parlare poi della tecnica di coordinamento con la disciplina previgente che, nel regime delle abrogazioni, persiste nell'utilizzo di formule ambigue e incolori – «sono abrogati: [...] ogni altra disposizione legislativa e regolamentare nella materia disciplinata dal decreto legislativo medesimo incompatibili con lo stesso»⁸ – come tali destinate ad alimentare problemi interpretativi e, con essi, l'incertezza del diritto applicabile.

Anche dopo il decreto correttivo rimaniamo nell'ambito di una sorta di “codice della sicurezza” che raccoglie e ordina le principali norme vigenti. Ben altra cosa, dunque, anche rispetto all'obiettivo intermedio, rispetto a quello assai più ambizioso del “Testo Unico”, di un “unico testo” della sicurezza che, come pure affermato all'articolo 1 del decreto, ove si esplicitano le finalità del provvedimento, si propone di coordinare e ricondurre a sistema disposizioni, di diversa ispirazione e natura, frutto di una stratificazione alluvionale.

La scelta di proseguire, in sede di correttivo, lungo i binari tracciati dal decreto legislativo n. 81 del 2008 risultava del resto inevitabile una volta registrata la ferma opposizione delle Regioni⁹ e, ancor di più, l'indisponibilità delle parti sociali – che, pure, erano state chiamate dal Governo ad adottare liberamente uno o più avvisi comuni relativi ai contenuti della delega – ad avventurarsi in soluzioni innovative. Come già avvenuto nella fase di redazione del testo del decreto legislativo n. 81 del 2008, il contesto istituzionale e politico-sindacale di riferimento ha così non poco condizionato il processo di formazione del decreto correttivo facendo di gran lunga prevalere – anche per la presenza nella legge delega di una ingombrante clausola di non regresso di non facile interpretazione¹⁰ – gli elementi inerziali e di conservazione dell'esistente. Vero è tuttavia che, pur in considerazione degli invalicabili limiti fissati dalla legge delega, si può forse parlare di una occasione parzialmente persa. Ciò, quantomeno, con riferimento al tentativo, suggerito dalle migliori esperienze internazionali e comparate, di transitare definitivamente, anche attraverso l'introduzione di robusti incentivi normativi, da una gestione della sicurezza sul lavoro finalizzata alla pedissequa – e non di rado ottusa – applicazione del precetto formale ad un assai più moderno e sostanziale *management by objectives*¹¹ volto a

⁴ Così la relazione tecnico-normativa di illustrazione del d.lgs. n. 106/2009, cit.

⁵ Art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

⁶ Art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

⁷ Si pensi, in particolare, al d.lgs. n. 151/2001 (c.d. “Testo unico” sulla maternità) e al d.lgs. n. 66/2003 in tema di orario di lavoro.

⁸ Art. 304, comma 1, lett. d, del d.lgs. n. 81/2008.

⁹ Si veda, in proposito, la posizione negativa sullo schema di decreto legislativo del 27 marzo 2009 assunta dalle Regioni nella Conferenza Stato-Regioni del 29 aprile 2009.

¹⁰ Art. 1, comma 3, della l. n. 123/2007: «I decreti di cui al presente articolo non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze».

¹¹ Insiste molto su questo aspetto il Ministro del lavoro Maurizio Sacconi. Vedi, in particolare, *Rapporto*

integrare obiettivi e politiche per la salute e sicurezza in tutti gli aspetti organizzativi (strutturali, operativi ed esecutivi) e gestionali del lavoro.

Si pensi, in via puramente esemplificativa, alla elaborazione e al costante aggiornamento di codici di condotta, alla sperimentazione di buone prassi, alla adozione di efficienti modelli organizzativi e gestionali e alla loro certificazione. E si pensi altresì alla valorizzazione della bilateralità e di un approccio partecipato alla gestione della sicurezza, alla corretta formazione e informazione dei lavoratori inseriti nel ciclo produttivo con tipologie contrattuali non standard, alla responsabilizzazione del committente nella selezione di operatori affidabili verso cui esternalizzare fasi del lavoro, ecc.

Per quanto modificati, anche in una ottica di semplificazione e migliore coordinamento, gli oltre trecento articoli del decreto legislativo n. 81 del 2008, rimangono tutti confermati dal decreto correttivo con tutto quello che ne consegue in termini di reale conoscibilità, chiarezza ed esigibilità del dettato normativo. Mentre non è stata accolta, per la decisa opposizione di tutte le parti sociali e le forti perplessità manifestate dalle Commissioni parlamentari, l'unica disposizione radicalmente innovativa contemplata nella prima versione del decreto correttivo, come approvato dal Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009, e cioè l'introduzione di una vera e propria «presunzione di conformità» alle norme di legge del Testo Unico derivante dalla corretta attuazione di norme tecniche e buone prassi ovvero dalla certificazione della adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza ad opera di enti bilaterali e università. Una tecnica promozionale, quest'ultima, certamente tutta da sperimentare e verificare sul campo, ma che avrebbe probabilmente consentito di rivolgere una maggiore attenzione agli aspetti sostanziali – organizzativi e gestionali – della sicurezza.

2. Ragioni e limiti di un intervento correttivo: la cultura della prevenzione e il nodo della modernizzazione del mercato del lavoro.

Come ampiamente noto agli addetti ai lavori l'iter di approvazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 è stato alquanto travagliato e ha alimentato aspre polemiche tra il Governo e le parti sociali soprattutto con riferimento all'imponente apparato sanzionatorio¹². Il sistema associativo delle imprese, in particolare, si era spinto a etichettare il provvedimento come inutilmente punitivo e repressivo¹³.

Nessuno dubitava ovviamente della utilità di un intervento – invero, anche a detta dei primi commentatori del decreto legislativo n. 81 del 2008, solo parzialmente riuscito – di razionalizzazione e riordino di un sistema normativo particolarmente complesso e frammentato. Un «sistema» – se così si poteva definire – scaturito da un delicato quanto precario intreccio di principi costituzionali, disposizioni di carattere generale, provvedimenti legislativi di carattere episodico e ispirati a logiche eterogenee, orientamenti giurisprudenziali, prassi amministrative e discipline di matrice sindacale tra loro poco o nulla coordinati e che, a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, era stato inopinatamente collocato sulle sabbie mobili della competenza concorrente Stato-Regioni.

Piuttosto, a seguito della caduta del Governo Prodi, si era lungamente discusso in merito alla opportunità di adottare provvedimenti così delicati a Camere oramai sciolte, e, soprattutto, sull'onda emotiva di avvenimenti luttuosi che avevano poi inevitabilmente finito per

annuale INAIL 2008 – Discorso del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi, cit.

¹² Cfr. M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*, spec. i contributi raccolti nel Cap. I.

¹³ *Testo Unico su salute e sicurezza: la posizione delle imprese*, dichiarazione di Alberto Bombassei, Vicepresidente Confindustria per le relazioni industriali, del 5 marzo 2008. Si veda altresì il testo della audizione di Confindustria, del 26 aprile 2007, sul disegno di legge delega al Governo per l'emanazione di un Testo Unico per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

enfaticamente, a torto o a ragione, i profili sanzionatori e repressivi della nuova disciplina. Ed in effetti la delega contenuta nell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007 avrebbe probabilmente fatto la stessa fine dei precedenti tentativi¹⁴ se non si fosse registrata una straordinaria tensione nell'opinione pubblica e nelle più alte cariche dello Stato a seguito di una serie di tragici avvenimenti luttuosi tra cui il rogo, e la conseguente strage di operai, presso lo stabilimento di Torino della ThyssenKrupp¹⁵.

Un intervento correttivo risultava pertanto necessario e anche opportuno. Necessario per correggere i tanti errori materiali e tecnici presenti nel decreto legislativo n. 81 del 2008, dovuti alla fretta con cui il provvedimento era stato confezionato. Opportuno per raggiungere – come in effetti poi avvenuto – un migliore punto di equilibrio tra tutela della salute e sicurezza sul lavoro e libertà d'impresa e, con esso, un più elevato grado di consenso tra le parti sociali.

L'esigenza di superare le non poche criticità e le lacune del Testo Unico aveva del resto spinto il Governo, già nei mesi passati, a intervenire con alcuni provvedimenti volti a differire i tempi della sua piena entrata a regime.

Con il decreto legge n. 207 del 2008 convertito, con modifiche, in legge n. 14 del 2009, era stata rinviata al 16 maggio 2009 l'entrata in vigore delle disposizioni di cui agli articoli 18, comma 1, lettera *r*, e 41, comma 3, lettera *a*, del decreto legislativo n. 81 del 2008 con riferimento, rispettivamente, all'invio a Inail e Ipsema dei dati relativi agli infortuni sul lavoro superiori a un giorno e al divieto di visite mediche in fase preassuntiva¹⁶. Oltre a una prima proroga del termine di cui all'articolo 306, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008, con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 28, commi 1 e 2, concernenti la valutazione dello stress lavoro-correlato nell'ambito della valutazione dei rischi, sempre il decreto legge n. 207 del 2008, come integrato dalla legge conversione, aveva poi già disposto un rinvio di un anno per la adozione dei decreti interministeriali necessari (a) per la individuazione «delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative» di alcuni settori (forze armate e di polizia, protezione civile, università, trasporto aereo e marittimo, ecc.)¹⁷ e (b) per la definizione delle «disposizioni necessarie a consentire il coordinamento» della disciplina del Testo Unico con la «normativa relativa alle attività a bordo delle navi [...], in ambito portuale [...], per il settore delle navi da pesca [...], con la disciplina in tema di trasporto ferroviario [...]».

Di ben altro respiro è ora l'intervento correttivo. Incisivo è, in particolare, l'intervento sull'apparato sanzionatorio. Come già accaduto nel corso della passata Legislatura, è questo il profilo che ha sollevato le maggiori polemiche a livello politico e sindacale. A partire dalla paventata introduzione di una norma c.d. “salva-manager”, di cui si è ampiamente discusso anche oltre la cerchia degli addetti ai lavori¹⁸ e che, a detta di qualche osservatore, avrebbe potuto incidere sul caso Thyssen e su altri processi in corso al momento della approvazione del decreto.

¹⁴ Vedi *supra*, nota 3.

¹⁵ Si legga, in proposito, la *Relazione finale* approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 18 ottobre 2006, qui 13-16, che parla di «impressionanti elementi informativi» raccolti a seguito di audizioni e sopralluoghi.

¹⁶ L'entrata in vigore di tale divieto era già stata differita al 1° gennaio 2009 dal d.l. n. 97/2008, convertito in l. n. 197/2008.

¹⁷ Art. 32, comma 2-*ter*, del d.l. n. 207/2008 convertito, con modifiche, in l. n. 14/2009: «All'articolo 3, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, le parole: “Con i successivi decreti, da emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 3” sono sostituite dalle seguenti: “Con decreti, da emanare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 2”».

¹⁸ Cfr. l'art. 10-*bis* dello schema di decreto correttivo approvato, in prima lettura, dal Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009.

Quantunque ampiamente rimaneggiata rispetto alla versione originaria¹⁹, la disposizione che disciplina la posizione di garanzia e responsabilità del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti conferma il tentativo – tutto da verificare alla luce dei futuri orientamenti della magistratura – di escludere interpretazioni che attribuiscono automaticamente al datore di lavoro una responsabilità penale di tipo oggettivo.

In termini più generali, l'intervento della sanzione penale viene ora circoscritto ai soli casi di violazione delle disposizioni sostanziali e non di quelle unicamente formali. Anche l'entità delle sanzioni è stata complessivamente rivista. Le pene detentive – si legge nella relazione tecnico-normativa di accompagnamento – sono state rese eque rispetto alla reale gravità delle infrazioni. Mentre le ammende e le sanzioni pecuniarie sono state rese maggiormente proporzionate, anche rispetto alla gravità delle violazioni, ancorandole in ogni caso all'aumento dei prezzi al consumo calcolato dal 1994, anno di emanazione del decreto legislativo n. 626, a oggi. Ai fini della imputazione delle responsabilità si cerca di tenere conto dei compiti effettivamente svolti da ciascun attore della sicurezza, favorendo l'utilizzo di procedure di estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi mediante regolarizzazione da parte del soggetto inadempiente.

Anche il discusso potere di sospensione dell'impresa viene rivisitato in funzione della reale possibilità di incidere sulle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori e secondo una logica di *extrema ratio*. Con il decreto legge n. 112 del 2008, il Governo aveva già provveduto alla abrogazione della norma – presente nell'articolo 5, comma 1, della legge n. 123 del 2007 e successivamente ripresa dal decreto legislativo n. 81 del 2008 – in base alla quale gli ispettori del lavoro potevano adottare un provvedimento sospensivo in presenza di reiterate violazioni in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale. In coerenza con la Direttiva Sacconi del 18 settembre 2008 in materia di servizi ispettivi e attività di vigilanza, viene ora chiarito che ove l'impresa occupi un unico lavoratore trovano applicazione le sole sanzioni ordinarie, senza obbligo di chiusura. Anche le circostanze e gli elementi che legittimano, in caso di gravi e reiterate violazioni della normativa in materia di sicurezza, l'adozione di questo drastico provvedimento sono ora meglio precisate e delimitate.

La strategia perseguita dal legislatore delegato, indicata con chiarezza nella stessa relazione tecnico-normativa di accompagnamento del provvedimento²⁰, è dunque quella di superare una cultura sanzionatoria e repressiva che, inevitabilmente, finisce con il mettere in secondo piano il profilo della prevenzione e della programmazione della sicurezza. Di qui la semplificazione del quadro legale e dei relativi adempimenti; la valorizzazione di un modello di gestione della sicurezza il più possibile partecipato e bilaterale; la maggiore attenzione prestata alla tutela dei lavoratori atipici e temporanei nella valutazione dei rischi, alla formazione e informazione dei lavoratori, alla adozione dei modelli di organizzazione e gestione, alla qualificazione del sistema delle imprese in ordine alla verifica della loro idoneità tecnico-professionale, alla effettività del coordinamento interistituzionale nella programmazione delle ispezioni, ecc.

In un Paese come il nostro, che conosce da tempo una delle legislazioni più avanzate del mondo e che è certamente in linea con gli standard internazionali e comunitari, la spiegazione – e la possibile soluzione – del problema delle morti bianche e degli infortuni sul lavoro è, in effetti, tutta di ordine sostanziale, non formale, e impone di intervenire su un complesso intreccio di fattori organizzativi, culturali e comportamentali ancora profondamente radicati negli ambienti di lavoro e rispetto ai quali i limiti di ogni intervento legislativo sono evidenti.

Servono buone norme, certamente. Decisivi sono, tuttavia, i comportamenti concreti e quotidiani di tutti gli attori coinvolti: dagli imprenditori agli stessi lavoratori e, via via, ai vari organi e soggetti chiamati a vigilare sulla corretta attuazione delle leggi.

Una moderna cultura della sicurezza impone, in particolare, di superare una prospettiva iper-tecnicistica e specialistica della sicurezza sul lavoro che, spesso, risulta priva di adeguate connessioni con la direzione del personale e i centri di decisione strategica in merito alla

¹⁹ *Sicurezza sul lavoro, scontro sul ruolo dei manager*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 aprile 2009.

²⁰ Cfr. anche il comunicato stampa del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 31 luglio 2009 (in www.lavoro.gov.it).

organizzazione del lavoro. Come conferma una letteratura oramai cospicua, l'andamento infortunistico è oggi fortemente condizionato dai cambiamenti demografici e dalle innovazioni introdotte nei modelli organizzativi della produzione e del lavoro: il sempre più esteso ricorso alle esternalizzazioni e agli appalti, la diffusione di tipologie di lavoro atipico e temporaneo, la compresenza nei luoghi di lavoro di lavoratori con differenti regimi legali e contrattuali (somministrazione, appalto, distacco, ecc.), l'ingresso massiccio nel nostro mercato del lavoro di forza lavoro di altri Paesi, l'invecchiamento della popolazione, il persistere di un'ampia area di lavoro sommerso e irregolare, ecc.

L'emersione di nuovi rischi e di nuove patologie specie di natura psico-sociale non si contrasta tuttavia – come purtroppo ancora molti *maître à penser* sostengono – con un improponibile ritorno ai modelli organizzativi e contrattuali del passato e con un inasprimento delle sanzioni. Vero è, semmai, che proprio un eccesso di regolamentazione statale, il formalismo giuridico fine a se stesso e i tanti vincoli culturali alla modernizzazione del diritto del lavoro hanno finito, il più delle volte, per disincentivare il sistema delle imprese – specie quelle di piccole e medie dimensioni – a cogliere e realizzare gli aspetti sostanziali, di natura organizzativa e comportamentale, che rendono effettivo il rispetto delle leggi vigenti.

Non è dunque sufficiente un Testo Unico della sicurezza, per quanto perfezionato e reso maggiormente equilibrato. La vera battaglia per ambienti di lavoro più sicuri e decenti passa infatti, ancora una volta, dalla porta della modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali del lavoro e, dunque, dalla modernizzazione del mercato del lavoro, perché vincoli obsoleti e norme inesigibili spingono inevitabilmente nella direzione degli abusi, della improvvisazione e della “esternalizzazione” del rischio che, come noto, sono alcune delle principali cause delle tante tragedie sul lavoro.

È questa, del resto, la strategia proposta dalle istituzioni comunitarie, da tempo protese a rilanciare le politiche di prevenzione a livello nazionale nell'ottica di un partenariato tra lavoratori, rappresentanze sindacali e imprese volto a enfatizzare l'importanza della salute e sicurezza sul lavoro ai fini di una maggiore efficienza organizzativa, dell'incremento della produttività del lavoro e, conseguentemente, della competitività delle imprese²¹.

3. Proposte per un percorso di rilettura del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Le turbolenze che, nella passata legislatura, hanno accompagnato – e condizionato – il percorso di approvazione del Testo Unico, in un clima esasperato di allarmismi e polemiche, non hanno certo giovato alla lettura del decreto legislativo n. 81 del 2008 e alla sua progressiva messa a regime che, infatti, è stata ampiamente dilazionata in attesa dell'intervento correttivo. Un confronto politico-sindacale a dir poco incandescente, alimentato da una copertura mediatica e istituzionale senza precedenti, ha portato ad affrontare una tematica così delicata e tecnicamente complessa a colpi di slogan e in clima di emergenza nazionale, come se si dovesse fronteggiare, contro ogni evidenza empirica e statistica²², un drastico quanto improvviso incremento di infortuni e morti sul lavoro. Tanto da sollevare il dubbio di un vero e proprio sciacallaggio sulle morti bianche, non di rado utilizzate a fini politici per sostenere, attraverso l'immagine evocativa del “padrone feroce”²³, l'ennesimo scontro ideologico tra capitale e lavoro.

Lo stesso errore non va ripetuto ora, in sede di rilettura del decreto legislativo n. 81 del 2008 alla luce delle modifiche e integrazioni introdotte dal decreto correttivo.

²¹ Cfr., in particolare, Commissione Europea, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007 – 2012 on health and safety at work*, Com(2007)62 final.

²² Si vedano, al riguardo, le notazioni giustamente critiche di L. Ricolfi, *Morti bianche: non si evitano con l'allarmismo*, in *Panorama*, 26 giugno 2008.

²³ In quel particolare contesto politico-sindacale l'immagine del “padrone feroce” era stata richiamata, in tema di morti bianche, persino da un giornale progressista come *Il Riformista* (vedi l'edizione del 5 marzo 2008).

Una moderna cultura del lavoro, che ponga la persona al centro del sistema dei rapporti di produzione, non può certamente tollerare alcun compromesso sulla integrità di anche una sola vita umana. Per impostare correttamente il problema, e cercare soluzioni concrete, non si può tuttavia dimenticare che, per la prima volta dal dopoguerra, il tragico bilancio delle morti bianche è sceso nel nostro Paese sotto la soglia dei 1.200 casi l'anno (contro i 4.500 degli anni Sessanta del secolo scorso). Un dato incoraggiante, anche perché – come puntualmente documenta il Rapporto INAIL 2008²⁴ – risulta accompagnato da una consistente riduzione del numero di infortuni sul lavoro. L'indice infortunistico è significativamente inferiore alla media europea. Ci collochiamo, per tasso di incidenza, al di sotto di importanti Paesi come Spagna, Francia e Germania.

Ancora molto resta da fare. L'obiettivo fissato dalle istituzioni comunitarie, nell'ambito della Strategia europea per la salute e sicurezza sul lavoro²⁵, di una riduzione del 25 per cento del totale degli infortuni in Europa entro il 2012 impone anzi uno sforzo straordinario per rilanciare con determinazione, anche in termini di una più intensa collaborazione tra imprese e lavoratori²⁶, una nuova cultura della sicurezza che veda nella prevenzione il suo punto qualificante.

In questa prospettiva anche i giuristi e gli addetti hanno un compito delicato, perché a essi spetta contribuire lealmente e con spirito costruttivo alla messa a regime di un quadro normativo moderno e maggiormente effettivo, che è poi uno degli obiettivi principali della stessa Strategia europea per la salute e sicurezza sul lavoro²⁷. Anche per i limiti dell'intervento correttivo indicati nel paragrafo che precede, quello della conoscibilità delle numerose norme esistenti (oltre trecento per il solo Testo Unico) resta uno dei principali problemi del nostro sistema prevenzionistico. Problema che, a nostro avviso, potrà essere realisticamente affrontato solo una volta messo da parte il tradizionale atteggiamento formalistico che, alimentando l'ambiguità e l'oscurità delle norme, finisce non di rado per rendere praticamente impossibile la loro reale conoscenza ed applicazione.

È per questa ragione – e anche per evitare di lasciare sullo sfondo i principali nodi sistematici e le più immediate questioni pratiche e operative affrontate e sollevate dal decreto correttivo – che, in sede di rilettura del decreto legislativo n. 81 del 2008 confermiamo l'inutilità di una sterile e tutto sommato inutile – almeno fino a quando non si saranno consolidati i primi orientamenti interpretativi della magistratura – analisi formalistica e di dettaglio degli oltre trecento articoli che lo compongono. Dati per scontati i limiti di un commento “a caldo”, i contributi raccolti nel presente commentario mirano, piuttosto, a fornire al lettore le giuste coordinate sistematiche e, anche attraverso l'ausilio di continui schemi riepilogativi e di sintesi, le più essenziali linee di indirizzo operativo per assimilare e gestire la complessiva opera di riorganizzazione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro imposta dalla nuova normativa.

Si rinvia invece alla proiezione informatica del presente volume per ulteriori approfondimenti²⁸, a partire da una rassegna ragionata della dottrina di riferimento, che pertanto, salvo limitate eccezioni, non verrà richiamata nei contributi che seguono. Scelta questa che, per quanto indubbiamente opinabile, consentirà di sviluppare, nei saggi che seguono, un complessivo ragionamento di razionalizzazione e chiarificazione del nuovo dato legale senza cadere nel rischio, sempre presente, di un discorso autoreferenziale, rivolto al passato e, in ogni caso, di valenza prettamente dogmatica e dottrinale.

²⁴ *Rapporto annuale INAIL 2008 – Discorso del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi*, Roma, 24 giugno 2009, cit.

²⁵ Commissione europea, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007 – 2012 on health and safety at work*, cit., qui 4.

²⁶ In questo senso vedi anche *Rapporto annuale INAIL 2008 – Discorso del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi*, cit.

²⁷ Commissione europea, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007 – 2012 on health and safety at work*, cit., 4.

²⁸ Si veda l'Osservatorio *Nuovi lavori, nuovi rischi*, in www.adapt.it.

Lo stile adottato, coerentemente agli obiettivi del Testo Unico, è dunque quello della massima semplificazione, attraverso l'impiego di un linguaggio volutamente sobrio e senza fronzoli che non vuole certo banalizzare ciò che, per sua natura, è complesso. L'obiettivo, piuttosto, è quello di giungere linearmente allo scopo, e cioè realizzare, sulla scorta del lavoro di interpretazione e commento già svolto sul testo originario, a una complessiva sistematizzazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, così come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106 del 2009, senza attardarsi nel confronto con una elaborazione dottrinale che, per quanto concerne la normativa pregressa, si dà per assodata nei suoi orientamenti prevalenti.

Dato conto delle reali dimensioni del fenomeno infortunistico in Italia alla luce del contesto internazionale e comparato, si è dunque proceduto alla lettura del nuovo dato normativo nell'ottica (della evoluzione) della organizzazione aziendale, accorpendo cioè le diverse discipline in funzione di quelle che, d'ora in poi, saranno i pilastri portanti del nostro sistema prevenzionistico e del relativo sistema istituzionale e/o contrattuale posto a suo presidio con particolare riferimento ai compiti delle parti sociali, della Pubblica Amministrazione e degli organi di vigilanza, monitoraggio e controllo.

Centrale, in questa prospettiva di analisi, rimane innanzitutto la messa a fuoco degli attori della sicurezza (datore di lavoro e lavoratore *in primis*), in modo da delineare con precisione il quadro dei rispettivi diritti, obblighi e responsabilità. Una volta identificati gli attori, e le molteplici posizioni giuridiche attive e passive che ne derivano, risulterà poi particolarmente agevole non solo inquadrare, in termini statici, l'oggetto della sicurezza (i luoghi e l'ambiente di lavoro), ma anche concorrere a definire, in termini dinamici e con attenzione ai profili organizzativi, gli aspetti cruciali della gestione del rischio, della prevenzione e delle emergenze, sia in una ottica aziendalistica sia in una più ampia prospettiva istituzionale e in senso lato culturale attraverso le leve del controllo, della formazione e della informazione.

Svolta questa analisi, volta a ricondurre a sistema e ordinare le singole disposizioni di dettaglio contenute del Testo Unico, sarà infine possibile cogliere e valutare con maggiore oggettività il nuovo punto di equilibrio dell'apparato sanzionatorio su cui si sono concentrati, in sede di prima lettura, i principali commenti del decreto legislativo n. 106 del 2009.

CAMPO DI APPLICAZIONE E TIPOLOGIE CONTRATTUALI

SOMMARIO: 1. Il campo di applicazione oggettivo e le specificazioni di settore dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009. – 2. Il campo di applicazione soggettivo e le nuove tipologie contrattuali.

1. Il campo di applicazione oggettivo e le specificazioni di settore dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009.

Tra i profili di maggiore novità del Testo Unico particolare attenzione merita l'estensione del campo di applicazione – tanto soggettivo che oggettivo – della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori rispetto al quale il decreto correttivo incide in misura tutto sommato marginale.

Conformemente alla delega¹ l'articolo 3, comma 1, contempla un raggio di operatività alquanto esteso trovando applicazione in «tutti i settori di attività, privati e pubblici» e con riferimento «a tutte le tipologie di rischio». Il campo di applicazione oggettivo ricalca, in realtà, quello già delineato nell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994².

Piuttosto, e secondo una linea già anticipata con la novella del 1996³, il decreto legislativo n. 81 del 2008 amplia il novero dei settori specifici rispetto ai quali la normativa trova sì applicazione, ma «tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative ivi comprese quelle per la tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, nonché dalle altre Forze di polizia e dal Corpo dei Vigili del fuoco, nonché dal Dipartimento della protezione civile fuori dal territorio nazionale»⁴ da individuarsi attraverso l'emanazione di specifici decreti secondo un iter alquanto complesso⁵. Il rinvio a una imponente decretazione settoriale, non contemplata nel corpo del decreto legislativo n. 81 del 2008, conferma semmai come, approvato ora il decreto correttivo, sia improprio parlare di Testo Unico della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro posto che una porzione certo non trascurabile della normativa, quantunque per profili essenzialmente di specificazione e di dettaglio legati alle peculiarità di ciascun settore⁶, rimane definitivamente collocata in differenti testi normativi.

¹ Art. 1, comma 2, lett. b, l. n. 123/2007.

² Sul campo di applicazione del d.lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni cfr. le circ. n. 102/1995; n. P1565/4146; n. 10/1996 e n. 89/1996.

³ Cfr. il d.lgs. n. 242/1996.

⁴ Modifica introdotta dall'art. 3, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 106/2009. Il testo originario del d.lgs. n. 81/2008 parlava di «tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative».

⁵ Il d.lgs. n. 81 /2008 rinvia in generale (e salvo il caso peculiare delle Forze Armate, per il quale si richiede anche il coinvolgimento degli organismi a livello nazionale rappresentativi del personale militare) a specifici decreti dei «Ministri competenti di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della salute e delle riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

⁶ Ma cfr. anche l'art. 306 del d.lgs. n. 81/2008, secondo cui i ben 58 articoli contenuti nel d.P.R. n. 302/1956, contenente *Norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro integrative di quelle generali emanate con decreto del presidente della repubblica 27 aprile 1955, n. 547*, «costituiscono integrazione di quelle contenute nel presente decreto legislativo».

Ferma restando la vigenza temporanea dei decreti settoriali attualmente in vigore⁷, un trattamento specifico è infatti previsto nei riguardi delle Forze Armate e di Polizia, del dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dei servizi di Protezione Civile, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie, di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle università, degli istituti di istruzione universitaria, delle istituzioni dell'alta formazione artistica e coreutica, degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, «degli uffici all'estero di cui all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18»⁸, e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi⁹. Con successivi decreti si provvederà poi a dettare le disposizioni necessarie per il coordinamento con la normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi vigore¹⁰, in ambito portuale¹¹ e per il settore delle navi da pesca¹², nonché alla armonizzazione con la disciplina in tema di trasporto ferroviario¹³.

Rispetto al testo originario del decreto legislativo n. 81 del 2008, il decreto legge n. 207 del 2008 convertito, con modifiche, in legge n. 14 del 2009, ha provveduto a estendere di ulteriori dodici mesi il termine per l'approvazione della relativa decretazione. Il termine finale contemplato dall'articolo 3, comma 2, primo e secondo periodo, è dunque ora di 24 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008 (e cioè il 15 maggio 2010).

Disposizioni specifiche sono anche stabilite con riferimento ai componenti della impresa familiare di cui all'articolo 230-*bis* del Codice Civile, ai lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 del Codice Civile e, come precisato dal decreto correttivo, ai «coltivatori diretti del fondo, (ai) soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, (agli) artigiani e (ai) piccoli commercianti»¹⁴. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali dovrà in ogni caso provvedere¹⁵, «limitatamente alle imprese che impiegano lavoratori stagionali ciascuno dei quali non superi le cinquanta giornate lavorative e per un numero complessivo di lavoratori compatibile con gli ordinamenti culturali aziendali», a emanare «disposizioni per semplificare gli adempimenti relativi all'informazione, formazione e sorveglianza sanitaria»¹⁶.

L'articolo 3 del decreto legislativo n. 106 del 2009, introduce infine una disciplina specifica per il lavoro nelle cooperative sociali e le organizzazioni di volontariato. All'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 viene infatti introdotto un nuovo comma 3-*bis* secondo cui: «nei riguardi delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, e delle organizzazioni di volontariato della protezione civile, ivi compresi i volontari della Croce Rossa Italiana e del Corpo Nazionale soccorso alpino e speleologico, e i volontari dei vigili del fuoco, le disposizioni del presente decreto legislativo sono applicate tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività, individuate entro il 31 dicembre 2010 con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Dipartimento della

⁷ Cfr. l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008. In particolare, in attuazione del d.lgs. n. 626/1994 sono stati emanati: il d.m. n. 338/1997, per le strutture giudiziarie e penitenziarie; il d.m. n. 497/1997, per le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero; il d.m. n. 363/1998, per le Università e gli istituti di istruzione universitaria; il d.m. n. 325/1998, per il Corpo della Guardia di Finanza; il d.m. n. 450/1999, per le strutture della Polizia di Stato, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e degli uffici centrali e periferici della Amministrazione della Pubblica Sicurezza, comprese le sedi delle autorità aventi competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica, di protezione civile, di incolumità pubblica; il d.m. n. 284/2000, per il Ministero della difesa; il d.m. n. 110/2001, per il Corpo Forestale dello Stato.

⁸ Categoria introdotta ora dall'art. 3, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 106/2009 in luogo «delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 1° agosto 1991, n. 266».

⁹ Art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁰ Cfr. il d.lgs. n. 271/1999.

¹¹ Cfr. il d.lgs. n. 272/1999.

¹² Cfr. il d.lgs. n. 298/1999.

¹³ Cfr. la l. n. 191/1974, e i relativi decreti di attuazione.

¹⁴ Art. 21 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dall'articolo 14 del d.lgs. n. 106/2009.

¹⁵ Il termine previsto dal d.lgs. n. 81/2008, ampiamente scaduto, era di 90 giorni.

¹⁶ Art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 81/2008.

protezione civile e il Ministero dell'interno, sentita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro».

2. Il campo di applicazione soggettivo e le nuove tipologie contrattuali.

Decisamente più innovativo rispetto al decreto legislativo n. 626 del 1994, ancora condizionato dalla centralità del tipo legale di cui all'articolo 2094 del Codice Civile¹⁷, è subito apparso, per contro, il campo di applicazione soggettivo del decreto legislativo n. 81 del 2008 in coerenza con un processo – da tempo in atto¹⁸, pure in ambito giurisprudenziale¹⁹, anche se mai portato a definitivo compimento – volto ad adattare il dato giuridico-formale alla evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa e, conseguentemente, alla progressiva perdita di centralità del contratto standard di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

La nuova disciplina, come vedremo in dettaglio, interessa ora tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto che li lega a un determinato utilizzatore²⁰, collocandosi così ben oltre la tradizionale area del lavoro dipendente. Il provvedimento è dunque destinato a trovare applicazione non solo nell'ambito del c.d. lavoro atipico che, notoriamente, presenta elevati profili di criticità proprio con riferimento all'elevato grado di incidenza del fenomeno infortunistico²¹, ma anche in quello del lavoro autonomo sino a interessare, nei limiti che vedremo e pur con qualche ripensamento da parte del legislatore del correttivo, anche i lavori resi fuori mercato (tirocini, volontariato, ecc.).

Il decreto legislativo n. 276 del 2003 di attuazione della Legge Biagi aveva invero già provveduto ad estendere buona parte della legislazione in materia di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro alle nuove tipologie contrattuali in essa contenute, comprese, in particolare, le collaborazioni coordinate e continuative rispetto alle quali, tuttavia, si rinviava alla adozione del Testo Unico per il concreto «adattamento dei principi generali di tutela prevenzionistica alle oggettive peculiarità del lavoro a progetto»²².

Deludente, da questo punto di vista, appare allora la soluzione tecnica adottata con il Testo Unico e ora, per buona parte, confermata dal decreto correttivo. L'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 81 del 2008 si limita infatti a prevedere che, «nei confronti dei lavoratori a progetto, di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente». Ed in effetti, come già precisato dal Ministero del lavoro²³, riguardo alla protezione contro i rischi

¹⁷ Oltre alle circolari richiamate alla nota 2 si veda la circ. n. 172/1996, che, coerentemente alla lettera del d.lgs. n. 626/1994, escludeva dall'ambito della tutela prevenzionistica i lavoratori autonomi, i lavoratori con rapporto di agenzia e di rappresentanza commerciale, gli associati in partecipazione ed i soci di cooperative o di società, anche di fatto, che non prestassero attività lavorativa.

¹⁸ Ne dà conto la Relazione finale approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 18 ottobre 2006, qui 74-75, che richiama le modifiche introdotte con la Legge Biagi.

¹⁹ Tra le pronunce volte a tutelare la sicurezza di chiunque si trovi nell'ambiente di lavoro, ivi compresi i terzi, a prescindere da precise qualificazioni giuridiche, si vedano, tra le più recenti, Cass. 1° dicembre 2004, n. 46515, in *ISL*, 2005, n. 3, 168; Cass. 9 gennaio 2002, n. 478, in *ISL*, 2002, n. 4, 215; Cass. 19 dicembre 2001, n. 45297, in *ISL*, 216. Più di recente anche Cass., IV sez. pen., 31 marzo 2006, n. 11360, e per una analisi dei più recenti orientamenti giurisprudenziali sul tema vedi N. D'Angelo, *Infortuni ai danni di estranei: quali i soggetti responsabili?*, in *ISL*, 2009, 9, 28.

²⁰ Art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008.

²¹ Sulla connessione tra nuovi lavori e nuovi rischi si rinvia alla *literature review* *La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

²² Cfr. la circ. Min. lav. n. 1/2004, *Disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità c.d. a progetto*.

²³ Cfr. ancora la circ. n. 1/2004, cit.

lavorativi dei collaboratori autonomi, non poche disposizioni contenute nella disciplina prevenzionistica risultano di problematica applicazione nei confronti di figure connotate, per definizione giuridica, da una piena autonomia nello svolgimento della attività lavorativa che, infatti, è dedotta in contratto in funzione di un risultato, e senza vincolo di subordinazione, ancorché in forma continuativa e prevalentemente personale, nonché nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente. Di modo che non pare sufficiente il requisito – pure indicato dal legislatore delegato come decisivo – della presenza nei locali del committente per garantire – su un piano non solo giuridico, ma anche della praticabilità operativa – l’effettiva e lineare applicazione di tutta la disciplina posta a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La verità è che, per questa come per le altre tipologie di lavoro c.d. atipico, il legislatore italiano mostra di non aver fatto fino in fondo tesoro della esperienza del passato quando, con riferimento alla trasposizione della direttiva comunitaria n. 91/383/CE in materia di tutela della salute e sicurezza in caso di lavoro a termine e somministrazione di lavoro²⁴, l’adeguamento del dettato legale alle nuove forme di lavoro era stato di ordine meramente formale²⁵.

Per le particolari modalità, anche contrattuali, del lavoro che svolgono, i lavoratori c.d. atipici necessitano, infatti, non solo e non tanto dello stesso livello di protezione di cui fruiscono i lavoratori stabilmente inseriti in un determinato contesto produttivo o di lavoro secondo una logica, tutta formalistica, di assimilazione tipologica e conferma della parità di trattamento. È vero piuttosto che, rispetto ai lavoratori stabili e con contratti standard, i lavoratori atipici sono normalmente esposti, almeno in taluni settori, a maggiori rischi di infortuni sul lavoro e di malattie professionali anche perché meno informati e meno “educati” alla prevenzione. Senza trascurare i rischi supplementari cui sono sottoposti questi lavoratori in ragione della breve durata del rapporto di lavoro e/o alle particolari modalità giuridiche di inserimento nei luoghi di lavoro²⁶.

La sfasatura tra la fattispecie (come risulta dalla ampia definizione di «lavoratore» contemplata all’articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2008) e gli effetti è evidente. La formalistica applicazione del principio di parità di trattamento, accolta all’articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008, risulta palesemente insufficiente, sul piano della effettività, rispetto ai cambiamenti introdotti dalla più recente evoluzione del mercato del lavoro.

In effetti, in tutti i Paesi industrializzati è generalizzata la tendenza, non di rado con il consenso almeno implicito delle rappresentanze sindacali aziendali, ad assegnare ai lavoratori atipici quei compiti rischiosi, pericolosi o da svolgersi in ambienti insalubri che il personale stabile dell’impresa normalmente rifiuterebbe²⁷. Numerosi studi segnalano, peraltro, peculiari rischi di ordine psicologico e sociale²⁸ che, unitamente ai tradizionali fattori fisici, chimici e biologici, concorrono ad aumentare il rischio di incidenti e malattie professionali per il gruppo dei lavoratori atipici e temporanei²⁹. Tra questi non si può non segnalare la particolare situazione di insicurezza e disagio legata alla circostanza di non fare parte di una precisa collettività

²⁴ Direttiva del Consiglio 25 giugno 1991, n. 383, che completa le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro dei lavoratori aventi un rapporto a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale.

²⁵ Rinvio al mio *Salute e sicurezza dei lavoratori temporanei: l’anomalia del caso italiano*, in *DPL*, 1997, n. 18, 1284 ss.

²⁶ Cfr., per l’impostazione del problema e un quadro di riferimento concettuale, l’importante ricerca della European Agency For Safety And Health At Work su *Changing world of work*, 2002.

²⁷ Si veda la Relazione finale approvata dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette “morti bianche”, cit., spec. 75, dove invita le parti sociali e il legislatore a «prendere in considerazione ed affrontare con onestà e rigore» questo specifico problema.

²⁸ Gli esperti parlano di ben 42 tipologie di rischio psico-sociale, 19 delle quali, a partire dalla precarietà e insicurezza del lavoro, stanno prepotentemente venendo alla ribalta in ragione dei rilevanti cambiamenti in atto nella organizzazione del lavoro e nella gestione del personale. Cfr. European Agency for Safety and Health at Work, *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health*, 2007.

²⁹ Si veda la *literature review* su *Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

aziendale: lo svolgimento di mansioni o attività temporanee, per brevi e talvolta brevissimi periodi di tempo, non solo comporta il disagio di cambiare frequentemente ambiente e condizioni di lavoro, ma soprattutto toglie al lavoratore – in non pochi casi giovane e/o con poca o nessuna esperienza³⁰ o immigrato³¹ – quella che gli psicologi chiamano la «percezione grupppale del rischio», e cioè la possibilità di percepire gli accordi implicitamente o esplicitamente adottati dal gruppo per fronteggiare situazioni di pericolo o di emergenza. In secondo luogo, il forte senso di alienazione, frustrazione e disaffezione dal lavoro: l'esecuzione di lavori precari, e il più delle volte monotoni, faticosi o ripetitivi, aumenta enormemente il rischio di incidenti per disattenzione, stress, negligenza o anche solo mancanza di controllo circa le condizioni di lavoro. Ecco perché non basta garantire ai lavoratori atipici, come fa il decreto legislativo n. 81 del 2008, la meccanica applicazione della normativa in materia di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro. Per questi gruppi di lavoratori è fondamentale piuttosto, e in termini sostanziali, prevedere norme specifiche e, se del caso, aggiuntive o rafforzate, che consentano cioè di tenere conto delle concrete modalità di esecuzione del lavoro contemplando pertanto una formazione supplementare e una informazione specifica e adeguata alle caratteristiche del lavoro e del relativo contratto.

Per rispondere davvero a una finalità di prevenzione, la risposta dell'ordinamento – così come delle parti sociali e di tutti gli attori coinvolti³² – non dovrebbe dunque essere meramente formale, secondo una logica di mera assimilazione delle tipologie atipiche al modello standard, quanto piuttosto gestionale ed organizzativa, in modo da introdurre effettivamente nella valutazione dei rischi, e nella loro gestione quotidiana, la complessità dei nuovi e sempre più variabili assetti organizzativi d'impresa³³.

Si comprende così l'importanza, in chiave prevenzionale, di disposizioni, come quelle contenute nel decreto legislativo n. 276 del 2003 in materia di lavoro tramite agenzia e di lavoro a chiamata³⁴, che escludono la possibilità di impiego di forme di lavoro atipico e temporaneo in contesti organizzativi dove non sia stata effettuata la valutazione dei rischi. Misura questa assai più realistica, se bene gestita a livello organizzativo e soprattutto ispettivo, di quella – decisamente più radicale, ma per questo priva di effettività – che, semplicisticamente, pensa di risolvere il problema dei maggiori rischi per i lavoratori assunti con contratti flessibili sul piano del dover essere giuridico, vietandone cioè l'utilizzo³⁵. Con un ritorno tuttavia ai modelli organizzativi e aziendali del passato che, inevitabilmente, finisce poi con l'alimentare situazioni di illegalità e di lavoro sommerso che, come noto, sono assai più deleterie per le condizioni di sicurezza e tutela della salute dei prestatori di lavoro.

Appare pertanto apprezzabile, da questo punto di vista, lo sforzo del legislatore delegato che ha consentito di introdurre in sede di decreto correttivo, e con non poche resistenze da parte datoriale, l'obbligo di tenere in debita considerazione le forme di lavoro atipiche e flessibili in sede di valutazione dei rischi³⁶. L'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008, come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106 del 2009, supera opportunamente il precetto

³⁰ Cfr. European Risk Observatory Report, *OSH in figures: Young workers – Facts and figures*, European Agency for Safety and Health at Work, 2006.

³¹ Cfr. European Risk Observatory Report, *Literature Study on migrant workers – Facts and figures*, European Agency for Safety and Health at Work, 2006.

³² Cfr. European Commission, *Developing new forms of work organization: the role of the main actors*, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, 2002.

³³ European Agency for Safety and Health at Work, *Changing world of work*, cit., qui spec. 76.

³⁴ Cfr. l'art. 20, comma 5, lett. c, e l'art. 34, comma 3, lett. c, (ora abrogato) del d.lgs. n. 276/2003. Si noti, al riguardo, che la l. n. 247/2007, nel consentire ora il ricorso al lavoro a chiamata, previa intesa sindacale, unicamente nei soli settori del turismo e spettacolo, non subordina più l'attivazione di detta tipologia contrattuale al rispetto dell'obbligo di valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni.

³⁵ Come ha fatto più recentemente il nostro legislatore (con la l. n. 247/2007) eliminando dal nostro ordinamento (ma non dalla realtà dei luoghi di lavoro) il lavoro a chiamata e lo *staff leasing*. Si veda ora il d.l. n. 112/2008 come convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008 che ripristina la figura del lavoro a chiamata.

³⁶ Cfr. gli artt. 17 e 28 del d.lgs. n. 81/2008.

originario che replicava, sul punto, l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994³⁷, imponendo ora di tenere in considerazione, nella redazione del relativo documento, «tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori». Non solamente «quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari» (donne, giovani, immigrati), ma anche, e opportunamente, «quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro». E nella stessa direzione si pone la normativa sui sistemi di qualificazione delle imprese che, se adeguatamente implementata, potrebbe consentire, anche attraverso la certificazione dei contratti di lavoro flessibile e di appalto, una migliore selezione degli operatori economici a garanzia della qualità e della sicurezza del lavoro soprattutto nei settori soggetti a maggiori rischi di infortuni e malattie professionali.

Ciò rilevato, e rinviando alla definizione del concetto di «lavoratore» per meglio precisare le diverse tipologie di lavoratori interessati, anche con riferimento al campo di applicazione soggettivo del decreto legislativo n. 81 del 2008, il rinvio a ulteriori disposizioni specifiche conferma come sia improprio parlare di Testo Unico della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. E questo non solo perché, come nel caso della somministrazione di lavoro³⁸, si tratta di un rinvio a disposizioni estranee al corpo del decreto. Più ancora rileva, in materia di lavoro atipico e nuovi assetti organizzativi, la mancanza di una opera complessiva di razionalizzazione ed effettivo coordinamento della disciplina vigente e, segnatamente, della disciplina prevenzionistica con quella del mercato del lavoro, là dove l'estensione del campo di applicazione soggettivo avrebbe dovuto accompagnarsi, in chiave prevenzionale, a disposizioni più specifiche per tenere conto della sempre più massiccia presenza, nei luoghi di lavoro, di una variegata tipologia di relazioni contrattuali e di soluzioni organizzative.

³⁷ Così come già modificato dall'art. 21, comma 2, della l. n. 39/2002 in ottemperanza a quanto stabilito dalla C. Giust. 15 novembre 2001, C-49/00, proprio sul presupposto che «i rischi professionali che devono essere oggetto di una valutazione da parte dei datori di lavoro non sono stabiliti una volta per tutte, ma si evolvono costantemente in funzione, in particolare, *del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro* e delle ricerche scientifiche in materia di rischi professionali» (corsivo nostro).

³⁸ Cfr. l'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, che rinvia, per gli aspetti prevenzionistici legati alla formazione e informazione del lavoratore in somministrazione, all'art. 23, comma 5, del d.lgs. n. 276/2003.

TIPOLOGIE DI LAVORO FLESSIBILE E VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Sommario: 1. La valutazione di tutti i rischi. – 2. Il mutamento dei modelli organizzativi del lavoro e la gestione dei nuovi rischi. – 3. Lavoro atipico e temporaneo e valutazione dei rischi: la risposta del decreto legislativo n. 106 del 2009.

1. La valutazione di tutti i rischi.

La valutazione dei rischi rappresenta uno degli aspetti centrali di un moderno sistema prevenzionistico improntato alla programmazione della sicurezza. Mediante tale adempimento, il datore di lavoro individua in modo razionale e secondo una specifica procedura le caratteristiche della propria realtà organizzativa e produttiva, al fine di scegliere le misure idonee a costruire un modello di prevenzione adatto a garantire la sicurezza e la tutela dei propri lavoratori e di quanti, a vario titolo, intervengono od operano nell'ambito del contesto organizzativo aziendale.

L'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, sin dalla sua versione originaria, confermava la necessità di valutare tutti i rischi; tale traguardo era già stato raggiunto mediante la modifica apportata dall'articolo 21, comma 2, della legge n. 39 del 2002 all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994¹. In effetti, dal 2002, il datore di lavoro è obbligato a valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori e non più soltanto quelli relativi alla scelta delle attrezzature di lavoro, delle sostanze, dei preparati chimici impiegati o quelli riguardanti la sistemazione dei luoghi di lavoro. Valutare tutti i rischi significa, quindi, analizzare tutti i fattori di rischio così come intesi nella prima versione dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994, ma anche verificare quei fattori di pericolo connessi alle più svariate azioni dell'uomo.

Nella nozione di "tutti i rischi" presente nel decreto legislativo n. 81 del 2008 venivano compresi anche quelli riguardanti «gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari». Tale riferimento era precedentemente contenuto nel decreto legislativo n. 626 del 1994 e spiegato dalla circolare del Ministero del lavoro e previdenza sociale 7 agosto 1995, n. 102, secondo la quale «nella nozione di gruppi particolari sono comprese quelle categorie di lavoratori per i quali, rispetto alla media dei lavoratori, i rischi relativi ad uno stesso pericolo sono comparativamente maggiori per cause soggettive dipendenti dai lavoratori medesimi e evidenziate a seguito della valutazione dei rischi». Non rilevavano, in tale originario assetto disciplinare, le attività svolte, né tantomeno la specifica tipologia contrattuale con cui il lavoratore viene inserito in azienda bensì soltanto la condizione soggettiva in cui si trova il singolo collaboratore per periodi temporanei o definitivi, ma in ogni caso da rilevare e risolvere in sede di valutazione dei rischi.

Attraverso la disposizione veniva, in tale senso, fatto un passo in avanti. In effetti il legislatore aveva ulteriormente definito i rischi particolari specificando che ne risultano soggetti: 1) i lavoratori esposti allo stress lavoro-correlato; 2) le lavoratrici in stato di gravidanza; 3) i lavoratori soggetti a rischi connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi.

Non erano invece ricompresi – se non indirettamente e, appunto, per le loro caratteristiche soggettive (in quanto, il più delle volte, giovani, donne, immigrati, ecc.) – i lavoratori con contratti atipici e temporanei che pure, come già rilevato, rappresentano un gruppo di lavoratori

¹ Modifica apportata a seguito della sentenza di condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia europea del 15 novembre 2001, causa C-49/00.

per i quali, rispetto alla media dei lavoratori, i rischi relativi ad uno stesso pericolo sono comparativamente più elevati. Profilo questo di indubbia criticità, in considerazione della rapida evoluzione dei modelli organizzativi del lavoro, proprio se si considera che la disposizione di cui all'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008 trova il suo fondamento teorico nella volontà di garantire una tutela specifica alle fasce di lavoratori più deboli da un punto di vista soggettivo.

Invero, già all'indomani della sua approvazione, si era sostenuto che l'elenco di cui all'articolo 28, non essendo esaustivo e non costituendo un *numerus clausus*, potesse essere integrato in sede applicativa, riservando pari attenzione, nella prassi amministrativa, ai rischi specifici a cui sono esposti i lavoratori atipici e temporanei, rispetto ai quali la letteratura internazionale, anche più recente², continua a confermare la maggiore esposizione ad infortuni mortali oltre che registrare livelli decisamente più bassi di benessere nei luoghi di lavoro. In questa linea evolutiva si colloca ora il decreto correttivo che, nel modificare il testo dell'articolo 1, comma 1, dell'articolo 28, espressamente aggiunge all'elenco dei rischi particolari «quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro»³.

2. Il mutamento dei modelli organizzativi del lavoro e la gestione dei nuovi rischi.

È, in particolare, la frammentazione dei sistemi di produzione integrata ad avere implicazioni negative sulla salute e sicurezza dei lavoratori. I più recenti studi condotti dall'Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro sottolineano come i cambiamenti nel mondo del lavoro, ovvero l'introduzione di nuovi modelli organizzativi, abbiano condotto alla necessità di migliorare le condizioni di vita lavorativa. Da tale punto di vista, le imprese necessitano di incoraggiamento e aiuto, per sviluppare principi e sistemi preventivi che si adattino a situazioni di gestione aziendale più complicate o a nuove aree di rischio, che non possono limitarsi a quelle già note e affrontate, più o meno approfonditamente, nelle precedenti normative, come lo stress, il mobbing e, ancor prima, l'esposizione al rischio chimico, fisico e biologico⁴.

In realtà, sul tema della emersione delle nuove tipologie di rischio, connesse alla organizzazione del lavoro e alle modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro, si discute da tempo, quantomeno con specifico riferimento alla ripetitività, alla monotonia, ai ritmi troppo intensi, all'eccesso di carichi di lavoro e sollecitazioni, ma senza un reale approfondimento dei possibili effetti, al di là di quelli più elementari, di natura essenzialmente psicologica. Ciò soprattutto in un contesto economico e sociale profondamente mutato, nel passaggio dalla nuova alla vecchia economia. Altra cosa sono i fattori di rischio davvero nuovi, individuati prevalentemente nella problematica attinente, non tanto alle trasformazioni delle attività produttive come tali, quanto alle trasformazioni delle modalità di instaurazione e attuazione dei rapporti di lavoro: in altre parole alle trasformazioni della tipologia dei contratti di lavoro.

Il campo delle novità è quindi occupato dalla più recente tendenza alla diffusione di lavori frammentati che non si svolgono più nelle sedi tradizionali e che spesso non implicano affatto una complessità di rapporti, potendo essere svolti anche a livello individuale. Attenzione viene poi prestata anche a tipologie di lavoro già note da tempo, ma che hanno subito trasformazioni

² Si vedano, per una rassegna dottrinale ragionata, le *literature review*, *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro e Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, entrambe pubblicate in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

³ Sul tema dei rischi connessi ai nuovi lavori e alle nuove forme di organizzazione del lavoro si veda anche A. Antonucci, M. Giovannone (a cura di), *Nuovi lavori, Nuovi rischi*, Dossier Adapt, 25 maggio 2009, n. 4, in www.adapt.it.

⁴ Sul punto European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, Bilbao, 2002, n. 5, nonché European Agency for Safety and Health at Work, *New trends in accident prevention due to the changing world of work*, Bilbao, 2002, n. 5.

sul piano normativo, come il caso del socio-lavoratore di cooperativa, nonché tipologie che si vanno diffondendo, ma per le quali i fattori di rischio non sono stati finora individuati nella loro interezza, come ad esempio il telelavoro⁵.

Per queste categorie di lavoratori, infatti, la formazione non adeguata per la propria professionalità, la scarsa autonomia decisionale, l'assunzione di ruoli marginali in uno con le caratteristiche del lavoro (pericolosità, scomodità degli orari, carico fisico o mentale e carattere routinario dell'attività), il debole supporto sociale da parte dei lavoratori a tempo indeterminato e la carenza di tutela sindacale sono indicati come fattori in gioco nella comparsa delle alterazioni dello stato di salute. Tra queste rientrano, da una parte, le alterazioni tipiche delle lavorazioni svolte e correlate a rischi noti e censiti, dall'altra alterazioni più generiche meno note, ma attribuite prevalentemente a fattori psico-sociali. Essi sono causati da: precarietà della prestazione, breve durata del rapporto di lavoro con numerosi turni, difficoltà di integrazione nel sistema di sicurezza aziendale, prevalente occupazione in settori a maggior rischio, rilevante presenza di immigrati con problemi di inserimento e integrazione, basso profilo scolastico della manodopera, nonché ridotte esperienze lavorative⁶.

Importanti segnalazioni in merito alle implicazioni sulla salute e sicurezza delle nuove tipologie contrattuali ci provengono, inoltre, da un rapporto della Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro che sottolinea come il decentramento produttivo abbia indotto modifiche nell'organizzazione del lavoro, tali da ridurre l'interesse delle aziende per la centralità delle risorse umane⁷.

Sul punto, poi, interessanti prospettive sono state offerte dalla medicina del lavoro, che ha rilevato che l'esposizione alle esperienze di lavoro precario, caratterizzate da instabilità, mancanza di protezione, insicurezza e vulnerabilità economica, determina significativi effetti sulla salute dei lavoratori. La c.d. *job insecurity*, in particolare, indurrebbe forte stress nel lavoratore, di modo che l'esposizione a detto fattore, per lungo tempo, sarebbe la causa di gravi patologie, quali infarto e tumori. Più in particolare, poi, i precari soffrirebbero anche molto il fenomeno dell'emarginazione nel contesto lavorativo, oltre quello dello scarso coinvolgimento e della scarsa partecipazione alle iniziative aziendali in materia di salute e sicurezza. Fermo restando che si dovrebbe in ogni caso distinguere tra fattispecie di lavoro temporaneo, a seconda del tipo di contratto e degli *skills* richiesti. L'insoddisfazione, infatti, si svilupperebbe prevalentemente nei lavori temporanei di bassa qualifica⁸.

3. Lavoro atipico e temporaneo e valutazione dei rischi: la risposta del decreto legislativo n. 106 del 2009.

Alla luce delle considerazioni sviluppate nei paragrafi che precedono è pertanto da valutarsi positivamente l'intervento del correttivo che espressamente ha aggiunto, all'elenco dei rischi particolari di cui all'articolo 28, comma 1, «quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro».

Questa nuova disposizione si inserisce, del resto, in un rinnovato contesto volto a incidere sulla evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa anche in ottica prevenzionistica, nell'ambito della quale il potenziamento del processo del *risk assessment* e l'impiego dinamico e funzionale dei protocolli di sorveglianza sanitaria rappresentano gli strumenti preferenziali per un

⁵ Per approfondimenti dottrinali sul tema si rinvia alle *literature review* citate.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Per un inquadramento concettuale si legga European Agency for Safety and Health at Work, *New forms of contractual relationships and implications for occupational safety and health*, Bilbao, Report 1996-2001.

⁸ Per approfondimenti si legga: D. Guest, M. Clinton, *Temporary Employment Contracts, Workers' Well – Being and Behaviour: Evidence from the UK*, Department of Management King's College, London, 2006, Working paper n. 38.

approccio integrato e tecnologicamente avanzato alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, specie di quelli più vulnerabili.

Al rinnovato articolo 28 ed in tema di modalità di effettuazione della valutazione dei rischi, infatti, fa da *pendant* il nuovo comma 3 all'articolo 29 che recita come segue «La valutazione dei rischi deve essere immediatamente rielaborata [...] in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità. A seguito di tale rielaborazione, le misure di prevenzione debbono essere aggiornate [...]».

I due tradizionali capisaldi della prevenzione – valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria – cessano così di rispondere a schemi organizzativi rigidi e poco realistici, per essere compenetrati con la reale dinamica delle attività produttive e declinati secondo le più svariate “emergenze” soggettive, contrattuali ed organizzative, non senza riflessi sugli altri segmenti della prevenzione.

La integrazione del novero dei cosiddetti rischi particolari e la modernizzazione delle modalità di effettuazione della valutazione dei rischi sono infatti destinate a riflettersi positivamente da una parte sulla articolazione delle attività di formazione, informazione ed addestramento dei lavoratori, dall'altra sull'espletamento dei compiti del servizio di prevenzione e protezione – data la loro stretta interrelazione con il processo di valutazione dei rischi – producendo, quale risultante finale, un globale innalzamento della “consapevolezza” da parte di tutti gli attori aziendali.

Nell'ambito di una concezione dei rapporti di lavoro aperta ai nuovi modelli organizzativi di impresa e alla flessibilità, si intende così rendere maggiormente effettiva la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro secondo una linea di azione volta al superamento di un approccio meramente formalistico e burocratico e di una cultura sanzionatoria e repressiva che, inevitabilmente, finisce con il mettere in secondo piano il profilo della prevenzione e della programmazione della sicurezza, soprattutto a fronte della emersione di nuove tipologie di rischi.