

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista quadrimestrale della Associazione Lavoro e Ricerche
Diretta da Luciano Spagnuolo Vigorita e Marco Biagi



Ricerche
**Speciale salute e sicurezza
nell'ambiente di lavoro**

Rassegne
**Giurisprudenza comunitaria:
parità del trattamento di lavoro**

Casi di relazioni industriali e gestione delle risorse umane
Servizi per l'impiego in Emilia Romagna

Documenti
**Direttive comunitarie:
distacco dei lavoratori e congedi parentali**

Giuffrè Editore

Indice

La fortuna ha sorriso alla Presidenza italiana dell'Unione Europea: prime note di commento alle direttive sul distacco dei lavoratori all'estero e sui permessi parentali di <i>Marco Biagi</i>	pag.3	Editoriale
<hr/>		
Speciale salute e sicurezza		Ricerche
La medicina del lavoro dopo i Decreti 626/1994 e 242/1996 di <i>Gabriele Gherardi e Francesco Saverio Violante</i>	pag.9	
Tecniche traspositive di direttive comunitarie in Italia e Spagna in materia di sicurezza sul lavoro di <i>Carmen Agut García e Michele Tiraboschi</i>	pag.15	
Lavoro atipico/temporaneo e tutela della salute: la trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE in Francia, Regno Unito, Germania, Finlandia e Austria di <i>Jean-Claude Javillier, Alan Neal, Manfred Weiss, Jorma Saloheimo, Ulrich Runggaldier e Andreas Tinhofer</i>	pag.35	
Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia della Direttiva n. 91/383/CEE di <i>Michele Tiraboschi</i>	pag.51	
Lavoro ai videoterminali: il recepimento in Italia della Direttiva n. 90/270/CEE di <i>Emanuela Salsi</i>	pag.73	
<hr/>		
Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale		Rassegne: la giurisprudenza
La Direttiva comunitaria sulla parità di trattamento nelle condizioni di lavoro negli orientamenti della Corte di giustizia: una giurisprudenza ancora in evoluzione di <i>Massimo Roccella</i>	pag.81	
<hr/>		
Risorse umane		Risorse umane
I servizi per l'impiego in Emilia Romagna di <i>Andrea Stuppini</i>	pag.91	
<hr/>		
Direttive comunitarie		Documenti
Le recenti direttive comunitarie in materia di distacco dei lavoratori e congedi parentali	pag.95	
<hr/>		
Abbreviazioni	pag.103	
<hr/>		
Notizie sugli autori	pag.107	

La fortuna ha sorriso alla Presidenza italiana dell'Unione Europea: prime note di commento alle direttive sul distacco dei lavoratori all'estero e sui permessi parentali

di Marco Biagi

1. Forse nessuno si aspettava grandi novità dal primo semestre dell'anno, periodo in cui l'Italia ha retto la presidenza di turno dell'Unione Europea. Almeno in materia di politica sociale sembrava impensabile che il nostro Paese potesse riuscire laddove avevano fallito in precedenza Presidenze più titolate, almeno sul piano organizzativo. Tanto più che viviamo nell'epoca della sussidiarietà e pertanto era arduo immaginare l'imminente adozione di nuove direttive. Ed invece le cose sono andate diversamente. Due nuove direttive, in materia di distacco dei lavoratori all'estero nell'ambito di una prestazione di servizi, l'una, e, l'altra, di congedi parentali, sono oggi una realtà. Indiscutibilmente gran parte del merito va ascritto alla Presidenza italiana: questa affermazione verrà motivata in queste prime note di commento che ho deciso di scrivere avendo avuto occasione di collaborare strettamente con Tiziano Treu nella sua qualità di Ministro del Lavoro e quindi, nel semestre di riferimento, di Presidente di turno del Consiglio UE per gli Affari Sociali.

2. Proprio l'opportunità di osservare da vicino il procedimento decisionale a livello comunitario mi induce a proporre qualche spunto che di norma non si ritrova nelle pagine di una rivista scientifica, specie in riferimento a tematiche comunitarie. Solo alcune annotazioni (una più ampia cronaca, seppur semiseria, è apparsa nel vol. 2, estate 1996, dell'*International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*), auspabilmente utili a fare un po' di luce sull'attività legislativa condotta a Bruxelles, troppo spesso mantenuta al riparo da una verifica scientifica per quanto attiene all'*iter* formativo dei provvedimenti.

3. La domanda di fondo è molto semplice: in realtà, chi decide? Con una certa sorpresa ho potuto riscontrare un ruolo della Presidenza di turno superiore alle mie aspettative. Ben si sa che l'iniziativa sul piano legislativo spetta alla Commissione. E non c'è dubbio che formalmente sia così. Ma è lo Stato Membro che in quel semestre gestisce la Presidenza ad individuare le priorità, a scegliere in buona sostanza sul piano politico quali siano le questioni su cui intende puntare. Decisive sono le opzioni politiche di fondo, quelle che vengono decise a livello politico prima che inizi la Presidenza stessa. Nel nostro caso, era in un certo qual senso una scelta obbligata quella di intervenire sull'accordo-quadro in materia di permessi parentali implementandolo a livello comunitario con una decisione del Consiglio. Ma quando e come attuare questa scelta costituiva una scelta discrezionale del responsabile politico. Ancor più evidente e dilemma era la situazione in materia di distacco. Dopo tanti insuccessi, con due Stati Membri come la Francia e la Germania determinati nel regolare comunque la materia con l'"opzione zero" (immediata applicabilità ai lavoratori distaccati delle condizioni economiche e normative vincolanti per i prestatori del Paese ospitante), con l'incertezza di andare incontro ad un ennesimo fallimento, in un quadro del genere nessuno avrebbe potuto biasimare Tiziano Treu se non avesse assunto alcuna iniziativa a riguardo, lasciando al Coreper il compito di trovare eventuali ipotesi di compromesso da offrire alla Presidenza irlandese del secondo semestre.

4. Invece Treu prese la questione di petto, iniziando già da novembre/dicembre 1995 un'intensa opera diplomatica, visitando in anticipo qualche capitale-chiave nel gioco comunitario come Londra, Parigi e Bonn. Per rilanciare sulla questione del distacco, occorreva uno sforzo di fantasia. Ecco un altro punto in cui la Presidenza può giocare un ruolo fondamentale: presentare, anche con una certa informalità, agli altri Ministri una nuova ipotesi di accordo. L'idea di fondo che concertammo era in sostanza molto semplice: far tesoro dell'esperienza maturata con la direttiva sui consigli aziendali europei (i CAE), esaltando il più possibile il ruolo dell'autonomia collettiva. Come dire: una direttiva che, pur prevedendo delle "prescrizioni minime", lasciasse alle parti sociali la possibilità di addivenire ad intese a livello comunitario (specie di settore). Un ruolo derogatorio, insomma, che valorizzasse pienamente il dialogo sociale superando il livello di impresa (ancorchè multinazionale, nel caso dei CAE) e, nel contempo, che impedisse un eccessivo *watering down*, proprio in virtù dell'opportunità derogatoria offerta.

5. Se l'idea di riprendere l'iniziativa su questa materia si è rivelata vincente, non altrettanto può dirsi della soluzione ideata dalla Presidenza italiana. Ci venne obiettato subito che la proposta di direttiva non era collegata (come invece era accaduto per i CAE) all'Accordo sociale di Maastricht, legittimante una prospettiva contrattuale del dialogo sociale. Essendo in un ambito a 15, si obiettava, non è possibile tecnicamente attribuire tanta responsabilità alle parti sociali. Come se esse, anche prima di Maastricht, non fossero eventualmente in grado di concludere intese-quadro entro cui la contrattazione collettiva nazionale potesse poi svilupparsi. Ed in ogni caso UNICE ed ETUC non si mostrarono poi troppo affascinati dalla proposta. Pur se uno dei più sensibili consulenti dei sindacati europei, Brian Bercuson, mi comunicò il suo sincero apprezzamento. Sta di fatto che di quanto proposto rimane oggi nel testo finale ben poco. Si tratta di quell'art. 3.4 che concede agli Stati membri la facoltà di prevedere un meccanismo di deroga (in ogni senso, sia all'opzione zero secondo l'art 3.1, sia alla scelta opposta di cui all'art. 3.3) mediante contratti collettivi quando la durata del distacco non sia superiore a un mese. Ora, a parte la considerazione che si tratta di una mera facoltà e non di un obbligo per lo Stato membro, è difficile a mio avviso ipotizzare che le parti sociali si attivino in questa materia a livello nazionale, pressate come sono da inevitabili spinte interne protezioniste (almeno nei Paesi a costo del lavoro più alto).

6. Di dialogo sociale si parla insomma molto, fin troppo, almeno nei numerosi convegni dedicati all'argomento. Ma quando viene il momento di rafforzare il quadro istituzionale a favore dell'intervento delle parti sociali, ecco che si registrano titubanze ed incertezze. La Presidenza italiana aveva anche suggerito un comma da aggiungere all'attuale art.3.4 dal seguente tenore: "*Les conventions collectives précitées sont susceptibles de mettre en oeuvre un accord conclu au niveau communautaire*". Proprio nell'originale formulazione in francese si può cogliere la semplicità di un riferimento su cui i rappresentanti italiani all'interno del Coreper e del *Working Party on Social Questions* (personalmente ne ignoravo l'esistenza, ma si tratta di un'importante struttura composta da funzionari di stanza a Bruxelles scelti a loro volta dalle Delegazioni Permanenti presso l'Unione, sovente assistiti da colleghi specializzati nelle materie di volta in volta trattate e provenienti dai rispettivi Ministeri) la nostra proposta fu rigettata. Poichè non ero stato presente a tali riunioni, insistentemente chiesi ragione del rifiuto. Non ottenni granchè, se non l'assicurazione che su questo timido riferimento alla contrattazione comunitaria non c'era stato nulla da fare. Ed ovviamente ad un certo punto, interessati a che la direttiva nel suo complesso vedesse finalmente la luce, si era desistito dall'insistere. Peccato: un'occasione persa per dare concretezza a relazioni industriali davvero europee.

7. Se la Presidenza gioca un ruolo decisivo, non è da credere che la Commissione rinunci alle proprie prerogative. Anzi, mi sono personalmente convinto che senza un accordo con il Commissario competente, non vi sia alcuna speranza per qualsivoglia Presidenza di far procedere le cose. Ovviamente sono molto importanti i contatti informali. Avendo avuto, come numerosi altri colleghi, occasione di collaborare con la DGV, è stato interessante dialogare con gli stessi funzionari come consulente di un Governo. Fra tecnici ci si intende sempre, anche se spesso si assomiglia forse più ad avvocati patrocinanti un cliente che a soggetti impegnati in un comune progetto di integrazione comunitaria. E comunque se il più delle volte la collaborazione è feconda di risultati (assai preziosi i suggerimenti dati fino all'ultimo dalla Commissione per raggiungere un compromesso in materia di distacco), non mancano contrasti. Ed è la Commissione ad avere la meglio, almeno se la Presidenza di turno non vuole rimettere le proprie proposte nel cassetto.

8. Un episodio assai eloquente a riguardo fu quello dell'individuazione dello strumento comunitario per implementare con una "decisione" del Consiglio accordi raggiunti dalle parti sociali nel quadro istituzionale disegnato a Maastricht (art. 4.2 dell'Accordo sulla Politica Sociale). I termini della questione sono noti ai lettori: cosa deve intendersi con "decisione"? È quindi sufficiente riferire il disaccordo di fondo. La Presidenza italiana riteneva che l'intervento del Consiglio dovesse limitarsi a conferire vincolatività generalizzata all'accordo-quadro raggiunto dalle parti sociali sui permessi parentali. Pertanto riteneva che, considerata l'inopportunità di modificare anche parzialmente il testo dell'intesa, fosse necessario ricorrere ad una decisione in senso tecnico ovvero ad un regolamento. Il Servizio giuridico del Consiglio, in un parere reso in data 31 marzo 1994, lasciava spazio a questa prospettiva, del resto confortata anche sul piano dottrinale. Di parere opposto la Commissione che, nelle more della discussione che ancora si prolungava all'inizio del 1996, ruppe unilateralmente gli indugi ed in data 31 gennaio diffuse formalmente (COM(96) 26 final) la propria proposta di direttiva. Devo dire che, avuto sentore della cosa, consigliai a Treu di sollecitare un parere del Servizio giuridico del Consiglio. Ma, ahimé, in data 19 febbraio 1996 anch'esso si pronunciò avvertendoci che il termine 'decisione' non doveva essere inteso nel senso tecnico di cui all'art. 189 del Trattato.

9. Certo è che a quel punto era difficile contrastare la Commissione, anche se provammo a convincere Flynn che si sarebbe creato un precedente pericoloso, nel senso che la direttiva autorizza gli Stati membri ad interventi traspositivi potenzialmente non rispettosi delle intese raggiunte dalle parti sociali a livello comunitario. La discussione fu abbastanza vivace: ebbi la sensazione, dopo un incontro fra Flynn e Treu al quale però non partecipai, che i due politici avessero avuto un franco scambio di opinioni, come si dice in gergo. Frutto del quale è il "considerando" N. 11 che oggi si può leggere, laddove si sottolinea "che l'atto appropriato per l'attuazione del suddetto accordo è costituito da una direttiva a norma dell'art. 189 del Trattato". Come dire: non vogliamo creare un precedente, ma per questa volta occorre fare così per la stessa natura di questa intesa che in numerosi punti detta solo regole generali suscettibili di ulteriore implementazione. Il che è sicuramente innegabile ma non giustifica ancora la scelta della Commissione. Ed anche la circostanza che l'accordo costituisce un allegato alla direttiva non facendone parte integrante risponde alla logica di compromesso di cui dicevo poc'anzi. Oggi più di un commentatore criticherà la scelta sulla quale è più che legittimo nutrire ampie riserve. Ma l'alternativa era quella che il Consiglio non intervenisse subito ad implementare (e quindi a valorizzare) il primo accordo collettivo raggiunto nella storia del diritto comunitario. E questo, politicamente, non sarebbe stato davvero di utilità allo stesso dialogo sociale.

10. Il lettore si chiederà quale fosse l'opinione degli altri Stati membri e delle parti sociali. La mia sensazione è che proprio su questioni tecniche, ma anche di alta pregnanza politica, come quella appena riferita, il gioco sia ristretto fra la Presidenza e la Commissione. O, quantomeno, gli altri Stati membri stanno un po' a guardare, riservandosi di prendere posizione a seconda di come si mettono le cose. Sia nella vicenda del distacco (ammissibilità di una deroga per contratto collettivo comunitario) sia in quella dei permessi parentali (regolamento o direttiva?) non si ebbe una vera discussione in Consiglio. Anche se della prima questione si parlò in un pranzo di lavoro offerto dall'Italia a Venezia a fine febbraio nell'ambito di un Consiglio "informale" dedicato ai temi della formazione, con esiti senz'altro apprezzabili visto che rese i rapporti più cooperativi alla ricerca di una soluzione comune. Sta allo Stato membro di turno assumersi tutti gli oneri (ed i correlativi onori) corrispondenti al ruolo di Presidente. E la scelta dell'Italia in entrambi i casi riuscì a coagulare intorno a sé un consenso sufficiente. Quanto alle parti sociali, devo dire che mi sarei aspettato di più. Avrebbero secondo me dovuto rivendicare con maggiore incisività un ruolo derogatorio nella disciplina del distacco; quanto ai permessi parentali, forse era il caso di alzare la voce per criticare la soluzione della direttiva. Nulla di tutto ciò: specie nel secondo caso fu chiaro, anche in occasione di incontri formali, che l'importante era un intervento del Consiglio qualunque fosse la forma assunta. Una scelta che può spiegarsi solo con perduranti problemi di rappresentatività e legittimazione.

11. Val la pena a questo punto tentare qualche valutazione delle direttive così come oggi le possiamo leggere. Cominciamo da quella sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, una formulazione che va attentamente considerata nel suo insieme per maturare la propria opinione sulla questione più spinosa (come ormai avviene in modo ricorrente per le direttive comunitarie: quella sull'orario di lavoro *docet*), relativa cioè alla

base giuridica. Basata sugli artt. 57(2) e 66 del Trattato, la proposta di direttiva ha potuto essere deliberata dal Consiglio a maggioranza qualificata. Ma quello che gli Stati membri all'opposizione fino alla fine (Regno Unito e Portogallo, visto che l'Irlanda abbandonò quasi all'ultimo istante la minoranza di blocco, secondo me più per stabilire un rapporto di intesa con l'Italia in vista dell'imminente successione alla Presidenza che per la condivisione delle poche deroghe all'opzione zero) hanno sostenuto era proprio che nella sostanza si verteva in materia di condizioni di lavoro inevitabilmente attratte nell'area dell'unanimità. Anche se nel dibattito pubblico questo argomento è restato in ombra ed ambedue i Governi motivarono il rifiuto con la mancata previsione di un "periodo di tolleranza" generalizzato in relazione all'opzione zero.

12. A mio modo di vedere, e pur comprendendo tutta la sostanziale strumentalità delle discussioni sulla base giuridica su cui si gioca l'alternativa fra maggioranza qualificata ed unanimità, la scelta operata è senz'altro corretta. La nuova direttiva non è infatti di armonizzazione ma di coordinamento. Non stabilisce cioè regole valide per tutti gli Stati membri, chiamati a trasporle nei propri ordinamenti secondo le tecniche più convenienti. Nel nostro caso il legislatore comunitario si è impegnato in un'azione di coordinamento, affinché un certo "nucleo di norme vincolanti" (come recita il 'considerando' N. 13), secondo i livelli di protezione definiti autonomamente da ciascun Stato membro, costituisca la tutela minimale alla quale si deve attenere il datore di lavoro che distacca propri dipendenti a svolgere un lavoro a carattere temporaneo nel territorio di uno degli stessi Stati membri. In altri termini il "nocciolo duro" (v. 'considerando' N. 15) è determinato *per relationem* ed in ogni caso la direttiva si applicherà solo se ed in quanto ci si trovi nell'ambito di una prestazione di servizi, ciò che a sua volta può risolversi in esecuzione di lavoro da parte di un'impresa, per conto proprio e sotto la sua direzione, nell'ambito di un contratto concluso da tale impresa con il destinatario della prestazione di servizi, oppure nella cessione temporanea di lavoratori ad un'impresa utilizzatrice nel quadro di un appalto pubblico o privato (cfr. il 'considerando' N. 4). Non rientrano quindi nel suo campo di applicazione ipotesi come la costituzione da parte di un'impresa di una filiale all'estero con contemporaneo invio nella nuova entità aziendale di lavoratori già alle proprie dipendenze all'interno dello Stato membro di provenienza, nè, tantomeno, casi di lavoratori autonomi.

13. Se sotto questo profilo la direttiva sembra correttamente impostata, più difficile è dire se essa, nella versione adottata, possa riuscire nell'intento di allontanare la prospettiva di un protezionismo sottesa alla stessa 'opzione zero', la pretesa cioè che senza eccezioni di sorta ai lavoratori distaccati si applichino le condizioni in vigore nel Paese ospite. Se è vero che tale pretesa costituirebbe un ostacolo alla libera circolazione delle persone e dei servizi, è altrettanto innegabile che occorre evitare situazioni distorsive della concorrenza, ipotesi di *dumping sociale*, nel senso di legittimare l'indebita ricerca di un vantaggio competitivo da parte dei Paesi che, caratterizzati da più bassi costi del lavoro, cerchino quindi di far leva su questo elemento per conquistare nuovi mercati. Un problema non solo europeo ma di dimensione addirittura planetaria, considerando il dibattito che si è acceso attorno all'idea di "clausole sociali" collegate all'attività dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio.

14. Ma — è inutile nasconderselo — è ben difficile pensare ad una vera dimensione europea di mercato se non si consente a tutti di competere in ogni parte dell'Unione facendo valere le proprie offerte, ammettendo quindi che anche il contenimento del costo del lavoro costituisca un elemento di competitività. E su questo piano la direttiva può essere giudicata severamente. Innanzitutto perchè l'unica vera deroga all'opzione zero, quindi obbligatoria per gli Stati membri, è quella di cui all'art. 3.2 ("lavori di assemblaggio iniziale e/o di prima installazione di un bene, previsti in un contratto di fornitura di beni, indispensabili per mettere in funzione il bene fornito e eseguiti dai lavoratori qualificati e/o specializzati dell'impresa di fornitura, quando la durata del distacco non è superiore a 8 giorni"), per di più limitata alle ferie annuali retribuite ed ai minimi salariali e comunque non riferibile al settore dell'edilizia, cioè proprio a quello maggiormente rilevante in proposito. Le altre sono meramente facoltative: sia quella riguardante un distacco di durata inferiore al mese (art. 3.4), sia in caso di "scarsa entità dei lavori da effettuare" (ed in ogni caso spetta al singolo Stato membro definire la "scarsa entità": art. 3.5.2).

15. Ma non basta, A spiegare (se non legittimare) lo spregiativo epiteto di *swiss cheese directive* (direttiva coi buchi, insomma, come la gruviera) è sufficiente il richiamo all'inquietante art. 3.10 che stabilisce il principio della "lista aperta". In altri termini l'elenco di

materie di cui all'art. 3.1, quelle che dovrebbero costituire il "nocciolo duro" da applicare anche ai lavoratori distaccati secondo i livelli di tutela del Paese ospite, può essere ampliato dal singolo Stato membro che, nella fase di trasposizione, invochi la clausola delle "disposizioni di ordine pubblico". Quindi l'elenco contenuto nella direttiva non è tassativo: l'area dell'"opzione zero" può pertanto essere ampliata a dismisura, con un semplice riferimento alla formula dell'ordine pubblico. Una circostanza che potrebbe essere richiamata a sostegno della tesi che contesta la base giuridica della direttiva (v. *supra* ai §§ 11, 12).

16. Tenendo conto di questi ed altri analoghi rilievi si è già sostenuto che la direttiva in sostanza non precluderebbe agli Stati membri che abbiano già deliberato l'opzione zero (Francia) o si apprestassero a farlo (Germania) di proseguire nella loro determinazione, salvo qualche aggiustamento in riferimento all'unica deroga obbligatoria (v § 14). Di più, il loro appoggio all'emanazione della direttiva si spiegherebbe solo con l'opportunità di ottenere legittimazione in sede comunitaria ad una linea di sostanziale protezionismo. Tali osservazioni colgono solo in parte il significato di questa misura comunitaria che è almeno duplice. In primo luogo si è riaffermato una sorta di "primato" comunitario, proprio in nome della sussidiarietà, che legittima il legislatore ad intervenire affinché la concorrenza non subisca distorsioni sotto forma di *dumping sociale*. Cosa non da poco, riaffermando tutta l'importanza della dimensione sociale pur all'interno di una logica di mercato in una prospettiva di integrazione: dato molto importante anche in vista dell'allargamento della stessa UE. In secondo luogo siamo di fronte ad un tipico esempio di una nuova generazione di direttive, di coordinamento più che di armonizzazione, fondata su una flessibilità di approccio che lascia ampi spazi traspositivi agli Stati membri. Forse troppi, certo non nella logica del rinvio all'autonomia collettiva come auspicato dalla Presidenza Italiana (v. *supra* ai §§ 5, 6), ma rilevanti sul piano del metodo. Si tratta di un modello diverso rispetto alle direttive degli anni '70 sulla crisi e trasformazione dell'azienda: ma sarebbe errato insistere troppo nella sottolineatura di elementi non del tutto convincenti che potranno rivelarsi utili in una dimensione comunitaria destinata a comprendere situazioni nazionali sempre più diversificate tra loro.

17. La fortuna ha certamente sorriso alla Presidenza italiana del semestre comunitario, almeno nell'ambito della politica sociale. Ora si apre il dibattito scientifico sulle due nuove direttive che del tutto inaspettamente (specie quella sul distacco) sono una realtà. Potremo criticarle, anche con severità, ma almeno abbiamo la certezza che l'Europa sociale non è finita, pur in un momento di euforia euromonetaristica. I lavoratori europei, in termini di giustizia sociale, ma anche le stesse imprese, in una logica di correttezza nella competizione, possono guardare con più fiducia al futuro.

**Prime note sulle
direttive
in tema di distacco
dei lavoratori e per-
messi parentali**
Marco Biagi

La medicina del lavoro dopo i Decreti 626/1994 e 242/1996

Gabriele Gherardi e Francesco Saverio Violante

Sommario

1. Gli aspetti innovativi. **2.** I nuovi attori in campo. **3.** Il nuovo ruolo del medico competente. **4.** I problemi applicativi: le norme di riferimento, la vigilanza. **5.** A proposito di alcuni tentativi minimalisti. **6.** Gli effetti indotti sulla ricerca scientifica e sulla professione medica. **7.** Un primo provvisorio bilancio.

1. Gli aspetti innovativi.

Al momento della pubblicazione del D. Lgs. n. 626/1994 eravamo (siamo?) in attesa da quindici anni della promulgazione di un Testo Unico in materia di prevenzione e tutela della salute dei lavoratori, come era previsto dall'art. 24 della Legge n. 833/1979. Si potrebbe dunque dire che il Decreto 626, originato dalla ben diversa esigenza di armonizzare la nostra legislazione alla normativa dell'Unione Europea, supplisce almeno in parte a questa lacuna. In parte soltanto; molti sono infatti i rimandi, molta e dispersa è la disciplina precedente di cui esplicitamente o implicitamente è confermata la vigenza: come ben sa chi, accingendosi alla valutazione dei rischi, si pone come prima necessità la ricognizione di questa multiforme normativa e la verifica dei relativi adempimenti da parte del datore di lavoro.

Tuttavia il decreto (corretto e modificato con il D. Lgs. n. 242/1996 che, per quanto impropriamente, è stato ormai soprannominato "626 bis") fornisce almeno un quadro di carattere generale dentro il quale si va a collocare tutto quanto concerne la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Non è un caso infatti che, nonostante la maggior parte delle norme specifiche di tutela ora richiamate fossero già vigenti da circa quarant'anni (D.P.R. n. 457/1955 e D.P.R. n. 303/1956), sembra quasi, dalle reazioni suscitate e dalle iniziative promosse, che solo ora la questione si presenti nella consapevolezza pressoché generale.

Segnamo dunque questo carattere di normativa generale del decreto come uno dei positivi aspetti di innovazione che esso comporta.

Un secondo aspetto, anch'esso concorrente all'effetto di sensibilizzazione che segnalavamo poc'anzi, si può indicare nell'obbligo posto a carico del datore di lavoro della valutazione dei rischi lavorativi. La valutazione dei rischi era una esigenza implicita anche nella legislazione precedente che, imponendo provvedimenti di controllo e di prevenzione dei rischi stessi, ovviamente ne presupponeva una valutazione; e nella legislazione più recente, ma già della stessa natura di questo decreto, e cioè nel D. Lgs. n. 277/1991, essa era esplicitamente prevista. Ma con questa norma di carattere generale, richiedendosi al datore di lavoro una specie di autocertificazione della situazione, si tolgono i rischi lavorativi da una situazione di incertezza nella quale si poteva presumere, o fingere di presumere, che essi non ci fossero: lasciandone l'accertamento alle non frequenti verifiche degli organi ispettivi, nonché in casi ancor più rari alla iniziativa dei lavoratori prevista dall'art. 9 della Legge n. 300/1970.

Fra gli aspetti innovativi del decreto, dal punto di vista più strettamente medico dobbiamo poi ricordare l'introduzione nella legislazione italiana dell'obbligo di sorveglianza sanitaria nei

Medicina del lavoro
Gabriele Gherardi
e Francesco S.
Violante

confronti di nuovi rischi per la salute: come il rischio da videoterminali (di cui peraltro si accredita una versione “minimalista” di cui parleremo al paragrafo 5) e il rischio da movimentazione manuale di carichi; nonché la migliore definizione del rischio da agenti biologici (già presente in forma ridottissima nella tabella del D.P.R. n. 303/1956) e del rischio da agenti cancerogeni (finora considerati pressoché soltanto sotto l’aspetto di agenti chimici).

Si tratta di rischi ben presenti nella ricerca e nella pratica della medicina del lavoro, ma nei confronti dei quali il medico era finora disarmato per il mancato riconoscimento legislativo della necessità di un’adeguata prevenzione.

La definizione di questi rischi è importante anche da un altro punto di vista. Con essa si supera definitivamente, ma le premesse c’erano già nel citato D. Lgs. n. 277/1991, il sistema usato nel D.P.R. n. 303/1956 di definire i rischi con una doppia tabellazione: elencando cioè non solo gli agenti nocivi, ma anche le lavorazioni nelle quali, e in esse sole, essi erano sottoposti a sorveglianza. Un sistema, quello, che non teneva in nessun conto la sempre più rapida evoluzione delle tecnologie lavorative, la quale innova continuamente in ordine all’uso o comunque alla presenza degli agenti nocivi nelle lavorazioni industriali. Anzi, vi era perfino una terza tabella, nella quale era elencato per ciascun agente e per ciascuna lavorazione la periodicità dei controlli sanitari; anche questo vincolo appare superato per i nuovi rischi previsti dal D. Lgs. n. 626/1994, per i quali (ad eccezione del rischio da videoterminali) è lasciato al medico del lavoro di definire contenuti e periodicità della sorveglianza sanitaria.

L’attenuazione di questi vincoli è del tutto coerente con le più recenti acquisizioni della medicina del lavoro che preferisce ormai parlare di malattie correlate al lavoro (*work related diseases*), e ciò proprio per svincolarsi da determinazioni aprioristiche non sufficientemente flessibili; anche se è ben comprensibile che in materia di prevenzione questo vincolo non potrà mai essere del tutto rimosso, per la necessità di predeterminare con certezza giuridica le situazioni soggette a particolari oneri.

Un elemento di innovazione molto significativo è poi quello dell’informazione ai lavoratori (meglio definita e specificata rispetto alla normativa precedente) sui rischi cui sono esposti e sulle norme di sicurezza; e l’introduzione del concetto di formazione sui rischi e sulla sicurezza, generale e specifica per alcune particolari figure di lavoratori. Un concetto questo del tutto nuovo: che va apprezzato in particolare dal punto di vista medico, perché in grado di migliorare la partecipazione soggettiva del lavoratore rispetto a tutto il percorso ed ai singoli provvedimenti di tutela e di prevenzione.

Due altri elementi innovativi presenti in questo decreto richiedono un più specifico esame: la istituzione di nuove figure di attori nel processo di prevenzione e di tutela a livello aziendale, e la migliore definizione della figura e dei compiti del cosiddetto medico competente.

2. I nuovi attori in campo.

Il decreto definisce due nuove figure o strutture per così dire istituzionali nell’azione di tutela della salute e della sicurezza a livello aziendale: il Servizio di prevenzione e protezione con il suo Responsabile e il o i Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Con qualche analogia con queste figure si potrebbero inoltre considerare il o i lavoratori incaricati dal datore di lavoro per le procedure di emergenza e di pronto soccorso: se non fosse che per questi non è specificato il ruolo ed il complesso di diritti-doveri, ad eccezione del diritto ad una formazione specifica.

Per quanto riguarda il Servizio di prevenzione e protezione, prescindendo in questa sede dalla minuta analisi della previsione legislativa in materia e dopo aver riconosciuto l’importanza di questa nuova struttura, ci limiteremo ad alcune osservazioni che più direttamente riguardano la prospettiva dalla quale stiamo commentando il Decreto.

Ci si può chiedere, anzitutto se — data la contemporanea presenza attiva del medico del lavoro — il Servizio di prevenzione e protezione debba operare solo in materia di tutela della sicurezza o anche di tutela della salute.

Il quesito sembrerebbe trovare risposta nel testo legislativo stesso che al Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione assegna fra l’altro, all’art. 9, il compito di individuare le misure “per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro”. Va notato però anzitutto che il termine “salubrità” non appare coincidente con il concetto di salute (tutela della), essendo riferibile piuttosto ad un complesso di caratteristiche igieniche strutturali degli ambienti: caratteristiche poi che, esse stesse, necessitano per una adeguata valutazione della competenza medica igienistica.

Ma più in generale si può osservare che i ripetuti richiami del testo legislativo all'intervento specifico del medico competente in collaborazione con il servizio di prevenzione e protezione e/o con il datore di lavoro (artt. 4, 11, 15, 16, ecc.) riconoscono la specificità della competenza medica nella identificazione dei rischi per la salute e nei provvedimenti conseguenti. Questo orientamento appare accolto anche dal Ministero del lavoro (Circ. n. 102/95) quando afferma che l'area d'intervento del medico è delimitata dalla presenza nell'azienda di rischi per la salute che richiedano la sorveglianza sanitaria; su questa affermazione confermata dal D. Lgs. n. 242/96, che però se interpretata in modo estensivo apparirebbe criticabile, ritorneremo parlando specificamente delle funzioni del medico competente.

Due ultime considerazioni vanno fatte: sull'ipotesi che il medico competente faccia organicamente parte del servizio di prevenzione e protezione e sull'ipotesi che un medico del lavoro possa ricoprire contemporaneamente la funzione di medico competente e quella di responsabile del servizio di prevenzione e protezione. Si tratta di due questioni che, in qualche caso, sono state risolte affermativamente nella pratica; ma a nostro avviso queste soluzioni non appaiono corrette.

I richiami sopracitati agli articoli che configurano una "collaborazione" fra due figure, nonché lo stesso art. 4 che impone, separatamente, al datore di lavoro di istituire il servizio di prevenzione e protezione e di nominare il medico competente, confortano una risposta negativa ai nostri quesiti.

Ciò, beninteso non vuol dire che uno specialista in Medicina del lavoro non possa svolgere le funzioni di responsabile del servizio di prevenzione e protezione: le "adeguate competenze" (non meglio specificate) che il decreto all'art. 8 richiede per tale funzione possono ben essere riconosciute al medico del lavoro; ma in tal caso un altro specialista in medicina del lavoro dovrà svolgere le funzioni di medico competente.

3. Il nuovo ruolo del medico competente.

Per quanto riguarda la figura del medico competente, si rileva anzitutto la conferma della sua qualificazione come medico specialista in medicina del lavoro, già presente nel D. Lgs. n. 277/1991.

La definizione di medico "competente" è un residuo della legislazione precedente (D.P.R. n. 303/1956) dove però essa aveva un significato molto diverso: veniva là affermata l'esigenza di una generica competenza del medico incaricato della sorveglianza sanitaria. Questa genericità non corrisponde più all'evoluzione del concetto stesso di medicina del lavoro. Da un lato lo sviluppo tecnologico determina rapidissime innovazioni sia in ordine alle sostanze nocive che in vario modo intervengono nei processi lavorativi sia in ordine al dispiegarsi dei processi lavorativi stessi; d'altra parte la patologia da lavoro, per effetto della crescente applicazione di tecniche di prevenzione primaria, non si presenta più sotto l'aspetto tradizionale della malattia conclamata e facilmente riconoscibile, ma sotto quello più subdolo e però non meno pericoloso di modificazioni dei parametri biologici e di interferenze complesse con il funzionamento degli organi ed apparati più diversi. Il suo riconoscimento richiede perciò una preparazione scientifica specifica ed una pratica professionale costante ed esclusiva.

Giustamente dunque il Decreto specifica nel possesso della specializzazione universitaria in Medicina del lavoro il requisito professionale del "medico competente"; salvo la inevitabile "sanatoria" che era già stata introdotta dal D. Lgs. n. 277/1991 per chi avesse praticato per tempi e con modalità adeguate la medicina del lavoro senza essere specialista.

Preoccupava, semmai, la tendenza che sembrava manifestarsi ad estendere ad altre specializzazioni il requisito necessario. Infatti se si pensa al medico legale o allo specialista in igiene va notato che il curriculum di studi di queste specializzazioni appare carente sotto l'aspetto clinico che è pur esso importante nel riconoscimento e nell'approccio alla malattia da lavoro; mentre la specializzazione in medicina interna, di cui pure si parlava, non sarebbe tale da fornire al medico competente gli strumenti specifici di indagine e di riconoscimento delle tecnopatie.

Il D. Lgs. n. 242/1996, nella definizione del medico competente, sospende per ora la questione, limitandosi a citare "altre specializzazioni individuate, ove necessario, con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica".

Medicina del lavoro
Gabriele Gherardi
e Francesco S.
Violante

È paradossale, peraltro, che le ipotesi di allargamento dei requisiti di specifica qualificazione necessaria siano motivate dalla (supposta) carenza di medici specialisti in medicina del lavoro, mentre contemporaneamente — in sede di fissazione dei contingenti annuali di laureati da ammettere alle scuole di specializzazione — il governo si ostina a fissare per la medicina del lavoro numeri assurdamente bassi se messi in relazione appunto all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 626: ancora per l'anno accademico 1995-96 per la nostra specializzazione sono stati ammessi 60 posti in tutta Italia.

Quanto all'area di intervento del medico competente si deve segnalare una seria incongruenza. La citata circolare 102/95 già la delimitava in sostanza a quei casi dove la legge previgente o il D. Lgs. n. 626 ne facciano esplicita menzione ai fini della sorveglianza sanitaria. Il D. Lgs. n. 242 conferma questo orientamento, modificando l'art. 4 del 626 nel senso che il datore di lavoro effettua la valutazione dei rischi in collaborazione anche con il medico competente "nei casi in cui sia obbligatoria la sorveglianza sanitaria, previa consultazione del rappresentante per la sicurezza". È però di tutta evidenza che solo al termine di questa stessa valutazione, e necessariamente con l'apporto della competenza del medico, si potrà correttamente valutare se esistono o meno rischi che comportino obbligo di sorveglianza sanitaria.

Del tutto positive, infine, le considerazioni che possono essere fatte sul divieto di esercitare le funzioni di medico competente da parte di sanitari che come pubblici dipendenti siano incaricati di funzioni di vigilanza ed ispezione; e sulla determinazione analitica dei doveri del medico (fra cui particolarmente significativi quelli relativi ai sopralluoghi semestrali sul luogo di lavoro e alla partecipazione alla formazione dei lavoratori sui rischi specifici), nonché dei suoi diritti, in particolare all'informazione ed alla messa a disposizione delle strutture necessarie da parte del datore di lavoro.

4. I problemi applicativi: le norme di riferimento, la vigilanza.

Venendo al momento applicativo, la principale osservazione da fare riguarda l'omogeneità di applicazione della norma sul territorio nazionale. Se infatti una delle ragioni principali dell'intervento normativo dell'Unione Europea va individuata nella determinazione di condizioni omogenee fra gli Stati membri, sia dal punto di vista della tutela dei lavoratori che dal punto di vista dei conseguenti oneri ricadenti sulle imprese, non c'è dubbio che questo obiettivo debba trovare applicazione anche nella dimensione nazionale, tanto più in una situazione come quella italiana che registra in questa materia situazioni clamorosamente difformi sul territorio nazionale.

La risposta tecnica a questa esigenza non sta e non può evidentemente stare nel testo del decreto che ovviamente la presuppone, ma che non può di per sé determinarla. Essa sta invece nell'applicazione di parametri omogenei per la valutazione ed il monitoraggio dei rischi da parte dei medici competenti, e nell'adozione di criteri omogenei per il concreto esercizio delle funzioni di vigilanza ed ispezione.

Sul primo punto, occorre considerare se sia opportuno che i criteri di valutazione siano fissati per legge: è la via adottata, ad esempio, dal D. Lgs. n. 277/1991 per il piombo, l'asbesto e il rumore. Se ciò è apprezzabile in ordine all'omogeneità di valutazione su tutto il territorio, si deve però eccepire in ordine alla rigidità che tale sistema introduce, data la scarsa agilità del sistema legislativo italiano (ed anche della decretazione ministeriale, ove fosse applicabile), in relazione invece alla continuità di evoluzione e di approfondimento dei criteri di valutazione adottati in sede scientifica.

Migliore appare invece il riferimento a "criteri di buona tecnica" in ordine ai quali è possibile recepire il *consensus* raggiungibile da parte delle società scientifiche, generalmente a scadenza annuale, nei loro congressi o in incontri specifici. Fra l'altro si noti, a questo proposito, che per il monitoraggio ambientale degli inquinanti aerodispersi e per il monitoraggio biologico è ormai consueto nella medicina del lavoro italiana il riferimento ai valori aggiornati annualmente dall'*American Conference of Governmental Industrial Hygienists* (ACGIH).

Più complessa considerazione richiede l'esigenza che in ordine all'omogeneità di applicazione siano rese omogenee le attività di vigilanza ed ispezione. Se per tali attività valgono le considerazioni sopra riportate in ordine ai criteri di valutazione, ciò che invece incide negativamente sull'omogeneità di applicazione delle norme è la totale disomogeneità della struttura di vigilanza sul territorio nazionale. Questo fa temere una disapplicazione o una

sottoapplicazione delle norme in vaste aree del paese. Se a ciò si aggiunge che i risultati dell'attività di vigilanza, per effetto del potere dispositivo di cui sono titolari gli operatori, possono determinare un diverso grado di penetranza nella situazione delle singole imprese, si comprendono le preoccupazioni che in ordine a tutto ciò si vengono avanzando da parte delle organizzazioni imprenditoriali.

Medicina del lavoro
Gabriele Gherardi
e Francesco S.
Violante

5. A proposito di alcuni tentativi minimalisti.

Con quanto appena detto si spiegano forse le tensioni che si sono manifestate in relazione al decreto di modifica, il cosiddetto Decreto n. 626/bis ora D. Lgs. n. 242/1996; tensioni che verosimilmente hanno determinato la lunga gestazione di quest'ultimo.

Si è partiti dalla necessità di migliore definizione di alcuni aspetti del D. Lgs. n. 626; sia per qualche probabile "errore" (come nel caso della separazione per sesso dei servizi igienici indipendentemente dal numero dei lavoratori, ora corretta rendendola obbligatoria solo per le aziende con più di dieci dipendenti), sia per l'inadeguata "traduzione" della norma comunitaria (come nel caso del lavoro ai videoterminali), sia infine per la mancata considerazione dell'opportuna attenuazione di alcuni obblighi (nel caso ad esempio delle imprese familiari, o degli edifici preesistenti e costruiti a norma delle disposizioni previgenti). Si può dunque condividere l'opinione che il Decreto n. 626 necessitasse di un intervento correttivo. Meno condivisibile semmai ci appare che nel decreto correttivo l'effettiva applicazione di alcuni degli obblighi previsti all'art. 4 sia ulteriormente slittata al 31 dicembre, nonostante già inizialmente fosse stato fissato un termine congruo (un anno dall'entrata in vigore) e nonostante le due proroghe precedenti, prima al 20 gennaio e poi al 19 marzo.

Una tendenza minimalista si era del resto manifestata anche nella stessa stesura del decreto. Per esempio la definizione di lavoratore al videoterminale (art. 51) ha subito a nostro avviso un'interpretazione restrittiva rispetto alla direttiva comunitaria (90/270/CEE). La direttiva infatti si applicava al "lavoratore che utilizzi regolarmente durante un periodo significativo del suo lavoro normale un'attrezzatura munita di videoterminale"; mentre il Decreto n. 626 delimita il campo di applicazione al lavoratore che utilizza attrezzature munite di videoterminale "per almeno quattro ore consecutive giornaliere": interpretazione restrittiva per giunta confermata e peggiorata dalla già più volte citata Circolare del Ministero del lavoro n. 102/95.

Su questo punto il D. Lgs. n. 242/1996 non migliora la situazione; anzi la complica con l'introduzione del termine "interruzioni" che viene a sostituire il termine "pause" nell'art. 51, ma non negli altri. Cosicché non resta che attendere un chiarimento dalla contrattazione collettiva, esplicitamente richiamata come sede di definizione ulteriore; o attendere piuttosto la sentenza della Corte di Giustizia Europea, già adita ad iniziativa della magistratura del lavoro italiana e che dovrebbe pronunciarsi entro la fine dell'estate.

Sarebbe grave che — soprattutto nella prassi, nonché nel consistente numero di decreti ministeriali o interministeriali applicativi di cui i decreti legislativi qui analizzati ci lasciano in attesa — queste tendenze minimaliste si rafforzassero per andare incontro alle pur innegabili difficoltà di adeguamento delle imprese. In ordine alle quali si può invece osservare: a) che molti degli oneri che debbono essere affrontati derivano dal richiamo a norme previgenti da quarant'anni, come il D.P.R. n. 547/1995 e il D.P.R. n. 303/1996; b) che, semmai, potrebbe essere opportuno utilizzare norme premiali che in qualche modo concorrono a diminuire i maggiori costi dell'applicazione delle nuove norme del D.Lgs. n. 626, come ad esempio la valutazione del rischio, la formazione specifica dei lavoratori, ecc.

Un timido esempio di ciò che si potrebbe fare su quest'ultimo punto è rappresentato dal Decreto del Ministro del lavoro del 18 marzo 1996: tale decreto dispone "per la durata di un triennio e in via sperimentale" la riduzione del 5% del premio INAIL in favore delle imprese con meno di sedici addetti "che risultino essersi attenute, alle scadenze fissate, alle disposizioni in materia di igiene, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro, di cui al D. Lgs. n. 626/94 e successive modificazioni e integrazioni".

6. Gli effetti indotti sulla ricerca scientifica e sulla professione medica.

Si può prevedere infine che, almeno nel medio periodo, il D. Lgs. n. 626/1994 avrà effetti anche a livello della ricerca scientifica e delle sue ricadute sulla pratica professionale specialistica.

Medicina del lavoro
Gabriele Gherardi
e Francesco S.
Violante

È infatti opinione del nostro gruppo, già esposta in diverse sedi scientifiche, che l'esistenza in Italia di una lista "chiusa" di malattie professionali abbia l'effetto di favorire la diagnosi di malattie soggette a tutela e di disincentivare quella di malattie "non tutelate"; e ciò emerge in tutta evidenza dal confronto dei dati ufficiali relativi alle malattie da lavoro nei maggiori paesi industrializzati.

Se infatti si osservano questi dati aggregati si nota che la patologia da lavoro più diffusa nella maggior parte delle nazioni sviluppate è quella muscolo-scheletrica (arto superiore e colonna vertebrale), mentre in Italia è l'ipoacusia da rumore: a nostro parere ciò dipende dal fatto che in Italia la patologia muscolo-scheletrica non è "tabellata" e pertanto può essere soggetta ad indennizzo solo a seguito di pronuncia della magistratura, mentre l'ipoacusia da rumore è tutelata dalla legge italiana con un trattamento che la privilegia rispetto ad altre malattie professionali (consentendo il raggiungimento della soglia di indennizzo per un danno relativamente lieve).

Un altro esempio di questo lo si ricava dall'analisi delle denunce di nuovi casi di silicosi che permangono relativamente alte in Italia (anche se le attività a rischio si sono ridotte di molto), mentre sono ormai ridottissime negli altri paesi e ciò, sempre secondo noi, a motivo del trattamento relativamente più favorevole che la legge italiana assegna a questa rispetto ad altre malattie da lavoro del polmone.

Se dunque l'assetto legislativo produce effetti "comportamentali" sui medici del lavoro è prevedibile che in futuro la relativa maggiore evidenza che certi rischi lavorativi assumono per effetto delle norme contenute nel D. Lgs. n. 626/1994 possa destare una maggiore attenzione al riguardo.

È infatti relativamente comune credere che la medicina del lavoro si occupi principalmente di patologia polmonare, uditiva e di intossicazioni da sostanze chimiche, mentre esperienze più avanzate di altre nazioni industrializzate mostrano il declino di queste malattie ed un maggiore riscontro di patologia muscolo-scheletrica (dovuto principalmente a insufficienze sotto il profilo ergonomico), di patologia psicologica dovuta all'eccesso di stress, di patologia della riproduzione e di diverse forme di cancro.

Un altro effetto indotto sulla pratica della medicina del lavoro che si può prevedere a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 626/1994 è già stato in precedenza richiamato e riguarda un sostanziale "allargamento degli orizzonti" del medico competente che da mero esecutore di visite si trasforma in un più completo consulente del datore di lavoro per la tutela della salute in azienda.

7. Un primo provvisorio bilancio.

Ovviamente, poiché come abbiamo visto si può ben dire che il D. Lgs. n. 626/1994 non sia ancora divenuto operante a causa della intervenuta integrazione con il D. Lgs. n. 242/1996 e dei ripetuti rinvii, è difficile formulare un bilancio attendibile sulla validità dei suoi effetti. Sia consentito inoltre a noi, estranei alla materia giuridica, introdurre una valutazione più generale sulla impossibilità di attendersi, specialmente in un campo come questo, mutamenti radicali in breve tempo per il solo effetto di innovazioni legislative. Troppo diversi ed articolati sono i luoghi fisici di applicazione e difficile perciò la vigilanza e il controllo, troppo diversi e controversi i casi interpretativi che il contenuto tecnico del campo di applicazione può suscitare, troppo radicata infine (almeno in alcune aree geografiche ed in alcuni settori) l'abitudine di parte degli imprenditori, dei lavoratori, e anche degli stessi sindacati e dei pubblici poteri, a sottovalutare i problemi della sicurezza.

Un bilancio non può essere dunque che provvisorio. Limitandolo all'analisi del testo ed alle prime esperienze applicative il medico del lavoro, pur consapevole di alcuni limiti, deve sottolinearne complessivamente i caratteri positivi di innovazione.

Dipenderà dallo sforzo comune di tutte le parti variamente in causa, se questo decreto segnerà anche da questo punto di vista il nostro tanto invocato "ingresso in Europa" e comunque un possibile e necessario miglioramento della tutela concreta della sicurezza e della salute dei lavoratori.

Tecniche traspositive di direttive comunitarie in Italia e Spagna in materia di sicurezza sul lavoro

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi ()*

Sommario

1. Posizione del problema e delimitazione dell'ambito della ricerca. **1.1.** Le problematiche giuridiche connesse alla trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE: una prospettiva italiana. **1.2.** Segue: una prospettiva spagnola. **2.** Il campo di applicazione della normativa prevenzionistica: a) i settori di attività; b) le categorie di lavoratori; c) la disciplina per l'impresa minore. **3.** Gli obblighi del datore di lavoro, il problema della delega di responsabilità e gli effetti sul rapporto di lavoro. **4.** Azione collettiva e tutela dell'ambiente di lavoro: il rappresentante per la sicurezza e la partecipazione dei lavoratori alla tutela della salute. **5.** Conclusioni.

1. Posizione del problema e delimitazione dell'ambito della ricerca.

1.1. Le problematiche giuridiche connesse alla trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE: una prospettiva italiana.

Attraverso il Decreto Legislativo n. 626 del 19 settembre 1994 e la *Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales*, Italia e Spagna hanno rispettivamente provveduto alla trasposizione della Direttiva-quadro n. 89/391/CEE e di altre "direttive particolari" (1) riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. Tuttavia, mentre la normativa spagnola è regolarmente entrata in vigore l'11 febbraio 1996, come stabilito nella *Disposición final segunda* della *Ley 31/1995*, l'attuazione del D. Lgs. n. 626/1994 ha subito notevoli contrattempi e, di conseguenza, numerosi rinvii. Per ben tre volte, infatti, il Governo italiano ha prorogato i termini inizialmente previsti per la sua definitiva entrata in vigore: dal 27 novembre 1995 si è così ora passati al 1° luglio 1996 per le aziende industriali con oltre duecento dipendenti, per le industrie estrattive con oltre cinquanta dipendenti, per le strutture di ricovero e cura sia

note

(*) Il presente saggio è il risultato di una collaborazione tra i due autori avvenuta nel periodo tra il 15 gennaio e il 15 aprile 1996 presso il Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena diretto dal Prof. Marco Biagi. In questo periodo la Prof. ssa Carmen Agut García ha beneficiato di una borsa di studio *Plan de Promoción de la Investigación Caixa Castellón - Universidad Jaime-I* 1995. Sebbene si tratti di una riflessione comune, a Carmen Agut García sono attribuibili i paragrafi 3 e 4 e a Michele Tiraboschi i paragrafi 1.1, 1.2, 2, 5. (1) Ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della Direttiva n. 89/391/CEE "il Consiglio, su proposta della Commissione, fondata sull'articolo 188A del Trattato, stabilisce direttive particolari riguardanti, fra l'altro, i settori di cui all'allegato". Con il D. Lgs. n. 626/1994 il Legislatore italiano ha provveduto alla trasposizione delle direttive n. 89/654/CEE (luoghi di lavoro), n. 89/655/CEE (uso delle attrezzature), n. 89/656/CEE (uso delle attrezzature di protezione individuale), n. 90/269/CEE (movimentazione manuale dei carichi), n. 90/270/CEE (attrezzature con videoterminali), n. 90/394/CEE (agenti cancerogeni) e n. 90/679/CEE (agenti biologici), mentre il Legislatore spagnolo, con la *Ley 31/1995*, ha provveduto alla trasposizione delle direttive n. 91/383/CEE (tutela dei lavoratori a tempo determinato e dei lavoratori interinali), n. 92/85/CEE (tutela delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento) e n. 94/33/CEE (protezione dei giovani sul lavoro).

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

pubbliche che private e per le imprese ad alto rischio (centrali termoelettriche, impianti e laboratori nucleari, aziende per la fabbricazione e il deposito di esplosivi, polveri e munizioni), e al 1° gennaio 1997 per tutti gli altri settori di attività (in particolare, con riferimento agli obblighi del datore di lavoro di cui all'art. 4, commi 1, 2, 4 e 11 del D. Lgs. n. 626/1994, cfr. ora l'art. 30, comma 3, del D. Lgs. 19 marzo 1996, n. 242).

Le ragioni di questo ritardo sono note. Il quadro normativo scaturito dall'approvazione del D. Lgs. n. 626/1994 è stato da più parti giudicato inadeguato ad assicurare un sufficiente livello di certezza del diritto per i soggetti destinatari, a vario titolo, delle nuove disposizioni: non soltanto imprese, datori di lavoro, dirigenti e preposti, ma anche dipendenti, organizzazioni sindacali, funzionari delle UU.SS.LL., organi ispettivi, medici competenti, rappresentanti per la sicurezza, responsabili del servizio di prevenzione, etc. (Di Maio A., 1995, p. 21).

Così, mentre CGIL, CISL e UIL hanno difeso con vigore il testo originario del decreto, quale strumento imprescindibile per concorrere al miglioramento effettivo delle condizioni di salute e sicurezza durante il lavoro, il mondo imprenditoriale ha subito segnalato l'esistenza di costi economici e gestionali aggiuntivi, il più delle volte ricollegabili non tanto ai precetti contenuti nella Direttiva n. 89/391/CEE, quanto piuttosto ad una tecnica di recezione del diritto comunitario approssimativa e farragginosa. Presunte esigenze di sistematicità — si è sostenuto — hanno condotto “alla produzione di un corpo normativo che si pone come un nuovo codice della prevenzione. Analoga scelta non è stata fatta dai legislatori degli altri Paesi dell'Unione, che hanno preferito modificare le normative esistenti o, ancora più semplicemente, tradurre con pochi adattamenti i testi delle direttive; la scelta italiana, nell'illusione di porsi in posizione di avanguardia, crea in realtà penalizzazioni sul piano della competizione internazionale” (Calleri C., 1994, p. 11; per opportune puntualizzazioni sull'effettiva portata di queste affermazioni v. tuttavia Comino D., 1994, p. 15).

L'opzione seguita dal Legislatore (delegato), nel definire “una disciplina di dettaglio ove gli spazi dell'autonomia collettiva appaiono sostanzialmente residuali” (2), non sembra insomma avere favorito “la predisposizione di una normativa agevolmente «esigibile» nei complessi e diversificati contesti produttivi costituiti dalle aziende produttrici sia di beni sia di servizi” (v. ancora Di Maio A., 1995, p. 21). È mancato, in particolare, un esame preventivo circa la concreta applicabilità del decreto. Tanto è vero che il Governo italiano, da taluno ritenuto comunque troppo accondiscendente “a pressioni di associazioni imprenditoriali fondate, a ben vedere, su valutazioni arbitrarie dei costi e su erronee informazioni relativamente al processo di trasposizione della Direttiva-quadro negli altri Stati membri” (European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety, 1996, p. 6), è stato poi costretto a introdurre, mediante un successivo decreto correttivo, subito ribattezzato decreto 626-*bis*, rilevanti modifiche ed integrazioni al testo originario del Decreto Legislativo n. 626/1994 (3).

note

(2) Sugli spazi lasciati alla contrattazione collettiva cfr. comunque le considerazioni più equilibrate di Ferraro G., Lamberti M., 1995, p. 48, Focareta F., 1995, p. 6 e di Montuschi L., 1995, p. 423: per questi autori il decreto non soltanto non riduce, ma, anzi, rilancia il ruolo dell'autonomia collettiva.

(3) Cfr. il D. Lgs. n. 242/1996, “modifiche ed integrazioni al D. Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, recante attuazione di direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro”, in *G.U.*, n. 104 del 6 maggio 1996, Supplemento ordinario n. 75. Al riguardo pare opportuno rilevare che già il 23 gennaio 1996, a causa dei rinvii nell'attuazione definitiva del D. Lgs. n. 626/1994, CGIL, CISL e UIL avevano presentato un reclamo formale alla Commissione della Unione Europea, denunciando la mancata trasposizione della Direttiva n. 89/391 nell'ordinamento italiano. In seguito all'approvazione, da parte del Governo, del D. Lgs. n. 242/1996, recante modifiche e integrazioni al D. Lgs. n. 626/1994 e all'ulteriore proroga dei termini di effettiva entrata in vigore, le tre confederazioni sindacali hanno proposto un nuovo ricorso agli organi comunitari. Analoga situazione si era peraltro verificata anche in Spagna, allorché la mancata trasposizione della Direttiva nei termini previsti aveva indotto la *Comisiones Obreras* a presentare un reclamo formale alla Commissione della U.E. (v. infra, nota 7). Nel processo di adeguamento al diritto comunitario è la prima volta che organizzazioni sindacali propongono reclami formali agli organi comunitari. La circostanza si spiega, naturalmente, con riferimento alla delicatezza della materia trattata dalla Direttiva-quadro. In proposito giova tuttavia rilevare che una simile evenienza non è prevista dal Trattato (cfr. in particolare gli artt. 169 e 170): le organizzazioni sindacali, al pari dei singoli cittadini, non possono ricorrere direttamente alla Corte di Giustizia per denunciare l'inadempimento da parte di uno Stato membro degli obblighi comunitari. I sindacati possono pertanto agire soltanto “indirettamente”, adducendo prove e argomenti a sostegno della loro denuncia tali da convincere la Commissione ad assumere in prima persona il compito di promuovere le azioni necessarie per reprimere la violazione degli obblighi comunitari. Sul punto v. la posizione dell'European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety, 1996, p. 6, che, proprio con riferimento alla tematica dell'ambiente di lavoro, suggerisce di

Il Legislatore delegato è stato inoltre accusato di avere sostanzialmente trascurato il problema del raccordo con il dato legale previgente.

L'innesto della nuova disciplina (ben 98 articoli e 13 allegati) in un corpo normativo decisamente articolato e complesso — frutto di un delicato intreccio fra 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 — è infatti destinato a essere regolato da una disposizione alquanto incolore e di poco ausilio per l'interprete. In base all'articolo 98 del D. Lgs. n. 626/1994 “restano in vigore, *in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto*, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro” (corsivo nostro). Come è stato subito segnalato (Natullo G., 1995, p. 10), «specificatamente» non significa «espressamente», mentre la quasi totale assenza nei vari articoli del decreto di indicazioni concrete circa le disposizioni abrogate o modificate lascia sostanzialmente irrisolto il problema del coordinamento tra le diverse discipline e con esso tutte le perplessità in termini di certezza del diritto che da ciò derivano. Sarà pertanto compito dell'interprete individuare caso per caso, accanto alle disposizioni cui il Legislatore fa espresso rinvio (4), tutte le norme anteriori *implicitamente* superate o sostituite dalla nuova disciplina (con riferimento al testo originario del Decreto n. 626 cfr. Lepore M., 1994, p. 6; Galantino L., 1995, pp. 17-22).

Di fronte a tutte queste considerazioni, più che legittima appare allora la curiosità di appurare, soprattutto mediante il raffronto con altri ordinamenti, se effettivamente il Legislatore italiano abbia proceduto alla trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE con eccessivo rigore e mediante l'adozione di una tecnica normativa inadeguata e farraginoso. Le enormi difficoltà di ordine tecnico, politico e — soprattutto — “culturale” incontrate dal Governo italiano nel processo di trasposizione della Direttiva-quadro costituiscono in effetti un importante stimolo e una sfida suggestiva per il comparatista. In questo caso, alla consueta esigenza di agevolare la circolazione dei modelli giuridici, si accompagna infatti la necessità di conoscere in maniera più approfondita le vicende che hanno caratterizzato il processo di adeguamento al dettato comunitario dei sistemi prevenzionistici di altri Paesi, in modo da poter poi formulare un giudizio maggiormente equilibrato e il più possibile corretto sull'atteggiamento del Legislatore interno: come giustamente osservato, la comparazione giuridica può indubbiamente assolvere a diverse finalità, ma prima di tutto è “storia, e questa storia, che distrugge i falsi concetti (...) e le generalizzazioni affrettate, (...) conduce alla conoscenza” (Sacco R., 1990, p. 18, p. 194).

Il confronto tra due ordinamenti sostanzialmente omogenei come quello italiano e spagnolo, sollecitato dal dato riportato all'inizio di queste riflessioni, vuole appunto rappresentare un contributo — seppure parziale (5) e circoscritto ai soli profili più significativi della Direttiva

**Tecniche traspositive
di direttive
comunitarie**
Carmen Agut García
e Michele Tiraboschi

note

introdurre accordi che consentano ai sindacati di adire “direttamente” la Corte di Giustizia. Sul procedimento davanti alla Corte di Giustizia in caso di inottemperanza di uno Stato membro agli obblighi comunitari cfr. Pocar F., 1991, spec. pp. 171-175.

(4) Risultano espressamente abrogati o modificati gli articoli 8 (vie di circolazione, zone di pericolo, pavimenti e passaggi), 11 (posti di lavoro e di passaggio e luoghi di lavoro esterni), 13 (vie e uscite di emergenza), 14 (porte e portoni), 52 (attrezzature di lavoro), 53 (motori), 374 (manutenzione), 393, 394 e 395 (Commissione consultiva permanente) e 403 (registro infortuni) del D.P.R. 27 aprile n. 547, nonché gli articoli 6 (altezze, cubature e superficie degli ambienti di lavoro), 7 (pavimenti, muri, soffitti, finestre e lucernari dei locali, scale e marciapiedi mobili, banchine e rampe di carico), 9 (aerazione dei luoghi di lavoro chiusi), 10 (illuminazione naturale ed artificiale dei luoghi di lavoro), 11 (temperatura dei locali), 14 (locali di riposo), 20 (attrezzature di lavoro), 37 (docce), 39 (gabinetti e lavabi), 40 (spogliatoi e armadi per il vestiario) e 43 (sedili e locali di riposo), del D.P.R. 19 marzo 1956 n. 303.

(5) Una volta constatato che, al momento in cui si scrive, il Legislatore tedesco non ha ancora provveduto alla trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE (cfr. il contributo di Manfred Weiss in questo fascicolo), che con la Legge del 31 dicembre 1991 il Legislatore francese ha proceduto ad una sua recezione solo parziale (l'art. 7, relativo ai “Servizi di protezione e prevenzione”, non è stato affatto trasposto, mentre è soltanto con il Decreto n. 680 del 9 maggio 1995 che si è proceduto all'estensione di parte della disciplina anche ai lavoratori del pubblico impiego), e che con le *Management of Health and Safety at Work Regulations* del 1992 il Legislatore britannico ha invece adottato una tecnica normativa di trasposizione della Direttiva-quadro del tutto peculiare e non sempre conforme a quanto imposto dal dettato comunitario (cfr. il contributo di Alan Neal in questo fascicolo), si è ritenuto opportuno circoscrivere il nucleo centrale della comparazione a Italia e Spagna, Paesi di origine dei due autori. In questo modo si è peraltro potuto rendere maggiormente omogeneo ed “equilibrato” il livello del confronto tra i modelli giuridici stranieri. Riferimenti alla situazione normativa di altri Paesi dell'Unione Europea verranno effettuati di volta in volta, e soltanto quando ritenuti rilevanti ai fini della nostra ricerca.

Tecniche traspositive di direttive comunitarieCarmen Agut García
e Michele Tiraboschi

n. 89/391/CEE — allo studio delle opzioni politiche e delle tecniche normative di recezione della disciplina comunitaria.

Una volta premesso che il D. Lgs. n. 626/1994, nel suo complesso, “non comporta che modifiche limitate alla precedente normativa, in quanto è soprattutto mirato ad una diversa impostazione del modo di affrontare le problematiche della sicurezza sul lavoro” (6), non ci si soffermerà peraltro sul problema del raccordo con il dato legale previgente. Considerata l'estrema delicatezza e problematicità della materia, si può ritenere che i tempi previsti dalla delega (19 settembre 1994) non avrebbero realisticamente consentito al Governo italiano l'adozione di un pur auspicabile Testo Unico sulla sicurezza, di modo che la scelta di rimettere all'interprete il non certo facile compito di individuare caso per caso le disposizioni ancora in vigore e quelle implicitamente abrogate o modificate dalla nuova normativa ben si comprende alla luce degli obblighi fissati dal Legislatore comunitario e ribaditi dalla stessa legge di delega. La trasposizione della Direttiva disponeva infatti l'art. 43, comma 2, della Legge n. 142/1992 (Legge comunitaria per il 1991) “deve assicurare il mantenimento dei livelli di protezione più favorevoli rispetto alla sicurezza e alla tutela della salute dei lavoratori previsti dalla legislazione italiana vigente”, e dunque, come ribadito dalle stesse fonti comunitarie, non “pregiudica le disposizioni nazionali e comunitarie, vigenti o future, che sono più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro” (cfr. l'art. 1, comma 3, della Direttiva, nonché, in senso sostanzialmente conforme, l'art. 118A, comma 3, del Trattato e il secondo “considerando” della stessa Direttiva n. 89/391/CEE).

Attraverso lo strumento della comparazione giuridica si cercherà, piuttosto, di verificare l'assunto secondo cui sarebbero proprio le modalità concrete di trasposizione della normativa comunitaria in materia di salute e sicurezza adottate dal Legislatore nazionale a determinare costi aggiuntivi per il sistema imprenditoriale: costi non richiesti dal Legislatore comunitario, dunque, e che, nel frenare il sistema produttivo e sfalsare la competizione internazionale, si pongono, paradossalmente, in contraddizione proprio con una delle principali finalità della Direttiva stessa: quella di evitare che “diversi livelli di protezione della sicurezza e della salute (possano) dar luogo ad una concorrenza a scapito della sicurezza e della salute” (cfr. il “considerando” 9 della Direttiva n. 89/391/CEE).

1.2. Segue: una prospettiva spagnola.

Non minori dubbi e perplessità ha sollevato — a ben vedere — la trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE nell'ordinamento spagnolo. Nel processo di adeguamento al diritto comunitario non manca anzi chi, fortemente preoccupato da fenomeni di distorsione della concorrenza e della competizione internazionale, invita espressamente il Legislatore a non introdurre livelli di protezione più elevati rispetto a quelli garantiti negli altri Paesi dell'Unione Europea: “in materia di ambiente di lavoro è sicuramente preferibile che la normativa spagnola non solo si ispiri al dettato comunitario, ma anche che sia il più possibile omogenea con le singole legislazioni interne dei Paesi che compongono questo spazio senza frontiere” (così: Sempere Navarro A.V., Cardenal Carro M., 1996, spec. p. 2).

Il cospicuo ritardo e le enormi difficoltà in cui si trova la Spagna con riguardo all'attuazione di numerose direttive dell'Unione Europea sembrano tuttavia avere indotto il Legislatore spagnolo a privilegiare, in questo caso, l'urgenza rispetto ai “contenuti” della riforma (7), pervenendo così alla redazione di un testo di legge approssimativo, sin troppo aderente ai

note

(6) Cfr. l'art. 1 della Circolare del Ministero del Lavoro del 7 agosto 1995 n. 102, contenente le prime direttive per l'applicazione del decreto, in *GU*, 21 agosto 1995 n. 194. In effetti, come parte della dottrina ha avuto modo di precisare (cfr. Culotta A., 1995, p. 255; Focareta F., 1995, p. 5, p. 10; Galantino L., 1995, p. 22; Montuschi L., 1995, p. 420), più che introdurre nuovi e ulteriori vincoli normativi il D. Lgs. n. 626/1994 sembra invece procedere ad una puntuale specificazione dell'obbligazione di sicurezza così come sostanzialmente già acquisita al *diritto vivente* attraverso una robusta ed incisiva opera di elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

(7) La mancata attuazione della Direttiva n. 89/391/CEE nel termine fissato dall'articolo 18, comma 1 (“al più tardi entro il 31 dicembre 1992”) ha comportato l'apertura su impulso del sindacato spagnolo (cfr. *supra* nota 3) di un procedimento sanzionatorio da parte della Commissione dell'Unione Europea contro la Spagna il 12 marzo 1993. Il 14 dicembre 1993 è stato concesso allo Stato spagnolo un nuovo termine di ulteriori due mesi per procedere alla trasposizione della Direttiva, ma anche questo termine non è stato rispettato. L'approvazione della legge nel termine il più breve possibile, in modo da poter adempiere agli obblighi comunitari, è diventato così un elemento prioritario e imprescindibile per il Governo spagnolo, che ha poi necessariamente finito per prevalere sui contenuti

contenuti formali della Direttiva e, di consanguineità, non sempre adeguato al particolare contesto normativo, economico e sociale in cui è concretamente destinato ad operare (così, per tutti: Aparicio Tovar J., Gonzáles Ortega S., 1996a, pp. 9-10 e spec. pp. 11-15, e Id., 1996b).

A differenza del Legislatore italiano, che, pur tra molteplici difficoltà e imprecisioni, sembra almeno aver cercato di cogliere — e tradurre nell'ordinamento interno — la filosofia di fondo della normativa comunitaria (8), quello spagnolo pare infatti essersi limitato a recepire acriticamente interi articoli, commi e paragrafi della Direttiva n. 89/391/CEE, mischiando impropriamente disposizioni di carattere generale con altre più specifiche e maggiormente idonee a confluire in una disciplina (non tanto di rango legale, quanto piuttosto) di tipo regolamentare. La “riproduzione testuale degli articoli della direttiva è stata la regola generale, e solo eccezionalmente si sono introdotti ritocchi, modificazioni e precisazioni”, di modo che la *Ley 31/1995* “pare essere soprattutto, e molto francamente, nient'altro che una traduzione letterale della direttiva nella lingua spagnola” (cfr. ancora Aparicio Tovar J., Gonzáles Ortega S., 1996a, rispettivamente p. 11, p. 12; questi autori, peraltro, estendono tale giudizio fortemente critico anche alla tecnica di recezione delle connesse tre “direttive particolari” in tema di protezione dei giovani, dei lavoratori temporanei e delle lavoratrici in stato di gravidanza).

Al di là di queste note fortemente critiche, si deve tuttavia rilevare come la nuova disciplina (composta da ben 54 articoli, 13 disposizioni aggiuntive, 2 disposizioni transitorie e 2 disposizioni finali) costituisca in ogni caso un importante sviluppo, se non addirittura un passo decisivo, nella tutela della salute e sicurezza durante il lavoro, consentendo quantomeno di superare una delle lacune più vistose presenti nel diritto del lavoro spagnolo (Alemán Paez F., 1995, p. 2; cfr. anche Alemany Zaragoza E., 1995, p. 9; Aparicio Tovar J., Gonzáles Ortega S., 1996, p. 8).

Fino alla promulgazione della *Ley 31/1995*, accanto a una miriade di decreti e di ordinanze ministeriali di settore (cfr. Baylos Grau A., Terradillos Basoco M., 1990, p. 106; Chaves Gonzáles Ortega M., 1988, p. 1272), il nucleo fondamentale della disciplina di protezione dell'ambiente di lavoro era in effetti contenuto in una fonte di rango meramente regolamentare — l'*Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo* del 9 marzo 1971 — risalente addirittura ad un periodo anteriore sia alla *Constitución Española* del 1978, che allo *Estatuto de los Trabajadores* del 1980. Il carattere frammentario e disomogeneo dell'impianto legale era del resto aggravato dalla mancanza di una “norma cerniera” o “di chiusura” analoga all'articolo 2087 del Codice Civile italiano (cfr. Montuschi L., 1986, 77; Id. 1987, pp. 77-88; Id., 1991, pp. 11-12), che, nell'enfatizzare il profilo *prevenzionistico* della sicurezza sul lavoro, avrebbe potuto consentire, perlomeno in linea di principio, l'imprescindibile coordinamento dell'astratto dato normativo con l'evoluzione dei processi di produzione e di organizzazione del lavoro. Lo *Estatuto de los Trabajadores* del 1980 prevedeva, in realtà, un obbligo di tutelare le condizioni di salute e sicurezza durante il lavoro (cfr. gli articoli 4, comma 2, e 19, comma 1); l'estrema genericità del dato legale non ha tuttavia mai consentito alla giurisprudenza spagnola di elaborare un obbligo rigoroso e a contenuto aperto di protezione della persona del lavoratore (cfr. Renga S., 1991, p. 245). Pur con tutte le sue indiscutibili imprecisioni e carenze, la recente *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* sembra dunque aprire la strada ad una riforma effettiva della normativa prevenzionistica spagnola.

In seguito alla trasposizione della Direttiva-quadro si può ora parlare anche per la Spagna dell'esistenza di un vero e proprio disegno prevenzionistico costituito a “sistema” (cfr. Palomeque López M.C., 1996, pp.199-201). L'approvazione della *Ley 31/1995* consente infatti, per la prima volta, di “porre rimedio alla mancanza di una visione unitaria nelle politiche di prevenzione dei rischi sui luoghi di lavoro propria della disciplina previgente,

note

stessi della riforma. Sul punto cfr. Sempere Navarro A.V., Cardenal Carro M., 1996, p. 1 e p. 6, nota 1; Aparicio Tovar J., Gonzáles Ortega S., 1996a, p. 10.

(8) Cfr. ancora una volta il punto 1 della circolare del Ministero del Lavoro del 7 agosto 1995 n. 102, cit., secondo cui “il decreto legislativo nel suo complesso non comporta che modifiche limitate alla precedente normativa, in quanto è soprattutto mirato ad una diversa impostazione del modo di affrontare le problematiche della sicurezza sul lavoro” (corsivo nostro). Rileva che l'aspetto più importante del D. Lgs. n. 626/1994 “non sta, come si potrebbe credere, nell'individuazione a carico dei soggetti responsabili di nuovi obblighi, prima non previsti, ma piuttosto nella prospettazione di un diverso *modus procedendi* per quanto riguarda l'assolvimento di quello stesso dovere di sicurezza che era già contenuto *in nuce* nelle norme precedenti”: Culotta A., 1995, p. 255.

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

frutto della stratificazione nel tempo di interventi normativi frammentari e profondamente differenti tanto per rango che per ispirazione, molti dei quali anteriori alla stessa Costituzione” (cfr. la premessa alla *Ley 31/1995*, Exposición de motivos, 2, corsivo nostro; in dottrina: Alemán Paez F., 1995, spec. pp. 2-10).

La *Ley 31/1995* consente inoltre di aggiornare e arricchire un quadro legale divenuto largamente inadeguato e insufficiente nel corso del tempo a causa delle modificazioni introdotte nel mondo del lavoro dallo sviluppo dei processi di produzione e dall’innovazione tecnologica. Oltre ad uno “scontato” aggiornamento delle norme di prevenzione previgenti, vengono ora introdotte nell’ordinamento spagnolo alcune obbligazioni a contenuto aperto, non a caso accostate a quelle stabilite dall’articolo 2087 del Codice Civile italiano (cfr. Salerno A., 1993, p. 1080; Roccella M., Treu T., 1992, pp. 277-278; Biagi M., 1991b, p. 125), idonee a garantire una revisione continua e storicamente determinata del contenuto e della misura del debito di sicurezza. Si pensi, in particolare, all’obbligo generale per il datore di lavoro di “garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro” (art. 5, comma 1, Direttiva n. 89/391), assumendo nel quadro delle proprie responsabilità “le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, d’informazione e di formazione, nonché l’approntamento di un’organizzazione e dei mezzi necessari” (art. 6, comma 1, Direttiva n. 89/391); e si pensi, poi, all’obbligo di “provvedere costantemente all’aggiornamento di queste misure, per tenere conto dei mutamenti di circostanze e mirare al miglioramento delle situazioni esistenti” (art. 6, comma 2, Direttiva n. 89/391). Tutte queste disposizioni, recepite integralmente dall’articolo 14, comma 2, della *Ley 31/1995*, potrebbero pertanto costituire, se adeguatamente valorizzate nella prassi applicativa, quella “norma cerniera” o “clausola generale” capace di assicurare l’adeguamento automatico del debito di sicurezza al progresso tecnologico e che sino ad oggi è mancata al sistema prevenzionistico spagnolo (9).

La *Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales* rappresenta, in definitiva, il primo — importante — intervento del Legislatore spagnolo verso la piena attuazione del mandato costituzionale (cfr. l’articolo 40, comma 2, della Costituzione), che pone in capo ai Poteri Pubblici il compito di “vigilare” sulla salute e la sicurezza negli ambienti di lavoro (10), richiedendo, tra le altre cose, anche l’adozione di una precisa strategia legislativa di prevenzione effettiva dei rischi e degli infortuni sul lavoro (così: Palomeque López M.C., 1996, p. 199; Chaves González M., 1988, p. 1271).

2. Il campo di applicazione della normativa prevenzionistica: a) i settori di attività; b) le categorie di lavoratori; c) la disciplina per l’impresa minore.

Nel definire il proprio campo d’applicazione, l’art. 2 della Direttiva-quadro n. 89/391/CEE sottolinea la necessità di estendere la disciplina dettata in materia di salute e sicurezza ai lavoratori di “tutti i settori d’attività privati o pubblici” (comma 1), escludendone l’appli-

note

(9) Un discorso analogo potrebbe peraltro essere formulato anche con riferimento ai plausibili effetti positivi che scaturirebbero dalla trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE nell’ordinamento tedesco, dove infatti manca ancora un precetto legale di portata generale assimilabile all’art. 2087 c.c. ovvero agli articoli 5 e 6 della Direttiva-quadro (cfr. Biagi M., 1991b, p. 125). In proposito, proprio l’esperienza di un Paese come la Germania, caratterizzato da bassi livelli di incidenti e infortuni mortali sul lavoro rispetto agli altri Paesi dell’Unione Europea, consente tuttavia di svolgere valutazioni più equilibrate e pragmatiche sull’effettiva importanza di disposizioni a contenuto aperto e flessibili come l’articolo 2087 del Codice Civile italiano, l’articolo 2, comma 1, dell’*Health and Safety at Work Act* del 1974 inglese o gli articoli L. 231-1, L. 232-1 e L. 233-1 del *Code du Travail* francese. In effetti, i notevoli progressi compiuti in materia di salute e sicurezza nella Repubblica Federale Tedesca negli ultimi decenni stanno a dimostrare come, accanto (e forse, addirittura, oltre) al dato meramente formale, siano piuttosto adeguati strumenti di controllo, unitamente alla volontà politico-istituzionale di attuare le norme già esistenti, a garantire il conseguimento effettivo dell’obiettivo prevenzionistico e il consolidamento di una vera e propria cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro. In particolare, sul ruolo decisivo assunto in Germania dagli organi ispettivi, dalle strutture di rappresentanza dei lavoratori in azienda e dagli esperti per la sicurezza all’interno delle singole imprese cfr. Weiss M., 1991, pp. 95-105.

(10) La Costituzione spagnola richiede espressamente ai Poteri Pubblici di “vigilare” — *velar* — sulle condizioni di lavoro: il termine “*velar*”, difficilmente traducibile nel linguaggio giuridico italiano, comporta sostanzialmente una direttiva all’azione politico-normativa e, più concretamente, un obbligo in capo agli organi dello Stato di controllare e garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori. Non comporta invece, come pure è stato ritenuto da una dottrina italiana (Franco M., 1994, p. 228), un vero e proprio diritto soggettivo dei singoli lavoratori al godimento di un ambiente salubre e sicuro.

cabilità soltanto “quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel pubblico impiego, per esempio nelle forze armate o nella polizia, o ad alcune attività specifiche nei servizi di protezione civile vi si oppongono in modo imperativo” (comma 2). Il successivo articolo 3 precisa che per «lavoratore» si intende “qualsiasi persona impiegata da un datore di lavoro, compresi i tirocinanti e gli apprendisti, ad esclusione dei lavoratori domestici”. Nonostante la (relativa) chiarezza del dettato comunitario, il Legislatore italiano e quello spagnolo hanno tuttavia proceduto alla trasposizione della Direttiva con differenze e particolarità a prima vista di poco conto, ma che, ad una più attenta lettura, paiono invece significative.

A. In primo luogo, è stata intesa in senso decisamente “flessibile” la possibilità, concessa dall’articolo 2, comma 2, della Direttiva-quadro, di escludere, in presenza di ragioni di ordine imperativo, alcune attività specifiche del pubblico impiego o dei servizi di protezione civile dal proprio campo di applicazione (*contra*, per la normativa italiana, Bertocco S., 1995, p. 130, secondo cui il Legislatore italiano avrebbe invece recepito “in forma sostanzialmente analoga” l’art. 2 della Direttiva 89/391).

In effetti, la *Ley 31/1995* non comprende nel proprio ambito di applicazione il personale delle Forze armate *tout court*, a prescindere cioè dall’esistenza di “particolarità (...) che vi si oppongono in modo imperativo”, mentre sia il D. Lgs. n. 626/1994 (soprattutto nella versione corretta e modificata dal D. Lgs. n. 242/1996), che la legge spagnola ammettono poi particolari deroghe per vasti settori della pubblica amministrazione: talvolta, semplicemente, per la presenza di presunti interessi superiori e talaltra, addirittura, senza alcuna ragione particolare (per la dottrina spagnola, sul punto cfr. Aparicio Tovar J., González Ortega S., 1996, p. 16).

Ai sensi dell’articolo 1, comma 1, del D. Lgs. 626/1994 nei riguardi delle Forze armate e di Polizia, dei servizi di protezione civile, delle strutture giudiziarie, penitenziarie e di quelle destinate in modo istituzionale a compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle università, degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, delle rappresentanze diplomatiche e consolari e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi “le norme del presente decreto sono applicate tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato” (corsivo nostro). Una normativa analoga a quella italiana è contenuta nell’articolo 3 della *Ley 31/1995* per il personale di Polizia, di pubblica sicurezza e delle dogane, per il personale civile degli stabilimenti militari e per le strutture penitenziarie (commi 2 e 3). Soltanto con riferimento ai servizi di protezione civile e di perizia forense la legge spagnola sembra avere trasposto in modo “rigoroso” la clausola contenuta nella Direttiva, prevedendo l’esclusione di queste attività unicamente in presenza di circostanze che vi si oppongono in modo imperativo, e precisamente “rischio grave, catastrofe o calamità pubblica” (art. 3, comma 2).

In realtà, nonostante le dichiarazioni di principio contenute nelle due leggi, che riconducono il proprio campo di applicazione indifferentemente a tutti i settori d’attività privati o pubblici (cfr. l’art. 3, comma 1, *Ley 31/1995* e l’art. 1, comma 1, D. Lgs. n. 626/1994), sia la normativa spagnola che quella italiana sembrano optare verso una applicazione tendenzialmente differenziata e parziale della disciplina sulla sicurezza durante il lavoro contenuta nella Direttiva-quadro nei confronti dei datori di lavoro pubblici (11). Tanto è vero che, accanto alle disposizioni specifiche previste nei confronti di una serie di soggetti pubblici particolari (personale di Polizia, personale dei servizi di protezione civile, personale addetto alle strutture penitenziarie, etc.), per il pubblico impiego sono previste ulteriori deroghe ed eccezioni di portata sicuramente più generale.

È vero che la *Ley 31/1995* si estende al “personale civile della pubblica amministrazione tenendo conto delle peculiarità previste in questa stessa legge o nelle norme integrative ad

**Tecniche traspositive
di direttive
comunitarie**
Carmen Agut García
e Michele Tiraboschi

note

(11) In materia di salute e sicurezza la tendenziale differenziazione tra impiego pubblico e impiego privato sembra essere del resto un dato costante anche negli altri Paesi dell’Unione Europea. Basti pensare, in proposito, alla Legge del 31 dicembre 1991, con la quale il Legislatore francese ha proceduto alla trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE, che trova infatti applicazione soltanto per i lavoratori del settore privato. Una particolare tutela a favore dei pubblici dipendenti è stata successivamente fornita con il Decreto n. 680 del 9 maggio 1995, che recepisce le disposizioni contenute nel memorandum di accordo del 28 luglio 1994 siglato tra le sei principali confederazioni sindacali del settore e il Ministero dei dipendenti pubblici. Sul contenuto di questo decreto cfr. sinteticamente European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety, 1996, pp. 5-6. In attesa della trasposizione della Direttiva-quadro del 1989, anche in Germania il campo di applicazione della normativa legale è attualmente circoscritto, quantomeno in linea di principio, all’impiego privato: cfr. Weiss M., 1991, p. 101.

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

essa correlate” (art. 3, comma 1). La portata effettiva di questo precetto è tuttavia largamente circoscritta dalla *Disposición adicional tercera* della legge, che individua espressamente, una ad una, le “norme fondamentali” in materia di salute e sicurezza inderogabilmente applicabili al settore pubblico: tutte le altre disposizioni non contenute in questo elenco trovano invece necessariamente applicazione soltanto per i rapporti di lavoro privati regolati dal *Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores* del 1995, mentre per il pubblico impiego è prevista la possibilità di una loro attuazione soltanto in mancanza di norme specifiche.

Il Decreto Legislativo 626/1994 (come integrato dal D. Lgs. n. 242/1996) contiene invece una definizione di datore di lavoro pubblico profondamente diversa da quella valida per il settore privato. La responsabilità penale per l’inosservanza dell’obbligo di sicurezza, in particolare, sino a oggi correlata da una costante elaborazione giurisprudenziale all’effettivo potere decisionale e di spesa (cfr. Tampieri A., 1995, pp. 108-113), sembra ora circoscritta per l’amministrazione pubblica a criteri meramente formali di individuazione del debitore di sicurezza. In effetti, secondo quanto stabilito dall’articolo 2, comma 1, lett. b) del Decreto, è datore di lavoro “il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l’organizzazione dell’impresa, ha la responsabilità dell’impresa stessa ovvero dell’unità produttiva (...) in quanto titolare dei poteri decisionali e di spesa”, mentre nelle Pubbliche Amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo n. 29/1993 “per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest’ultimo sia preposto ad un ufficio avete autonomia gestionale”. Nella Pubblica Amministrazione non è dunque considerato requisito qualificante per l’attribuzione del ruolo e delle responsabilità di datore di lavoro il poter disporre concretamente dei poteri decisionali e di spesa, con il conseguente rischio di spostamento verso il basso dell’attribuzione di tale responsabilità (cfr. Piergiovanni R., Zucchetti R., 1996, p. 23, nonché Martinelli M., Stolfi F., 1996a, p. 37). Un trattamento differenziato tra settori d’attività privati e pubblici è peraltro contenuto anche nell’art. 4, comma 12, del Decreto, con riferimento agli obblighi del datore di lavoro relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici: in tal caso gli obblighi previsti dal Decreto, relativi ai predetti interventi, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, semplicemente “con la richiesta del loro adempimento all’amministrazione competente o al soggetto che ne ha l’obbligo giuridico”.

B. Esistono, in secondo luogo, alcune significative differenze tra la legge spagnola e quella italiana con riferimento al campo di applicazione soggettivo della disciplina prevenzionistica.

Il D. Lgs. n. 626/1994 si applica a tutti i rapporti di lavoro subordinato, anche speciali. Per espressa indicazione legislativa sono equiparati ai lavoratori subordinati i soci lavoratori di cooperative o di società, anche di fatto, che prestino la loro attività per conto delle società e degli enti stessi, gli utenti di servizi di orientamento e formazione avviati presso datori di lavoro per attività di perfezionamento professionale, nonché, in presenza di determinate circostanze (uso di laboratori, macchine, apparecchi e attrezzature di lavoro in genere ovvero contatto con agenti chimici, fisici, biologici), anche gli allievi di istituti di istruzione ed universitari e i partecipanti a corsi di formazione professionale (cfr. art. 2, comma 1, lett. a).

Non rientrano nel campo di applicazione della nuova normativa soltanto le prestazioni di lavoro svolte nell’ambito del lavoro autonomo e dei servizi domestici e familiari, mentre per i lavoratori con rapporto contrattuale privato di portierato e per i lavoratori a domicilio (individuati ai sensi dell’art. 1 della Legge n. 877/1973) il decreto si applica unicamente nei casi espressamente previsti (cfr. art. 1, comma 3) (12). Dalla lettera della legge pare pertanto desumersi l’applicazione del decreto ai rapporti di portierato dei dipendenti di imprese ed enti pubblici (cfr. Margiotta S., 1995, p. 15), mentre con riferimento ai lavoratori a domicilio l’esclusione contenuta nell’articolo 1, comma 3, del D. Lgs. n. 626/1994, da taluno ritenuta ingiustificata e in contraddizione con il dettato comunitario (Bertocco S., 1995, p. 134), deve

note

(12) Cfr., in particolare, gli obblighi posti in capo al datore di lavoro dall’art. 21, comma 2, in tema di informazione dei lavoratori e dall’art. 22, comma 1, in tema di formazione dei lavoratori, che sono estesi anche nei confronti dei lavoratori a domicilio e ai lavoratori con rapporto contrattuale privato di portierato.

in ogni caso essere letta in combinato disposto con l'art. 2 della Legge n. 877/1973, che, infatti, vieta espressamente lo svolgimento di lavorazioni a domicilio per attività che comportano l'impiego di sostanze o materiali sicuramente nocivi o pericoli per la salute o l'incolumità del lavoratore e dei suoi familiari.

Pare dunque non del tutto convincente la posizione di chi ritiene il D. Lgs. 626/1994 "inadempiente degli obblighi previsti dalla direttiva all'art. 3, nella parte in cui individua una nozione di lavoratore subordinato più ristretta di quella prevista dalla norma comunitaria" (Bertocco S., 1995, p. 134; Lai M., 1995, p. 504). Si deve anzi riconoscere che il campo di applicazione del decreto, estendendosi ben al di là del lavoro dipendente, risulta complessivamente più vasto rispetto agli usuali ambiti di tutela (cfr. Montuschi L., 1995, p. 407; Ferraro G., Lamberti M., 1995, p. 36). Tanto più che — secondo l'indirizzo giurisprudenziale dominante e sicuramente destinato a essere confermato dalla prassi applicativa del D. Lgs. n. 626/1994 — "ai fini dell'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, il concetto di lavoro subordinato prescinde dai requisiti di continuità e onerosità, e richiede esclusivamente una prestazione dell'attività lavorativa fuori del proprio domicilio alle dipendenze e sotto la direzione altrui" (così: Cassazione sez. penale 14 gennaio 1989 n. 267, Andrini, in Guariniello R., 1994, p. 5, corsivo nostro). La normativa antinfortunistica, in altri termini, "tutela l'integrità fisica e la salute di tutti gli addetti, anche solo di fatto, ad una data attività lavorativa, prescindendo dalle modalità di assunzione al lavoro e dall'eventuale mancato perfezionamento del contratto, purché sia provata la consapevolezza dell'imprenditore (o di chi per lui) circa l'attività svolta dal prestatore d'opera" (Cassazione sez. penale 27 ottobre 1988, Petaccia, in Riv. Pen., 1990, p. 89, corsivo nostro).

Da un punto di vista formale nessuna particolare differenziazione di trattamento normativo è peraltro posta in relazione alla durata del rapporto di lavoro. Al riguardo si deve tuttavia riconoscere che il quadro legale tracciato dal Decreto rimane pur sempre ancorato alla realtà economica della grande e media impresa, "con personale relativamente stabile, con rapporti di lavoro tradizionali ed infine aperta a modelli sindacali partecipativi" (Focareta F., 1995, p. 10).

In termini di effettività della norma non si possono allora che sollevare pesanti dubbi e perplessità sulla reale estensione del campo soggettivo di applicazione del decreto a tutte le aree del lavoro subordinato: la realtà economica e sociale segnala, in effetti, una progressiva frammentazione del mercato del lavoro, unitamente a una cospicua diffusione di schemi contrattuali caratterizzati per il basso — talvolta addirittura inconsistente — livello di garanzie in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Dai contratti di lavoro a tempo determinato, di lavoro a tempo parziale e di formazione e lavoro, dove in linea di principio la regola generale della parità di trattamento normativo tra lavoratori stabili e lavoratori temporanei o intermittenti pone il nostro ordinamento in sintonia con le indicazioni e i precetti formulati dal Legislatore comunitario, si sfuma infatti in un'immensa area grigia articolata lungo un *continuum* di forme di lavoro atipiche, miste o *sui generis*, all'interno della quale le condizioni di lavoro tendono progressivamente a sfuggire a qualsiasi regolamentazione di matrice legale e/o contrattuale (sul punto cfr. diffusamente Tiraboschi M., 1996, in questo numero della rivista).

Per quanto concerne invece la Spagna, la Ley 31/1995 trova applicazione con riferimento a tutti i rapporti di lavoro subordinato — fatta eccezione per il lavoro domestico (cfr. l'art. 3, comma 4; sulla portata della deroga v. García Valverde M.D., 1995, spec. pp. 9-14) — e alle prestazioni di lavoro rese dai soci lavoratori di cooperative (cfr. l'art. 3, comma 1).

Nel silenzio della legge la nuova disciplina si ritiene peraltro applicabile anche al lavoro a domicilio, sebbene le peculiarità della fattispecie rispetto al modello standard del lavoro subordinato su cui è modellata la Direttiva-quadro non ne rendano sempre agevole l'applicazione concreta (così: García Valverde M.D., 1995, spec. pp. 11-12 e ivi nota 36). La mancanza nell'ordinamento spagnolo di una disposizione come quella contenuta nell'art. 2 della Legge n. 877/1973, che vieta l'esecuzione di lavori pericolosi o insalubri nel proprio domicilio, rende dunque auspicabile l'estensione della Ley de prevención de riesgos laborales pure al lavoro a domicilio, anche se, probabilmente, al riguardo sarebbe stata preferibile un'applicazione caso per caso delle diverse disposizioni di legge — se ed in quanto compatibili — un po' come è avvenuto in Italia con il Decreto Legislativo n. 626/1994 (cfr. in particolare gli artt. 1, comma 3, 21 e 22 del Decreto).

Con la Ley n. 31/1995 il Legislatore spagnolo ha inoltre provveduto alla trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE, concernente la tutela delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori a tempo determinato e dei lavoratori intermittenti tramite agenzia (sui contenuti

**Tecniche traspositive
di direttive
comunitarie**
Carmen Agut García
e Michele Tiraboschi

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

della Direttiva e per un quadro comparato cfr. i contributi di Weiss M., Neal A., Javillier J.C., Tiraboschi M., Saloheimo J., Runggaldier e Tinhofer A., in questo numero della rivista).

Un giudizio sull'effettività della disciplina prevenzionistica dettata con riferimento alle ipotesi di lavoro atipico e precario non potrà che essere rinviato, naturalmente, ad un momento successivo, in modo da potere tener conto, quantomeno, dei primi esiti applicativi della riforma. Al riguardo si può tuttavia già rilevare, in primo luogo, che la trasposizione della Direttiva sul lavoro temporaneo si affianca alla recente riforma del mercato del lavoro del 1994 (su cui v. per tutti: Alarcón Caracuel M.R., 1994 e, più recentemente, Durán López F., 1996), con la quale il Legislatore spagnolo ha inteso recuperare ampie fasce di lavoro nero e precario mediante l'introduzione di nuovi spazi di flessibilità e, soprattutto, mediante la legalizzazione della fattispecie "lavoro intermittente tramite agenzia" (cfr. la *Ley 14/1994*, in questa rivista, 1995, n. 1, pp. 201-208). Superata con atteggiamento decisamente pragmatico l'opposizione "culturale" alla scissione tra titolare del rapporto di lavoro ed effettivo beneficiario della prestazione lavorativa, l'opzione seguita dall'ordinamento spagnolo è stata dunque quella di rendere trasparenti, e perciò maggiormente controllabili anche dal punto di vista della sicurezza nei luoghi di lavoro, se non tutte, almeno buona parte delle occasioni di lavoro reali o anche solo potenziali sino ad allora presenti (*rectius*: disperse) nei mercati del lavoro secondari e non-istituzionali, anche a costo di mettere in discussione alcuni dogmi tradizionali del diritto del lavoro. In secondo luogo, si può probabilmente ritenere che, ancora una volta, il Legislatore spagnolo si sia sostanzialmente limitato ad una semplicistica "traduzione" della Direttiva n. 91/383/CEE nell'ordinamento interno (che difatti è stata pedissequamente riprodotta nell'art. 28 della *Ley 31/1995*), dimenticandosi quantomeno di coordinare il testo della normativa specifica in materia di salute e sicurezza con quanto previsto nell'articolo 8, lett. b) della *Ley n. 14/1994* sulle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo. Quest'ultima disposizione, che prevedeva sulla falsariga del modello francese (artt. L. 124-2-3-2° e L. 122-3 *Code du Travail*) l'emanazione di un apposito regolamento che vietasse espressamente il ricorso a contratti di lavoro intermittente per svolgere lavori particolarmente pericolosi, è rimasta infatti inattuata, mentre il *Real Decreto 4/1995* di attuazione della *Ley 14/1994* si limita a richiedere che il contratto di messa a disposizione del lavoratore temporaneo e il contratto di lavoro contengano adeguate "informazioni sui rischi professionali del posto di lavoro da coprire" (cfr. gli articoli 14, lett. e) e 15, lett. e) del *Real Decreto 4/1995*).

Analogamente a quanto disposto nell'art. 7, commi 1 e 3, del D. Lgs. n. 626/1994, la normativa spagnola estende poi i doveri di informazione, cooperazione e coordinamento stabiliti in linea generale a favore dei dipendenti di imprese appaltatrici (cfr. l'art. 6, comma 4, della Direttiva n. 89/391/CEE) anche a quei lavori autonomi che svolgano un'attività di lavoro all'interno di un'impresa o di un'unità produttiva (v. l'art. 3, comma 1, e l'art. 24, comma 5 della *Ley 31/1995*). Nonostante la sua "*vocación de universalidad*", solennemente affermata al punto 3 della Exposición de motivos, la *Ley 31/1995* non trova invece applicazione con riguardo agli allievi di scuole ed istituti ovvero agli utenti di servizi di orientamento o di formazione professionale (13). In ogni caso, e conformemente a quanto si è rilevato per l'Italia con riferimento al D. Lgs. n. 626/1994, anche il campo di applicazione della normativa prevenzionistica spagnola risulta complessivamente più esteso rispetto agli usuali ambiti di tutela del lavoro dipendente.

Il quadro legale tracciato dal Legislatore spagnolo non pare dunque del tutto assimilabile a quello presente in altri Paesi dell'Unione Europea. Si pensi, in particolare, all'esperienza del Regno Unito, dove la disciplina dettata in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro trova in linea di principio applicazione anche nei riguardi di numerose categorie di lavoratori autonomi (cfr. gli articoli 1, comma 1, lett. a), 52, comma 1, e 53 dell'*Health and Safety at Work Act* del 1974). Questo non ha comunque impedito ad una parte della dottrina di rivendicare una vera e propria autonomia scientifica e disciplinare del "diritto della salute e sicurezza" rispetto al diritto del lavoro in senso stretto.

note

(13) Cosa che invece si verifica nell'ordinamento italiano: cfr. il già ricordato articolo 2, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 626/1994. Nello stesso senso v. anche, per il Regno Unito, le *Health and Safety (Training for Employment) Regulations* del 1990 che estendono l'ambito di applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza ai partecipanti a corsi di formazione professionale, alle persone che sono avviate presso un datore di lavoro per acquisire esperienze professionali e agli allievi di scuole e istituti inferiori che svolgono esperienze di lavoro o corsi professionali.

In effetti, già prima della riforma del 1995 si è autorevolmente sostenuto che “la materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro si delinea nell’ordinamento giuslavoristico come una parte o un corpo normativo completamente differenziato, che delimita un ambito di disciplina del tutto peculiare, all’interno del quale trovano applicazione principi e regole altrettanto specifici, non operanti nel diritto del lavoro comune o ordinario” (così: Fernández Marcos L., 1995a, p. 679, e già Id., 1985). Alla stregua di questa impostazione teorica la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro non sarebbe pertanto l’espressione di un semplice obbligo contrattuale gravante sul datore di lavoro nell’ambito dei rapporti di lavoro subordinato, ma piuttosto un vero e proprio principio informatore di un corpo normativo autonomo e autosufficiente, che trova fondamento in un complesso intreccio di principi di rango costituzionale, fonti internazionali e comunitarie, norme interne di rango legale e regolamentare.

L’estensione della normativa a rapporti di lavoro che non rientrano in quello che può essere definito il “diritto comune del lavoro”, il cui ambito è sostanzialmente delimitato dal campo di applicazione dello *Estatuto de los Trabajadores*, come noto circoscritto ai contratti di lavoro subordinato nel settore privato, contribuirebbe appunto a scardinare l’unità interna del sistema diritto del lavoro come tradizionalmente inteso (cfr. ancora Fernández Marcos L., 1995a, pp. 679-688 e spec. p. 680, cui *adde*, più recentemente, Molina Navarrete C., 1995, spec. pp. 5-29, che, sulla scorta della teoria dei micro-sistemi normativi elaborata in Italia da Natalino Irti, individua nella *Ley 31/1995* il punto finale, anche se non ancora definitivo, di una evoluzione progressiva e costante verso un *construcción jurídica autónoma de la Seguridad e Higiene en el trabajo*).

Al riguardo giova infatti ricordare che, a differenza di quanto è avvenuto in Italia con la nota vicenda della privatizzazione del pubblico impiego (cfr. il D. Lgs. n. 29/1993), nel diritto spagnolo lo statuto giuridico del dipendente pubblico rimane ancorato al diritto amministrativo. L’estensione dell’ambito applicativo della *Ley de Prevencion de Riesgos Laborales* ai pubblici dipendenti, ai soci lavoratori di cooperativa e ad alcune categorie di lavoratori autonomi ha pertanto consentito a una parte della dottrina di elaborare un concetto di «lavoratore» rilevante esclusivamente ai fini dell’applicazione della normativa prevenzionistica: un concetto di «lavoratore» individuato, più precisamente, in ragione di elementi caratterizzanti specifici e che fuggono largamente sia alla tradizionale dicotomia tra lavoro pubblico e lavoro privato, sia a quella tra lavoro subordinato privato e lavoro autonomo, per rilevare unicamente in funzione dello svolgimento di qualsivoglia attività lavorativa che espone la persona del lavoratore ad un pericolo per la sua incolumità psico-fisica (cfr. Molina Navarrete C., 1995, spec. p. 18; Fernández Marcos L., 1995a, p. 680; Id., 1985, p. 22; sulla duplice natura, giuslavorista e amministrativista, della *Ley 31/1995* cfr. invece Palomeque López M.C., 1996, pp. 202-205; per l’opinione che riconduce l’estensione del campo di applicazione della legge al di là del lavoro privato subordinato al fenomeno tradizionale della cosiddetta tendenza espansiva del diritto del lavoro v. invece Sempere Navarro A.V., Cardenal Carro M., 1996, p. 3).

C) Le differenze più significative tra Italia e Spagna riguardano comunque i profili connessi all’applicazione della disciplina prevenzionistica nell’impresa minore.

Come noto, l’articolo 118A del Trattato (così come emendato dall’Atto Unico Europeo) stabilisce che “le direttive eviteranno di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese”. In Italia questa disposizione — ribadita peraltro nel quarto “considerando” della Direttiva-quadro n. 89/391/CEE — ha offerto un importante sostegno normativo agli oppositori del testo originario del D. Lgs. n. 626/1994, accusato di introdurre vincoli e costi aggiuntivi alla struttura portante dell’economia italiana (in particolare, per la posizione decisamente critica di Confartigianato, cfr. Turno R., 1995, p. 14). Del resto, anche la dottrina giuslavoristica ha subito evidenziato le presunte incongruenze di un impianto normativo che, seppure pensato con riferimento alla realtà economica e alle potenzialità organizzative e gestionali della grande e media impresa, non fa sostanzialmente distinzione in ordine alle dimensioni aziendali: “ciò fa sorgere dei dubbi in merito all’applicazione del livello di sicurezza richiesto ad opera delle imprese di piccole e medie dimensioni, che sono chiamate in tal modo ad una consistente opera di adeguamento, con la probabile destinazione di una ingente quantità di risorse (produttive, economiche ed anche umane alla sicurezza delle condizioni di lavoro (...)). Il rischio (...) è che l’indiscriminatezza del campo di applicazione del decreto provocherà reazioni negative nella direzione della disapplicazione della normativa, in tutti quei settori tradizionalmente privi di interventi per la prevenzione e sistematicamente ignorati

Tecniche traspositive di direttive comunitarieCarmen Agut García
e Michele Tiraboschi

dalle attività di vigilanza” (così: Ferraro G., Lamberti M., 1995, p. 37; nello stesso senso v. anche Lai M., 1995, p. 505, nota 75; Lamberti M., 1995, p. 294; *contra* Focareta F., 1995, p. 10).

Quale che fosse il fondamento di queste critiche, il vigoroso movimento di opposizione all'applicazione indifferenziata del D. Lgs. n. 626/1994 all'impresa minore ha comunque indotto il Legislatore delegato a introdurre, in sede di modifica ed integrazione del testo originario del decreto, significative deroghe e ulteriori facilitazioni per le piccole e medie imprese. In effetti, sebbene con riferimento alle dimensioni dell'impresa la Legge Delega n. 142/1992 si fosse semplicemente limitata a richiedere “che i competenti enti ed istituzioni svolgano attività di informazione, consulenza ed assistenza in materia antinfortunistica e prevenzionale, *con particolare riferimento alle piccole e medie imprese*, anche tramite la istituzione di specifici corsi, anche obbligatori, di formazione in detta materia” (art. 43, comma 1, lett. g), n. 2, corsivo nostro), il testo definitivo del D. Lgs. n. 626/1994, così come integrato e corretto dal D. Lgs. n. 242/1996, riserva ora un trattamento specifico e in parte differenziato per la piccola-media impresa.

Per la generalità delle imprese di dimensioni minori si ribadisce, in primo luogo, la definizione di “procedure standardizzate”, da individuarsi mediante l'emanazione di uno o più decreti ministeriali, con riferimento alla redazione del piano di sicurezza aziendale (cfr. l'art. 4, comma 9, del D. Lgs. n. 626/1994), nonché la possibilità di ridurre ad una sola volta all'anno (anziché due) la visita ispettiva degli ambienti di lavoro da parte del medico competente (cfr. l'art. 4, comma 10, lett. b), del D. Lgs. n. 626/1994) (14).

In secondo luogo, proprio con riferimento alle dimensioni dell'impresa, si precisano i casi in cui è possibile lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione dai rischi. La predisposizione all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva del servizio di prevenzione e protezione non è infatti obbligatoria: 1) nelle aziende artigiane e industriali fino a 30 addetti (15), nelle aziende agricole e zootecniche fino a 10 addetti assunti a tempo indeterminato, nelle aziende della pesca fino a 20 addetti e nelle altre aziende fino a 200 addetti (cfr. l'art. 10 del D. Lgs. n. 626/1994 in combinato disposto con l'Allegato I del decreto); 2) nelle aziende e nelle unità produttive di dimensioni superiori a quelle di cui al punto 1), nelle “ipotesi di scarsa pericolosità”, da individuarsi mediante uno o più decreti ministeriali, in cui si ritenga possibile lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione dai rischi (cfr. l'art. 4, comma 10, lett. a) del D. Lgs. n. 626/1994) (16).

Un'ulteriore deroga a favore delle piccole e medie imprese è poi introdotta dal D. Lgs. n. 242/1996 con riguardo all'obbligo di elaborazione (e conservazione nei locali dell'azienda ovvero dell'unità produttiva) da parte del datore di lavoro del documento contenente la relazione sulla valutazione dei rischi, l'individuazione delle misure di prevenzione e di protezione e il programma delle misure per il miglioramento dei livelli di sicurezza: “il datore di lavoro delle aziende familiari nonché delle aziende che occupano fino a dieci addetti” non è infatti soggetto a tale obbligo, ma semplicemente è tenuto “ad autocertificare per iscritto l'avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi e l'adempimento degli obblighi ad essa collegati” (art. 4, comma 11, del D. Lgs. n. 626/1994) (17).

Deroghe ed eccezioni di pari portata non sono invece rinvenibili nella *Ley 31/1995*, che pure è stata da criticata in quanto “attenua in pratica il grado di esigibilità di determinati obblighi del datore di lavoro ovvero rende più difficile il loro controllo per le imprese di piccole dimensioni” (Aparicio Tovar J., González Ortega S., 1996a, pp. 20-21). In sintonia con i precetti della Direttiva n. 89/391/CEE che non dispone particolari agevolazioni o deroghe a favore dell'impresa minore, l'art. 6, comma 1, lett. e), della *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* si limita infatti a prevedere la predisposizione, previa consultazione con le

note

(14) Le disposizioni di cui ai commi 9 e 10 dell'articolo 4 del D. Lgs. n. 626/1994 non trovano applicazione unicamente con riferimento alle attività industriali di cui all'art. 1 del D.P.R. n. 175/1988 (e successive modifiche) soggette all'obbligo di dichiarazione o notifica ai sensi degli artt. 4 e 6 del decreto stesso, alle attività minerarie e alle aziende estrattive, alle centrali termoelettriche, agli impianti e laboratori nucleari, alle aziende per la fabbricazione e il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni, e alle strutture di ricovero e cura sia pubbliche sia private.

(15) V. la nota precedente.

(16) V. la nota n. 14.

(17) Oltre alle imprese e alle attività produttive di cui alla nota n. 14, la deroga di cui al comma 11 dell'art. 4 del D. Lgs. n. 626/1994 non trova applicazione per le imprese “soggette a particolari fattori di rischio” individuate con uno o più decreti ministeriali.

organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, di una apposita disciplina di rango regolamentare che concorra a garantire l'organizzazione, il funzionamento effettivo ed il controllo dei servizi di prevenzione e protezione con riferimento alle piccole imprese, in modo da evitare ostacoli e vincoli giuridici non necessari alla loro creazione e sviluppo. Soltanto nelle imprese con meno di sei addetti è concesso al datore di lavoro di svolgere personalmente i compiti di prevenzione e protezione dai rischi, a condizione che svolga in modo continuativo la sua attività imprenditoriale nell'unità produttiva e sia in possesso delle capacità necessarie per l'assolvimento degli obblighi previsti dalla legge (art. 30, comma 5, *Ley 31/1995*; sulla predisposizione del servizio di prevenzione con riferimento alle dimensioni aziendali cfr. anche l'art. 31, commi 4 e 5).

Considerato il peculiare tessuto produttivo dell'Italia, largamente caratterizzato dalla presenza di piccole-piccolissime imprese, la portata delle deroghe contenute nel testo corretto e modificato del D. Lgs. n. 626/1994 pare invero eccessivamente ampia e comunque non in linea con le indicazioni provenienti dagli altri Paesi dell'Unione Europea (18). Analizzando le stime sulla distribuzione numerica e occupazionale della forza lavoro per fasce dimensionali si può anzi ritenere che alcune delle disposizioni più qualificanti contenute nella Direttiva-quadro n. 89/391/CEE siano destinate a rimanere sostanzialmente prive di effettività per vasti settori dell'economia, ed in particolare proprio in quei contesti aziendali soggetti ai maggiori rischi di incidenti sul lavoro (sugli intrecci tra impresa minore, lavoro precario e infortuni sul lavoro cfr. Tiraboschi M., 1996) (19).

Con riferimento alla realtà italiana sicuramente più convincenti — e in ogni caso maggiormente aderenti ai vincoli comunitari, che non prevedono distinzioni in ordine alle dimensioni aziendali — paiono invece le politiche di sostegno alle piccole e medie imprese fondate su norme premiali e incentivanti. In questa direzione va segnalato in particolare il Decreto del Ministro del lavoro del 18 marzo 1996 che — a decorrere dal 1° gennaio 1997, per la durata di un triennio e in via sperimentale — dispone la riduzione del 5 per cento dei premi Inail in favore delle imprese con meno di 16 addetti “che risultino essersi attenute, alle scadenze fissate, alle disposizioni in materia di igiene, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro, di cui al decreto legislativo 19/9/1994 n. 626 e successive modificazioni e integrazioni”.

3. Gli obblighi del datore di lavoro, il problema della delega di responsabilità e gli effetti sul rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda gli obblighi del datore di lavoro sia il Decreto Legislativo n. 626/1994 che la *Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales* si muovono in piena sintonia con la Direttiva n. 89/391/CEE: si prevede infatti l'obbligo di valutazione dei rischi, l'elaborazione di un documento scritto contenente il piano di sicurezza aziendale, la predisposizione del servizio di sicurezza e prevenzione, la nomina del medico competente, l'obbligo di informazione e formazione dei lavoratori in materia di sicurezza sul lavoro, l'obbligo di conformare i posti di lavoro nel rispetto dei principi ergonomici, la predisposizione di mezzi di protezione collettiva e individuale (con preferenza dei primi sui secondi), l'obbligo di consentire controlli sanitari in funzione di rischi specifici, etc. In entrambi i Paesi ne

note

(18) In effetti le soglie dimensionali individuate dal Legislatore italiano per l'attivazione di determinati obblighi in materia di salute e sicurezza non trovano corrispondenza in quelle adottate nei principali Paesi dell'Unione Europea. Oltre al caso spagnolo appena analizzato, cfr. in particolare le *Management of Health and Safety at Work Regulations* del 1992 che prevedono deroghe circoscritte e limitate per l'impresa minore del Regno Unito. Le *Regulations* n. 3 e n. 4 si limitano infatti ad esentare i datori di lavoro con meno di cinque addetti dall'obbligo di predisporre un documento scritto contenente la valutazione dei rischi, l'individuazione delle misure di prevenzione e protezione, il programma delle misure ritenute opportune, tenuto conto del tipo di attività e delle dimensioni aziendali, al fine di garantire il funzionamento effettivo ed il miglioramento delle misure di prevenzione e protezione.

(19) Con riferimento all'obbligo di elaborare un documento scritto contenente il piano di sicurezza aziendale si può infatti notare che ben il 94.54 per cento delle imprese italiane occupa meno di 10 lavoratori, per un totale di 5.227.515 addetti pari addirittura al 48.73 per cento dell'intera forza lavoro. Con riguardo poi alle ulteriori agevolazioni per l'impresa minore previste dal decreto (ed in particolare all'obbligo di predisporre il servizio di sicurezza e prevenzione) si tenga presente, a titolo puramente indicativo, che: a) il 4.86 per cento delle imprese italiane occupa tra 10 e 49 lavoratori, per un totale di 2.703.478 addetti pari al 25.20 per cento dell'intera forza lavoro; b) lo 0.35 per cento occupa tra 50 e 99 lavoratori, per un totale di 750.371 addetti pari al 7.0 per cento dell'intera forza lavoro; c) lo 0.59 per cento occupa più di 100 lavoratori, per un totale di 2.044.952 addetti pari soltanto al 19.07 per cento dell'intera forza-lavoro (fonte: Banca dati CERVED, rilevazione del febbraio 1996).

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

scaturisce un quadro normativo complesso e articolato, che, nel prevedere a favore dei lavoratori un vero e proprio diritto alla prevenzione continua, finisce per incidere in modo significativo sullo stesso potere di organizzazione e gestione dell'impresa del datore di lavoro (cfr. González Labrada M., Vallejo da' Costa R., 1996, pp. 1-24; Viscomi A., 1995, p. 15).

Gli effetti sul rapporto di lavoro, come è facile intuire, sono rilevanti e molteplici. Tra i più significativi si segnala, in particolare, il diritto di abbandonare il posto di lavoro o la zona pericolosa in caso di pericolo grave, immediato e inevitabile, e cioè la possibilità di ricorrere all'autotutela alla stregua di un giustificato motivo di rifiuto della prestazione di lavoro per inidoneità dell'ambiente lavorativo (20). In proposito, senza soffermarsi sulle numerose disposizioni di dettaglio (su cui cfr. per tutti Montuschi L., 1995, pp. 405-425; González Labrada M., 1996, pp. 173-198), pare opportuno concentrarsi in questa sede sui due profili centrali connessi alla trasposizione della Direttiva-quadro: l'individuazione del grado di sicurezza richiesto, da un lato, e il problema della delega di responsabilità, dall'altro lato. Con riferimento al primo profilo, la trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE si è concretizzata in entrambi gli ordinamenti attraverso la valorizzazione del principio della «massima sicurezza tecnologicamente possibile». Tuttavia, soltanto per il diritto del lavoro spagnolo precedentemente informato al principio della «sicurezza ragionevolmente praticabile o possibile» si tratta di una vera e propria novità (cfr. González Labrada M., 1996, spec. pp. 178-182, nonché per il quadro legale previgente, Fernández Marcos L., 1985, p. 79). Per il diritto del lavoro italiano è invece una conferma di quanto già desunto in sede di interpretazione dottrinale e giurisprudenziale dall'art. 2087 c.c. (cfr. Lai M., 1995, p. 481, pp. 485-487; Natullo G., 1995, p. 11; Ferraro G., Lamberti M., 1995, p. 38; Saresella W., 1994, p. 146), mentre prive di fondamento giuridico sembrano in ogni caso quelle posizioni dottrinali che individuano nel D. Lgs. n. 626/1994 «il passaggio dal principio della «fattibilità tecnologica» nel cui ambito erano massimizzati i livelli di sicurezza, a quello delle misure «concretamente attuabili» (già sancito dal D. Lgs. n. 277 del 1991) che rappresenta la traduzione italiana della clausola comunitaria del «ragionevolmente praticabile» (così invece: Leaci E., Caputo L., 1995, p. 130) (21).

Profonde differenze tra i due ordinamenti si possono invece cogliere con riferimento al problema della delega di responsabilità. Tale profilo, che in Italia coinvolge da anni dottrina e giurisprudenza in un acceso dibattito (cfr. per tutti Basenghi F., 1995, pp. 76-88), è infatti sostanzialmente sconosciuto nel diritto del lavoro spagnolo: anche prima dell'approvazione della *Ley 31/1995* la natura personale e assoluta della responsabilità del datore di lavoro in relazione agli obblighi di sicurezza è sempre stata la regola generale, ed un esonero (o attenuazione) di responsabilità è riconosciuto soltanto con riguardo ad eventi eccezionali e imprevedibili (cfr. Moliner Tamborero, 1996, pp. 393-411).

In effetti, nonostante tra i primi commentatori della Direttiva n. 89/391/CEE si fosse subito evidenziato «un insanabile contrasto tra il sistema della delega e l'indeclinabile responsabilità di ordine pubblico che la Direttiva accolla comunque all'imprenditore» (Biagi M., 1991, pp. 127-128; Montuschi L., 1991, pp. 16-17; Roccella M., Treu T., 1992, p. 278), il D. Lgs. n. 626/1994 sembra consentire ancora significativi margini di operatività alla delega di funzioni e responsabilità in materia di salute e sicurezza nell'ordinamento italiano. L'art. 1, comma 4-ter, del D. Lgs. 626/1994, introdotto con il decreto correttivo del marzo 1996, dispone

note

(20) Cfr. l'art. 4, lett. h) e lett. l) del D. Lgs. n. 626/1994 e l'art. 21 della *Ley 31/1995*, che si ispirano all'art. 8, commi 4 e 5, della Direttiva n. 89/391/CEE. Analoga previsione, già rinvenibile nell'art. L 231-8 del *Code du Travail* francese, come emendato dalla Legge del 23 dicembre 1982, nonché negli orientamenti della giurisprudenza italiana e tedesca, è stata recentemente introdotta anche nel Regno Unito con il *Trade Union Reform and Employment Rights Act* del 1993 (*section 28 e Schedule 5*): in questo ordinamento l'importanza dell'intervento legislativo si comprende appieno solo se si pensa che, precedentemente, il ricorso all'autotutela per evitare situazioni di pericolo alla salute ed integrità fisica dei lavoratori poteva facilmente dare luogo al licenziamento del lavoratore e alla responsabilità civile dell'organizzazione sindacale che, eventualmente, avesse sollecitato l'abbandono del posto di lavoro. In tema cfr. Ewing K.D., 1993, pp. 170-171, nonché, con riferimento agli orientamenti giurisprudenziali sviluppatasi nel corso degli ultimi tre anni in seguito alla riforma del quadro legale, IRLB, 1996, pp. 2-7.

(21) In particolare, che non esista una clausola comunitaria del «ragionevolmente praticabile» lo si può facilmente desumere dalla costante polemica tra Regno Unito e Commissione dell'Unione Europea circa la compatibilità degli standard inglesi in materia di salute e sicurezza legati al criterio del *so far is reasonably practicable* con quelli fatti propri dalle Direttive comunitarie basate sull'art. 118A del Trattato (cfr. Neal A., 1991, pp. 55-57). Sulle connessioni tra massima sicurezza tecnologicamente possibile e massima sicurezza ragionevolmente praticabile d'obbligo il rinvio a Balandi G.G., 1990, spec. pp. 228-230.

espressamente che “nell’ambito degli adempimenti previsti dal presente decreto, il datore di lavoro non può delegare quelli previsti dall’art. 4, commi 1, 2, 4 lettera a), e 11, primo periodo”. Da questa disposizione pare pertanto desumersi a — contrario — la delegabilità di tutti quegli adempimenti posti in capo al datore di lavoro che non sono stati espressamente previsti dal Legislatore. In altri termini, il datore di lavoro è responsabile dell’organizzazione complessiva della sicurezza nei luoghi di lavoro, e restano in ogni caso di sua esclusiva competenza la valutazione del rischio, l’elaborazione del piano di sicurezza, la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, l’autocertificazione per iscritto dell’avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi e l’adempimento degli obblighi ad essa collegati per le aziende familiari e per quelle che occupano meno fino a dieci addetti (sul punto cfr. Martinelli M., Stolfa F., 1996b, p. 30)

**Tecniche traspositive
di direttive
comunitarie**
Carmen Agut García
e Michele Tiraboschi

4. Azione collettiva e tutela dell’ambiente di lavoro: il rappresentante per la sicurezza e la partecipazione dei lavoratori alla tutela della salute.

Gli aspetti connessi alla tutela dell’ambiente di lavoro si caratterizzano per l’innegabile ed imprescindibile dimensione collettiva della materia. Di questo profilo ha preso atto la disciplina comunitaria, che, al pari della normativa italiana e spagnola di recezione della Direttiva-quadro n. 89/391/CEE, prevede adeguati canali di rappresentanza e di partecipazione «specializzata» a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Con il termine «rappresentante dei lavoratori» la Direttiva-quadro definisce “qualsiasi persona eletta, scelta o designata, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, per rappresentare i lavoratori per quanto riguarda i problemi della protezione della loro sicurezza e salute durante il lavoro” (art. 3, lett. c). Per la Spagna, così come per molti altri Stati membri (Francia, Germania, Austria, Grecia, Belgio, Danimarca, Svezia, Regno Unito), si tratta di una disposizione in linea con il quadro legale e una prassi consolidata che vuole, accanto ad istituzioni di rappresentanza generale dei lavoratori, la presenza di organismi con competenze specifiche in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (cfr. Biagi M., 1990, pp. 219-233). Altrettanto non può invece dirsi con riferimento all’Italia: come noto, il modello di rappresentanza specializzata di cui all’art. 9 dello Statuto dei lavoratori del 1970 è rimasto sulla carta, mentre la contrattazione collettiva e la giurisprudenza hanno progressivamente finito con il ricondurre la tematica dell’ambiente di lavoro nelle competenze della rappresentanza generale di cui all’art. 19 dello stesso Statuto dei lavoratori.

Con la trasposizione della Direttiva n. 89/391, il quadro di riferimento legale e la prassi intersindacale sono tuttavia destinati a mutare anche in Italia. Gli artt. 18 e 19 del D. Lgs. n. 626/1994 disciplinano, infatti, struttura e attribuzioni generali del «rappresentante per la sicurezza», mentre la contrattazione collettiva, valorizzando il “rinvio” contenuto nel Decreto stesso, ha subito provveduto a precisare modalità di elezione, numero, competenze e altri parametri in tema di diritti di formazione e strumenti per l’espletamento degli incarichi (cfr. l’Accordo interconfederale 22/6/95 tra Confindustria e CGIL, CISL, UIL, nonché l’Ipotesi di accordo 22/11/1995 tra Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI e CGIL, CISL, UIL, in questa rivista, n. 1/1996, pp. 191-204). Rispetto al modello di rappresentanza previgente, di fatto coincidente con il campo di applicazione dell’art. 19 dello Statuto dei lavoratori, l’obbligo di eleggere o designare un rappresentante per la sicurezza è ora stabilito con riferimento a tutte le aziende o unità produttive, a prescindere dal numero dei dipendenti. Per le aziende o unità produttive con meno di 15 dipendenti si prevede unicamente, accanto all’ipotesi di elezione diretta del rappresentante per la sicurezza, la possibilità di individuare un delegato territoriale o di comparto produttivo (art. 18, comma 2, D. Lgs. n. 626/1994), mentre per quelle con più di 15 dipendenti si prevede un modello di rappresentanza coordinato con il sistema delle rappresentanze sindacali unitarie di cui all’Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 (cfr. l’art. 1, comma 2, Accordo interconfederale 22 giugno 1995; l’elezione diretta del rappresentante per la sicurezza è peraltro prevista anche nelle aziende o unità produttive con più di 15 dipendenti, nel caso di mancanza di rappresentanze sindacali).

Come è stato subito rilevato (Natullo G., 1994, p. 15), la presenza in ambito aziendale del rappresentante per la sicurezza rappresenta ora un vero e proprio obbligo e non più una mera eventualità, come previsto invece nell’art. 9 dello Statuto dei lavoratori. Tuttavia, una volta stabilito che per le aziende o unità produttive con più di quindici dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori *nell’ambito delle rappre-*

**Tecniche traspositive
di direttive
comunitarie**

 Carmen Agut García
e Michele Tiraboschi

sentanze sindacali in azienda, i punti di innovazione rispetto alla normativa precedente sembrano essere piuttosto circoscritti. Sotto questo profilo, anzi, il D. Lgs. n. 626/1994 non ha fatto altro che convalidare “la scelta, da tempo prevalsa nella contrattazione collettiva, di assorbire le funzioni di cui all’art. 9 St. Lav. nelle competenze della rappresentanza sindacale aziendale, oggi rsu” (Montuschi L., 1995, p. 411; Viscomi A., 1995, p. 21).

Che il modello di rappresentanza delineato nel decreto finisca con il confluire in una sorta di specializzazione funzionale delle strutture sindacali aziendali trova del resto ampia conferma — oltre che in alcuni recenti rinnovi contrattuali — nelle stesse modalità di elezione del rappresentante per la sicurezza fissate nell’art. 1, comma 2, dell’Accordo interconfederale del 22 giugno 1995: nelle aziende o unità produttive che occupano da 16 a 200 dipendenti il rappresentante per la sicurezza si individua tra i componenti della r.s.u.; in quelle che occupano tra 201 e 300 dipendenti, qualora la r.s.u. risulti composta da tre soggetti, secondo le regole dell’Accordo interconfederale 20 dicembre 1993, i rappresentanti per la sicurezza sono individuati nel numero di due tra i componenti della r.s.u., a cui si aggiunge un rappresentante per la sicurezza eletto con le medesime modalità; in quelle che occupano più di 300 dipendenti, i rappresentanti per la sicurezza sono rispettivamente tre ovvero sei a seconda che venga o meno superata la soglia dei 1000 dipendenti, e tale numero è ricompreso nel numero dei componenti la r.s.u., così come definita dalla contrattazione di categoria.

Se l’ordinamento italiano è destinato a cambiare, pur nel solco di una prassi consolidata che prevede un significativo raccordo tra la figura del rappresentante per la sicurezza e gli organismi sindacali aziendali, anche un sistema come quello spagnolo, in linea di principio già conforme alle prescrizioni in materia di rappresentanza specializzata contenute nella normativa comunitaria (si pensi agli *órganos internos de la empresa competentes en materia de seguridad* previsti nello *Estatuto de los Trabajadores* del 1980), sembra registrare significative trasformazioni in seguito al processo di trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE nell’ordinamento interno. Il processo di trasformazione che caratterizza i due ordinamenti sembra comunque, ancora una volta, accentuare le differenze e le specificità nazionali, piuttosto che assecondare una linea di effettiva armonizzazione alla luce delle indicazioni contenute nella normativa comunitaria.

In effetti, anche la *Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales* introduce una nuova figura sul piano delle relazioni collettive: quella dei *delegados de prevención*. Si tratta di rappresentanti dei lavoratori con funzioni specifiche in materia di prevenzione dei rischi connessi al lavoro (art. 35, comma 1), designati “dai e fra i rappresentanti dei lavoratori” nell’ambito degli organismi di rappresentanza generale di tutti i lavoratori presenti in azienda (*comitde empresa y delegados de personal*) (22): due delegati nelle aziende o unità produttive che occupano tra 50 e 100 dipendenti; tre delegati in quelle che occupano tra 101 e 500 dipendenti; 4 delegati in quelle che occupano tra 501 e 1000 dipendenti; 5 delegati in quelle che occupano tra 1001 e 2000 dipendenti; 6 delegati in quelle che occupano tra 2001 e 3000 dipendenti; 7 delegati in quelle che occupano tra 3001 e 4000 dipendenti; 8 delegati in quelle che occupano più di 4000 dipendenti. Nelle aziende con meno di 30 dipendenti, la figura del delegato alla sicurezza coincide invece con quella del delegato del personale, mentre nelle aziende che occupano tra 31 e 49 dipendenti il delegato alla sicurezza viene eletto tra i delegati del personale.

Tuttavia, e a differenza di quanto previsto dal D. Lgs. n. 626/1994, l’ambito di operatività di questo nuovo organismo di rappresentanza specializzata dei lavoratori è circoscritto alle aziende o unità produttive con 6 o più dipendenti. Peraltro, la designazione del delegato alla sicurezza non ha quel carattere “obbligatorio” che pare invece essere un elemento caratterizzate del sistema di rappresentanza per la sicurezza previsto dalla legislazione italiana: circostanza questa che sembra essere confermata dal legame che esiste tra delegato alla sicurezza e organismi di rappresentanza generale dei quali non si può certo dire che abbiano carattere obbligatorio (AA.VV., 1996, p. 82; González Ortega S., 1996, p. 56; Aparicio Tovar J., González Ortega S., 1996b, p. 223; Sala Franco T., Arnau Navarro F., 1996, p. 141. *Contra*: Almendro González M.A., Díaz Aznarte M.T., 1995, p. 10).

I delegati alla sicurezza, oltre ad operare in rapporto organico con le rappresentanze del

note

(22) Al riguardo, pare opportuno ricordare che la Spagna appartiene ai sistemi cosiddetti a doppio canale di rappresentanza: accanto alle *secciones sindicales* esistono infatti organismi di rappresentanza unitaria di tutti i lavoratori, i *comités de empresa y delegados de personal*. Sul modello di rappresentanza dei lavoratori nell’ordinamento spagnolo cfr. Biagi M., 1990, p. 106 e ss., p. 135, p. 157.

personale presenti in azienda, non hanno neppure una competenza “esclusiva” in materia di ambiente di lavoro: ai *comités de empresa y delegados de personal* restano infatti affidate quelle funzioni in tema di prevenzione dei rischi professionali stabilite nella normativa previgente (cfr. il *Real Decreto Legislativo* n. 1/1995 che approva il *Texto Refundido del Estatuto de los trabajadores*, nonché la *Ley Orgánica* n. 11/1985 in tema di libertà sindacale. In dottrina: Almendros González M.A., Díaz Aznarte M.T., 1995, p. 14; Aparicio Tovar J., González Ortega, 1996, p. 21; Fernandez Marcos L., 1995b, p. 829; Id. 1996, p. 169; Pea Obiol S., 1995, p. 15; Sala Franco T., Arnau Navarro F., 1996, p. 139). A dir poco sorprendente è poi l’ampio “rinvio” effettuato dalla *Ley 31/1995* alla contrattazione collettiva, che consente alle parti sindacali di modificare — sino al punto di stravolgerlo completamente — tutto il sistema della rappresentanza specializzata delineato dalla legge stessa. Il comma 4 dell’art. 35 consente infatti alla contrattazione collettiva, non soltanto di “individuare ulteriori e diversi meccanismi di designazione dei delegati alla sicurezza”, ma addirittura di prevedere “che le competenze attribuite dalla *Ley 31/1995* ai delegati alla sicurezza siano devolute a organi specifici” dotati di autonomia organica e funzionale rispetto ai delegati del personale. Maggiormente in sintonia con le indicazioni contenute nella Direttiva-quadro sono invece le competenze e le prerogative assegnate dalle due leggi ai rappresentanti per la sicurezza, che, infatti, enfatizzano i profili della prevenzione, della consultazione e della partecipazione “equilibrata”. Tra le competenze più rilevanti si segnalano: la valutazione preventiva dei rischi e la programmazione degli interventi di prevenzione, il diritto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le lavorazioni e quello di denuncia all’autorità competente in caso di violazione delle disposizioni di legge, nonché consistenti diritti di informazione e consultazione ed altrettanto rilevanti diritti di formazione in materia di salute e sicurezza (cfr. l’art. 19 del D. Lgs. n. 626/1994 e gli artt. 36-37 *Ley 31/1995*).

Accanto al rappresentante per la sicurezza, la legislazione italiana prevede infine la costituzione, a livello territoriale, di organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori “con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori”, nonché con funzioni di risoluzione (in prima istanza) delle “controversie sorte sull’applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione” (art. 20 D. Lgs. n. 626/1994). Analoghe funzioni di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle problematiche connesse all’ambiente di lavoro sono attribuite in Spagna al *Comité de seguridad y salud*, anch’esso organismo paritetico e collegiale ma strutturalmente diverso dagli organismi paritetici italiani, in quanto deve essere istituito nelle aziende o unità produttive con più di 50 dipendenti (cfr. gli artt. 38-39 *Ley 31/1995*).

Anche con riferimento alla normativa spagnola si può comunque estendere il giudizio formulato dalla dottrina italiana a proposito del D. Lgs. n. 626/1994, alla stregua del quale “la «partecipazione» non attinge il livello della co-gestione, (ma) è una forma sicuramente più debole ed attenuata, prossima al modello conflittuale” (Montuschi L., 1995, p. 412).

5. Conclusioni.

L’analisi della trasposizione della Direttiva n. 89/391/CEE in Italia e Spagna conferma inequivocabilmente la considerazione, ormai largamente condivisa, che l’adeguamento di ciascun ordinamento interno alle direttive dell’Unione Europea trovi concretamente “espressione in un processo che differenzia — invece di uniformare — le discipline giuridiche nazionali” (cfr. Franco M., 1994, p. 218; e già D’Antona M., 1992, p. 58; Treu T., 1990, p. 337).

La recezione del dettato comunitario ha indubbiamente contribuito, in questo caso, ad aggiornare e precisare buona parte della normativa previgente, incidendo peraltro su una situazione comune ai due ordinamenti di tendenziale inerzia del Legislatore nazionale. Le modalità e le tecniche di recezione della normativa comunitaria — soprattutto con riferimento alle tematiche dell’impresa minore, della responsabilità del datore di lavoro, della estensione ai rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione e delle rappresentanze specializzate — sembrano tuttavia accentuare le differenze e le specificità nazionali, piuttosto che assecondare una linea di effettiva armonizzazione alla luce delle indicazioni contenute nella normativa comunitaria. In Spagna, come si è già rilevato, l’imprescindibile necessità di adempiere nel più breve tempo possibile ai precetti nella Direttiva-quadro ha del resto indotto il Legislatore spagnolo a privilegiare, l’urgenza rispetto ai “contenuti” della riforma, mentre in Italia particolarmente rilevante è stato il ruolo giocato dalle “pressioni”

**Tecniche traspositive
di direttive
comunitarie**
Carmen Agut García
e Michele Tiraboschi

**Tecniche traspositive
di direttive
comunitarie**Carmen Agut García
e Michele Tiraboschi

ed “opportunità” (in senso lato) politiche e dalle istanze avanzate dalle associazioni imprenditoriali specie con riferimento all’area della impresa minore.

Per entrambi i Paesi, il quadro legale che ne è scaturito sembra peraltro confermare la fragilità di fondo di alcune solenni affermazioni di principio, come quella contenuta nel “considerando” 13 della Direttiva n. 89/391/CEE, secondo cui “il miglioramento della sicurezza, dell’igiene e della salute dei lavoratori durante il lavoro *rappresenta un obiettivo che non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico*” (corsivo nostro). Quantomeno in ambito imprenditoriale, la disciplina in materia di salute è in effetti ancora troppo spesso vista alla stregua di un costo aggiuntivo e di un vincolo rispetto alla competizione internazionale soprattutto nel campo del lavoro debole e marginale, nelle aree depresse del paese e in generale nel mondo della piccola impresa, l’adeguamento ai “vincoli” comunitari trova resistenze a volte insuperabili in altrettanti “vincoli” di compatibilità economica e di tenuta del sistema produttivo nel lungo periodo.

Invero, le stesse difficoltà in cui si muove un’Unione Europea sempre più compressa tra gli imperativi dell’efficienza e della competitività, da un lato, e gli ideali di equità e solidarietà, dall’altro lato (cfr. efficacemente Dahrendorf R., 1995), non sembrano certo agevolare lo sviluppo equilibrato in tutti gli Stati membri di una vera e propria «cultura della prevenzione». Come convincere, del resto, un imprenditore italiano o spagnolo che elevati standard di sicurezza negli ambienti di lavoro sono nel lungo periodo un investimento e non un costo, quando, in un mercato sempre più internazionale e competitivo, le regole della concorrenza vengono dettate, il più delle volte, dalle politiche aggressive di economie e sistemi industriali (come quelli cinesi, coreani, taiwanesi, messicani, etc.) che fanno del *dumping sociale*, dello sfruttamento del lavoro minorile e/o femminile, delle politiche antisindacali e dei bassi livelli di sicurezza sul lavoro lo strumento del loro successo?

Le enormi difficoltà di ordine tecnico, politico e — soprattutto — “culturale” incontrate da Italia e Spagna nel processo di trasposizione della Direttiva-quadro si devono in effetti spiegare anche alla luce dei nuovi assetti dell’economia e della competizione internazionale, che non sono oramai più agevolmente governabili a livello semplicemente europeo. Al riguardo non esistono certamente risposte o formule magiche. Tuttavia, per evitare che “diversi livelli di protezione della sicurezza e della salute (possano) dar luogo ad una concorrenza a scapito della sicurezza e della salute” (cfr. il “considerando” 9 della Direttiva n. 89/391/CEE) sembra opportuno riconsiderare il ruolo stesso della normativa comunitaria in materia, nonché di altri strumenti del diritto internazionale come le convenzioni dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro. In questa direzione non si può non concordare con chi sostiene che il diritto del lavoro in Europa non richiede estese uniformità legislative, quanto pochi principi fondamentali, una buona politica piuttosto che una legislazione di dettaglio e una Corte capace di contrastare le tendenze centrifughe degli Stati membri (D’Antona M., 1994, p. 715 e ivi ulteriori riferimenti dottrinali). Un’uniformità minima, in grado di contrastare ben più rilevanti (e preoccupanti) fenomeni di *dumping sociale* in materia di salute e sicurezza dovrebbe invece essere conseguita attraverso strumenti internazionali rivolti a tutti i principali attori della competizione mondiale, quali appunto le convenzioni OIL (23), naturalmente sostenute da adeguate politiche e sanzioni che ne garantiscano l’effettiva applicazione in tutti i Paesi del mondo.

Un contributo nella strada della semplificazione e della chiarezza potrebbe peraltro essere fornito anche dai Legislatori nazionali, soprattutto se i sempre più complessi e farraginosi impianti normativi venissero sostituiti da un Testo unico (24) contenente i principi e le regole di carattere generale, rinviando poi alla normativa di rango secondario la specificazione delle norme specialistiche e di dettaglio.

note

(23) La produzione normativa dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro in materia di ambiente di lavoro, sebbene dotata di scarsa effettività, è vastissima e tecnicamente rilevante: per una raccolta completa delle diverse convenzioni e raccomandazioni v. EuroOSH, 1996, nonché, sulla rete internet, l’indirizzo “http://turva.me.tut.fi/cis/ilo_standards/instru.htm”. In dottrina cfr. De Cristofaro M., 1988, pp. 309-337 e Guariello R., 1985, pp. 47-54.

(24) In questa direzione sembra del resto muoversi il legislatore italiano che, nella legge comunitaria 1993 (L. n. 146/1994), ha previsto una delega al governo per l’emanazione di un testo unico in materia di salute e sicurezza (cfr. l’art. 8).

AA.VV. (1996), *La ley de prevención de riesgos laborales. Resumen y comentarios sindicales*, UGT-PV, Valencia.

Alarcón Caracuel M.R. (a cura di) (1994), *La Reforma Laboral de 1994*, Marcial Pons, Madrid.

Alemán Paez F. (1995), *Principios y caracterización general de la ley de prevención de riesgos laborales*, comunicazione presentata al convegno *Valoración General de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Málaga 14-15 de diciembre de 1995, dattiloscritto, p. 1 e ss.

Alemany Zaragoza E. (1995), *La nueva ley de prevención del riesgo laboral*, in A. Soc. p. 9 e ss.

Almendros Gonzales M.A., Díaz Aznarte T. (1995), *El delegado de prevención en la ley de prevención de riesgos laborales*, comunicazione presentata al convegno *Valoración General de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, ecc., cit., dattiloscritto, p. 1 e ss.

Alvarez Cortés J.C., Trujillo Villanueva F. (1995), *La intervención de la autonomía colectiva en la nueva Ley*, comunicazione presentata al convegno *Valoración General de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, ecc., cit., dattiloscritto, p. 1 e ss.

Aparicio Tovar J., Gonzáles Ortega S. (1996a), *La ley de prevención de riesgos laborales*, in RL, p. 8 e ss.

Aparicio Tovar J., Gonzáles Ortega S. (1996b), *Comentario a la ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales*, Trotta, Madrid.

Balandi G.G. (1990), *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'art. 9 dello statuto*, in LD, p. 219 e ss.

Basenghi F. (1995), *La ripartizione intersoggettiva degli obblighi prevenzionistici*, in Galantino L. (a cura di), *La sicurezza del lavoro*, cit., p. 53 e ss.

Baylos Grau A., Terradillos Basoco M. (1990), *Derecho penal del trabajo*, Trotta, Madrid.

Bertocco S. (1995), *La sicurezza del lavoratore nelle fonti internazionali del lavoro. Il recepimento della direttiva CEE 89/391 nell'ordinamento nazionale*, CEDAM, Padova.

Biagi M. (1992), *L'ambiente di lavoro e la politica sociale comunitaria: il caso italiano*, in LD, p. 237 e ss.

Biagi M. (a cura di) (1991a), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive cee*, Maggioli, Rimini.

Biagi M. (a cura di) (1991b), *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in Biagi M., *Tutela dell'ambiente di lavoro ecc.*, cit., p. 123 e ss.

Biagi M. (1990), *Rappresentanza e democrazia in azienda*, Maggioli, Rimini.

Calleri C. (1994), *Troppi vincoli in poco tempo*, in *Il Sole-24 ore*, lunedì 10 ottobre 1994, p. 11.

Chavez GonzM. (1988), *Protección de la salud y condiciones de trabajo*, in RL, p. 1271 e ss.

Comino D. (1994), *Lavoro, sicurezza in linea con la Ue*, in *Il Sole-24 ore*, martedì 26 luglio 1994, p. 15.

Cottinelli V. (1995), *La valutazione dei rischi nel D. Lgs. n. 626/94*, in *Dossier Ambiente*, n. 29, p.... e ss.

Cruz Villalón J. (1993), *La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales*, in *Temas Laborales*, p. 8 e ss.

Culotta A. (1996), *Obblighi prevenzionali del datore di lavoro e facoltà di delega a dirigenti e preposti nel quadro della nuova normativa di derivazione comunitaria*, in *D&L*, p. 253 e ss.

D'Antona M. (1994), *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione Europea*, in *RTDPC*, p. 695 e ss.

D'Antona M. (1992), *Mercato unico europeo ed aree regionali deboli: le conseguenze giuridiche*, in *LD*, p. 49 e ss.

Dahrendorf R. (1995), *Quadrare il cerchio: benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Roma-Bari.

De Cristofaro M. (1988), *La salute dei lavoratori nella normativa internazionale e comunitaria*, in *RI*, p. 303 e ss.

Di Maio A. (1995), *L'obiettivo "sicurezza" richiede certezza*, in *IS*, febbraio, p. 19 e ss.

Durán López F. (1996), *L'evoluzione recente delle tipologie di lavoro temporaneo e del licenziamento nell'ordinamento spagnolo*, in *RIDL*, in corso di pubblicazione.

EuroOSH (1996), *The Occupational Safety and Health database of European Union and Member State legislation, with ILO Conventions and Recommendations*, Chapman & Hall, London.

European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety (1996), *Update on Transposition of the Framework Directive*, in *Newsletter of the European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety*, n. 2, febbraio, 1996, p. 4 e ss.

Ewing K.D. (1993), *Swimming with the Tide: Employment Protection and the Implementation of European Labour Law*, in *ILJ*, p. 165 e ss.

Fernández Marcos L. (1996), *Comentarios a la ley de prevención de riesgos laborales*, Dykinson, Madrid.

Fernández Marcos L. (1995a), *La autonomía del derecho de seguridad e higiene*, in *AL*, n. 39, ottobre 1995, p. 679 e ss.

Fernández Marcos L. (1995b), *El contenido de la ley de prevención de riesgos laborales: puntos críticos*, in *AL*, n. 48, dicembre 1995, p. 829 e ss.

Fernández Marcos L. (1985), *Seguridad e higiene. Comentarios al art. 19 ET*, Edersa, Madrid.

Ferraro G., Lamberti M. (1995), *La sicurezza sul lavoro nel decreto legislativo attuativo delle direttive Cee*, in *RGL*, p. 35 e ss.

Focareta F. (1995), *La sicurezza sul lavoro dopo il decreto legislativo n. 626 del 1994*, in questa rivista, n. 1, p. 5 e ss.

Franco M. (1994), *Adeguamento al diritto comunitario in materia di sicurezza degli ambienti di lavoro ed evoluzione delle forme di responsabilità negli ordinamenti giuridici nazionali*, in *QDLRI*, n. 14, p. 209 e ss.

Galantino L. (a cura di) (1995), *La sicurezza del lavoro*, Giuffrè, Milano.

García Valverde M.D. (1995), *Una exclusión "particular" de la ley de prevención de riesgos: el servicio del hogar familiar*, comunicazione presentata al convegno

Tecniche traspositive di direttive comunitarie
Carmen Agut García
e Michele Tiraboschi

Bibliografia

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

Bibliografia

Valoración General de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, ecc., cit., dattiloscritto, p. 1 e ss.

González Labrada M. (1996), *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y la obligación contractual de seguridad e higiene: significado y contenido*, in *AL*, n. 7, 12-18 febbraio 1996, p. 173 e ss.

González Labrada M., Vallejo da'Costa R. (1996), *Las condiciones no materiales de trabajo y su incidencia en los poderes empresariales*, dattiloscritto in corso di pubblicazione, p. 1 e ss.

González Ortega S. (1996), *Derecho a la salud y control de los trabajadores*, in *RL*, p. 21 e ss.

González Sánchez J. (1995), *Siniestralidad y riesgos laborales*, dattiloscritto in corso di pubblicazione, p. 1 e ss.

Guariniello R. (1985), *Se il lavoro uccide*, EINAUDI, Torino.

Guariniello R. (1994), *Sicurezza del lavoro e Corte di Cassazione. Il repertorio 1988-1994*, IPSOA Ed.

IRLB (1996), *Victimisation on health and safety grounds*, Industrial Relations Law Bulletin, Industrial Relations Services, june 1996, n. 546, p. 2 e ss.

Lai M. (1995), *La nuova normativa sulla sicurezza del lavoro*, in *RIDL*, I, p. 477 e ss.

Lamberti M. (1995), *Il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626: innovazioni in materia di sicurezza sul lavoro*, in *RDImpr*, p. 293 e ss.

Leaci E., Caputo L. (1995), *La nuova organizzazione per la sicurezza del lavoro nell'ambito delle normative comunitarie*, in *MGL*, p. 130 e ss.

Lepore M. (1994), *La rivoluzione copernicana della sicurezza del lavoro*, in *LI*, n. 22, p. 5 e ss.

Margiotta S. (1995), *Sicurezza del lavoro*, Ipsoa, Milano.

Martinelli M., Stofa F. (1996a), *Normativa specifica per il pubblico*, in *Italia Oggi*, venerdì 22 marzo 1996, p. 37.

Martinelli M., Stofa F. (1996b), *Delega di funzioni nelle pmi*, in *Italia Oggi*, martedì 26 marzo 1996, p. 37.

Molina Navarrete C. (1995), "Tu quoque": un "Estatuto de Autonomía" para el "Derecho" de la seguridad y salud en el trabajo ¿Sí, no, cómo, para qué?, dattiloscritto in corso di pubblicazione, p. 1 e ss.

Moliner Tamborero G. (1996), *La responsabilidad civil empresarial derivada del incumplimiento de las previsiones contenidas en la ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales*, in *AL*, 6-12 maggio 1996, p. 393 e ss.

Montuschi L. (1995), *La sicurezza nei luoghi di lavoro ovvero l'arte del possibile*, in *LD*, p. 405 e ss.

Montuschi L. (1991), *La tutela della salute e la normativa comunitaria: l'esperienza italiana*, in Biagi M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive cee*, cit., p. 11 e ss.

Montuschi L. (1987), voce *Ambiente di lavoro*, in *Digesto IV*, vol. I, Torino, p. 97 e ss.

Montuschi L. (1986), *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Angeli, Milano.

Natullo G. (1995), *Sicurezza del lavoro: vecchi problemi e nuove soluzioni*, in *LI*, n. 1, p. 9 e ss.

Neal A. (1991), *La direttiva quadro europea in materia di salute e sicurezza dei lavoratori: una sfida per il Regno Unito?*, in Biagi M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive cee*, cit., p. 45 e ss.

Palomeque López M.C. (1996), *El nuevo marco jurídico de la prevención de riesgos laborales: la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre*, in *AL*, n. 8, 19-25 febbraio 1996, p. 199 e ss.

Peña Obiol S. (1996), *Algunos de los aspectos más significativos de la reciente ley de prevención de riesgos laborales. Una especial referencia a la nueva regulación del Comité de seguridad y salud laboral*, comunicazione presentata al convegno *Valoración General de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, ecc., cit., dattiloscritto, p. 1 e ss.

Piergiovanni R., Zucchetti R. (1996), *Guida alla sicurezza sul lavoro*, in *Il Sole-24 ore*, Guida normativa, marzo 1996.

Pocar F. (1991), *Diritto delle comunità europee*, Giuffrè, Milano.

Renga S. (1991), *La sicurezza del lavoro nelle prospettive nazionali e comunitarie*, in *LD*, p. 239 e ss.

Rocella M., Civale G., Izzi D. (1995), *Diritto comunitario del lavoro. Casi e materiali*, Giappichelli, Torino.

Rocella M., Treu T. (1992), *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padova.

Ruiz Calatrava (1996), *La ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, su nuevo enfoque, la implantación de la gestión del riesgo en la empresa*, in *Relaciones Industriales*, p. 27 e ss.

Sacco R. (1990), *Introduzione al diritto comparato*, Giappichelli, Torino, IV ed.

Sala Franco T., Arnau Navarro F. (1996), *Comentarios a la ley de prevención de riesgos laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Salerno A. (1993), *Obbligo di sicurezza: affinità e discordanze tra diritto interno, diritto comunitario e legislazione degli Stati membri della C.E.*, in *LPO*, p. 1078 e ss.

Saresella W. (1994), *Prevenzione, protezione, sicurezza ed evoluzione tecnica nelle nuove forme*, in *Dossier Ambiente*, n. 28, p. 143 e ss.

Sempere Navarro A.V., Cardenal Carro M. (1996), *La ley de prevención de riesgos laborales*, in *AJA*, 22 febbraio 1996, p. 1 e ss.

Tampieri A. (1995), *L'applicabilità del D. Lgs. n. 626/1994 alle pubbliche amministrazioni*, in Galantino L. (a cura di), *La sicurezza del lavoro*, cit., p. 53 e ss.

Tiraboschi M. (1996), *Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia della Direttiva n. 91/383/CEE*, in questo fascicolo.

Treu T. (1990), *Pubblico e privato nell'Europa sociale*, in *LD*, p. 329 e ss.

Turno R. (1995), *Confartigianato: adeguarsi alla sicurezza costerà 20 mila miliardi*, in *Il Sole-24 Ore*, venerdì 15 dicembre 1995, p. 14.

Viscomi A. (1995), *Cresce la partecipazione con le norme sulla sicurezza*, in *LI*, n. 11, p. 13 e ss.

Weiss M. (1991), *Relazioni industriali e ambiente di lavoro: l'impatto della Direttiva-quadro nella Repubblica Federale Tedesca*, in Biagi M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive cee*, cit., p. 95 e ss.

Lavoro atipico/temporaneo e tutela della salute: la trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE in Francia, Regno Unito, Germania, Finlandia e Austria

*interventi di J.C. Javillier, A. Neal, M. Weiss,
J. Saloheimo, U. Runggaldier, A. Tinhofer (*)*

Sommario

1. Il caso francese di *Jean-Claude Javillier*. 2. Il caso britannico di *Alan Neal*. 3. Il caso tedesco di *Manfred Weiss*. 4. Il caso finlandese di *Jorma Saloheimo*. 5. Il caso austriaco di *Ulrich Runggaldier e Andreas Tinhofer*.

1. Il caso francese di *Jean-Claude Javillier* (**).

1. *Premessa*. — Il 25 giugno 1991 il Consiglio delle Comunità Europee ha adottato la Direttiva n. 91/383/CEE “che completa le misure dirette a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori assunti in base a un contratto di lavoro a tempo determinato o a un rapporto di lavoro interinale”. Questa Direttiva è stata adottata in base all’art. 118 del Trattato. Risulta dai “considerando” introduttivi che la specifica situazione dei lavoratori a tempo indeterminato o di quelli interinali, come pure i rischi in cui incorrono tali lavoratori, rendono necessaria l’adozione di una specifica regolamentazione. La Direttiva in commento completa quelle norme che derivano dalle direttive preesistenti sulla salute e sicurezza, e in particolare dalla Direttiva-quadro n. 89/391, soprattutto con riferimento all’informazione, alla formazione e al controllo medico dei lavoratori in questione. Gli Stati membri hanno l’obbligo di conformarsi alla Direttiva del 25 Giugno 1991 entro il 31 Dicembre 1992 (art. 10, punto 1). Con riferimento alla Francia è tuttavia importante rilevare, al riguardo, che ancor già prima dell’adozione di tale Direttiva, il diritto del lavoro nazionale era assestato su livelli di tutela dei lavoratori temporanei ben più elevati di quelli che risultano dalla Direttiva stessa. Di seguito si prenderanno dunque in considerazione le differenti norme francesi, per la maggior parte anteriori, toccate dalla direttiva e che rientrano nell’ambito della sua trasposizione.

2. *Lavoro atipico e tutela della salute*. — Il Legislatore francese è sempre stato fortemente preoccupato dalla cospicua diffusione di rapporti di lavoro “atipici” o “precari”: in materia, tra il 1982 e il 1992, si sono infatti susseguiti diversi interventi legislativi e numerose riforme. L’attuale quadro legale è quello che risulta dalla legge n. 90/613 del 12 Luglio 1990. Le parti sociali, fatta eccezione della CGT, hanno peraltro sottoscritto un accordo nazionale inter-categoriale, il 25 Marzo 1990, che fissa tutta una serie di diritti a favore dei lavoratori

note

(*) Interventi svolti dagli autori nel corso della Giornata di studio promossa dall’Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali — A.I.S.R.I. e da SINNEA International su *L’allargamento dell’Unione Europea e la politica sociale comunitaria - Tutela della salute e relazioni industriali nel contesto del lavoro atipico/temporaneo*, Bologna, 26 gennaio 1996. Il testo della Direttiva n. 91/383/CEE si può leggere in questa rivista, 1992, n. 1, pp. 197-199.

(**) Traduzione di Nicola Benedetto.

**La trasposizione
della Direttiva
n. 91/383/CEE
in Francia**
J.C. Javillier

temporanei, nonché una serie di obblighi a carico dei datori di lavoro, in particolar modo in tema di prevenzione dei rischi professionali.

All'origine dell'intervento del Legislatore, specialmente nel 1982, è stata la preoccupazione evidente di limitare il ricorso ai contratti "atipici", e di contrastare la pratica del lavoro "precario". È per questo motivo che, da un lato, sono stati introdotti nel Codice del Lavoro alcuni casi di divieto espresso di ricorso a tali contratti e, dall'altro lato, sono stati precisati i casi e le modalità in cui è possibile ricorrere a tali tipi di contratto. In seguito alle riforme e sotto la pressione della situazione economica e sociale (modificazione *in peius* delle mansioni, lotta contro la disoccupazione, promozione dell'impiego), si è ricercato un nuovo equilibrio: i divieti non sono stati affatto modificati, ma si è invece ampliato in parte l'elenco dei casi in cui è possibile ricorrere a prestazioni di lavoro temporaneo.

Attualmente, in materia un divieto di carattere generale è contenuto nel Codice del Lavoro: il contratto precario "non può avere né come oggetto né come effetto quello di vincolare stabilmente l'occupazione all'attività normale e prevalente dell'impresa" (art. L. 122-1, 1). Inoltre sono stati previsti alcuni divieti particolari: è illegittimo il ricorso al lavoro temporaneo in caso di conflitti collettivi (art. L. 122-3, 2), o anche per l'esecuzione di lavori particolarmente pericolosi (art. L. 122-3, 2). Questi risultano da una lista stabilita per decreto dal Ministro del lavoro; si tratta, in particolare, di lavori sottoposti a uno specifico controllo medico.

Quanto alle ipotesi di ricorso al lavoro precario, queste sono definite dal Codice del Lavoro (art. L. 122-1 e L. 122-1-1, contratti di lavoro a tempo determinato, e L. 124-2 e L. 124-2-1, lavoro interinale). In linea di massima sono state previste tre fattispecie generali: 1) sostituzione di un lavoratore (in particolar modo in caso di sua assenza); 2) aumento temporaneo dell'attività dell'impresa (lavoro occasionale e non durevole, o ancora lavori urgenti resi necessari dal rispetto delle normative di sicurezza); 3) variazioni riguardanti la natura dell'attività dell'impresa (per settori definiti per decreto, e molto diversi tra loro, come per esempio l'insegnamento, l'industria alberghiera e il settore della ristorazione, o ancora le riparazioni navali).

Il crescente ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e alla fornitura di lavoro temporaneo è dimostrato dalle statistiche ufficiali sull'occupazione; contro questa tendenza si registra comunque un importante orientamento della magistratura diretto a limitare strettamente il ricorso a tali contratti. La giurisprudenza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione è particolarmente rigorosa nei confronti dei datori di lavoro che potrebbero cadere nella tentazione di ricorrere in modo permanente a questi contratti, violando così i principi sopra menzionati, in applicazione dei quali non può essere occupato un posto di lavoro permanente all'interno dell'impresa passando per la strada dei contratti precari. La stipulazione di un contratto di lavoro atipico al di fuori dei casi previsti dal Legislatore viene sanzionata con la conversione del rapporto di lavoro temporaneo in un contratto a tempo indeterminato.

3. *La trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE in Francia.* — L'articolo 2 della Direttiva pone un principio di non discriminazione tra lavoratori "tipici" e "temporanei". Il codice francese, da molto tempo, pretende il rispetto di tale principio. Salvo esprese deroghe legislative, "le disposizioni legali, quelle contrattuali, come anche quelle che risultano dagli usi" applicabili ai lavoratori assunti in base a un contratto di diritto comune (a tempo indeterminato) sono applicabili ai lavoratori utilizzati in base a un contratto di lavoro a tempo determinato (art. L. 122-3-3).

Allo stesso modo si precisa che durante un rapporto di lavoro interinale, l'impresa utilizzatrice, in riferimento al lavoratore temporaneo, "è responsabile delle condizioni di svolgimento del lavoro stabilite dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni contrattuali applicabili nel luogo di lavoro" (art. L. 124-4-5). Il principio è dunque quello di una assimilazione tra lavoratore permanente dell'impresa e lavoratori assunti in base ad un contratto di lavoro temporaneo.

Con riferimento all'obbligo di informazione circa i rischi specifici del lavoro stabilito dalla Direttiva la normativa francese da tempo prevede che il contratto di lavoro temporaneo debba essere redatto per iscritto. Si precisa anche per quanto riguarda il contratto di lavoro interinale, che quest'ultimo deve non solo essere redatto per iscritto ma anche contenere, da un lato, una indicazione precisa delle ragioni del suo ricorso, come anche, dall'altro lato, di un certo numero di informazioni circa le modalità della prestazione lavorativa (art. L. 122-3-1 e art. L. 124-3, 4). Di particolare importanza, è l'individuazione del posto di lavoro, dovendo precisarsi se questo risulta indicato nella lista contenuta nel Codice tra quelli che

comportano rischi particolari. A favore dei lavoratori soggetti a rischi particolari sono previste delle informazioni specifiche calibrate secondo le loro esigenze. Il responsabile dell'impresa "è tenuto a organizzare e diffondere informazioni ai lavoratori circa i rischi per la salute e la sicurezza e le misure adottate per farvi fronte" (1).

Allo stesso modo si prevede specificatamente che il responsabile dell'impresa "è tenuto a organizzare una formazione pratica e appropriata in tema di sicurezza" (art. L. 231-3-1). I rappresentanti del personale (consiglio d'azienda o d'impresa, commissione per l'igiene e la sicurezza o, in mancanza, delegati del personale) sono consultati su tali programmi di formazione e "sovrintendono" alla loro messa in opera effettiva. L'importanza del ruolo dei rappresentanti del personale non ha bisogno di essere sottolineata. Il Codice del Lavoro ne fa menzione a numerose riprese. A sostegno dell'effettività di queste disposizioni sono peraltro previste anche sanzioni di carattere penale (2).

Al riguardo si deve ricordare che, nel diritto francese, la formazione dei lavoratori temporanei in materia di sicurezza non può essere sottoposta a delle disposizioni particolari, derogatorie rispetto al diritto comune. Le disposizioni del Codice del Lavoro relative alla formazione alla sicurezza (art. R. 231-32 e ss.) trovano infatti applicazione anche con riferimento ai lavoratori assunti in base a un contratto a tempo determinato o di lavoro interinale. Obiettivo di tale formazione è quello di "istruire il lavoratore circa le precauzioni da prendere per garantire la propria sicurezza e, all'occorrenza, quella delle altre persone occupate nell'impresa" (art. R. 231-34, 1).

Si tratta in particolar modo, "d'insegnare al lavoratore, a partire dai rischi cui è esposto, i comportamenti e le azioni più sicure facendo ricorso, se possibile, a delle dimostrazioni pratiche; di insegnarli i metodi operativi raccomandati se essi hanno un'incidenza sulla sua sicurezza o su quella degli altri lavoratori; di mostrargli il funzionamento dei dispositivi di protezione e soccorso e di illustrargli le ragioni del loro impiego" (art. R. 231-36, 1). Inoltre, sono previste delle modalità particolari di formazione in caso di modificazione delle condizioni abituali di circolazione sui luoghi di lavoro o in caso di sfruttamento di miniere che presentano un rischio di intossicazione, d'incendio o di esplosione (art. R. 231-40).

Una formazione ulteriore è peraltro prevista proprio a favore dei lavoratori precari "destinati a posti di lavoro che presentano dei rischi particolari per la loro salute o la loro sicurezza, avuto riguardo alla specificità del loro contratto di lavoro" (art. L. 231-3-1, 5). L'elenco di questi ultimi è stabilito dal responsabile dell'impresa, sentito il parere del medico del lavoro e della commissione per l'igiene e la sicurezza delle condizioni di lavoro, o, in mancanza, dei delegati del personale; tale elenco è tenuto a disposizione dell'ispettore del lavoro. Alcune disposizioni particolari riguardano invece l'esecuzione di lavori pericolosi resi necessari dall'applicazione delle misure di sicurezza, da parte dei lavoratori temporanei. Il responsabile dell'impresa utilizzatrice deve dare ai lavoratori interessati "tutte le informazioni necessarie circa le particolari condizioni dell'impresa e del suo ambiente di lavoro suscettibili d'avere una qualche incidenza sulla loro sicurezza" (art. R. 231-3-1, 6).

I rappresentanti del personale (commissione per l'igiene, la sicurezza e le condizioni di lavoro, commissione aziendale o di stabilimento, o, in mancanza, delegati del personale) devono essere consultati riguardo queste informazioni, in particolar modo a proposito della maggiore formazione sopra citata; questi rappresentanti sovrintendono anche all'applicazione effettiva di queste disposizioni (art. R. 231-3-1, 2).

In armonia con quanto stabilito dalla Direttiva n. 91/383, il Codice del Lavoro prevede inoltre dei divieti particolari di ricorso al lavoro precario per lavori particolarmente pericolosi. Tali lavori risultano da una lista determinata da un decreto ministeriale (3). Si tratta, da un lato, di lavori che comportano l'esposizione a determinati agenti (quali, in particolar modo, il fluoro gassoso o anche il tetraclorometano), e, dall'altro, di determinati lavori (quali i lavori di decoibentazione e di demolizione che comportano l'esposizione alle polveri d'amianto, o la fabbricazione dell'auramina e del magenta). È prevista anche una

note

(1) Le modalità di questa attività informativa sono determinate per Decreto dal Consiglio di Stato: devono tenere conto sia della dimensione dell'impresa che della natura dell'attività svolta.

(2) Cfr. art. L. 482-1, Codice del Lavoro: condanna ad un anno di detenzione e/o ammenda fino a 25.000 franchi; in caso di recidiva, reclusione fino a due anni, e ammenda fino a 50.000 franchi.

(3) Cfr. il Decreto ministeriale 8 Ottobre 1990, commentato dalla circolare ministeriale (D.R.T. n. 92/14 del 29 Agosto 1992, n. 19, 20. Questo decreto è applicabile ai settori non agricoli. Per l'agricoltura, è stato pubblicato un altro decreto ministeriale, del 27 Giugno 1991.

**La trasposizione
della Direttiva
n. 91/383/CEE
in Francia**
J.C. Javillier

procedura di deroga a tali divieti da tenersi presso l'ufficio del direttore dipartimentale del lavoro e dell'impiego, dopo la consultazione della commissione per l'igiene, la sicurezza e le condizioni di lavoro (o, in mancanza, dei delegati del personale) e del medico del lavoro (4). La Direttiva n. 91/383 si occupa anche del controllo medico appropriato cui devono poter beneficiare i lavoratori precari. Sotto questo profilo la situazione più problematica è senza dubbio quella dei lavoratori temporanei, dal momento che questi ultimi non sono formalmente assunti dal datore di lavoro che beneficia della loro prestazione lavorativa. È necessario pertanto precisare le condizioni di applicazione delle norme relative alla medicina del lavoro, e più precisamente determinare le rispettive responsabilità dell'impresa di lavoro temporaneo e dell'impresa utilizzatrice. Anche il Codice del Lavoro ha stabilito il principio della responsabilità dell'agenzia di lavoro temporaneo (art. L. 124-4-6 e R. 243-15). Quest'ultima deve dunque controllare che siano regolarmente effettuate le visite d'assunzione, le visite periodiche come anche le visite di controllo dopo la sospensione del lavoro. Invece, il controllo medico particolare, di cui deve beneficiare il lavoratore temporaneo nel periodo del suo impiego presso l'impresa utilizzatrice, rientra nella responsabilità di quest'ultima.

Evidentemente, per il buon esercizio dei loro compiti, è necessario che il medico dell'impresa utilizzatrice, come quello dell'impresa di lavoro temporaneo, possano scambiarsi tutte le informazioni necessarie per il compimento del loro dovere di controllo medico sulle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori temporanei. Il Codice del Lavoro precisa, d'altro canto, che l'agenzia di lavoro temporaneo e l'impresa utilizzatrice devono determinare, dopo il parere dei medici del lavoro coinvolti, le condizioni di accesso del medico dell'impresa di lavoro temporaneo nei luoghi in cui si svolge il lavoro (art. R. 243-8). Inoltre, i rapporti annuali relativi alla medicina del lavoro devono contenere delle indicazioni particolari relative al controllo medico dei lavoratori temporanei. Tali indicazioni devono figurare tanto nel rapporto annuale amministrativo e finanziario redatto dal datore di lavoro, quanto nel rapporto annuale d'attività redatto da ciascun medico del lavoro, e anche in quello predisposto dal medico del lavoro nelle imprese o negli stabilimenti che occupano più di 300 lavoratori (art. R. 243-10).

Tutti i lavoratori, ed evidentemente anche quelli assunti in base a un contratto a tempo determinato o di lavoro interinale, devono inoltre poter beneficiare dell'organizzazione sanitaria sul posto di lavoro (art. L. 241-1). L'organizzazione dei servizi medici del lavoro può essere quella propria di una singola impresa, o anche comune a una pluralità d'impresе (art. L. 241-3). Il compito del medico del lavoro è determinato in modo specifico dal Legislatore (art. R. 241-41), e consiste in un'attività di consulenza nei confronti tanto del datore di lavoro che dei lavoratori circa il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nell'impresa, l'igiene generale dello stabilimento produttivo, l'adattamento dei posti, delle tecniche e dei ritmi di lavoro alla psicologia umana, la protezione dei lavoratori contro tutto il complesso dei disagi, dei rischi d'infortunio sul lavoro o di utilizzo di macchinari o attrezzature pericolosi.

4. *Le disposizioni specifiche previste con riferimento al lavoro interinale.* — L'informazione del lavoratore temporaneo è senza dubbio un fatto essenziale affinché possano essere poste in essere le norme relative alla protezione della sua sicurezza e della sua salute. Il codice del Lavoro, in armonia con il dettato comunitario, precisa le condizioni di tale informazioni al lavoratore, tanto nel contratto di lavoro (che lo lega alla agenzia di lavoro temporaneo), quanto nel contratto di messa a disposizione (concluso tra l'impresa di lavoro temporaneo e l'impresa utilizzatrice).

Un contratto di messa a disposizione deve essere concluso tra l'impresa di lavoro temporaneo e l'impresa utilizzatrice per iscritto e al più tardi nei due giorni lavorativi seguenti alla messa a disposizione (art. L. 124-3). Questo contratto è previsto per ogni singolo lavoratore inviato presso l'impresa utilizzatrice e deve indicare "le caratteristiche particolari del posto di lavoro da occupare e in particolar modo se questo posto risulta rientra nella lista prevista dall'art. 231-1, la qualifica richiesta, il luogo della prestazione e l'orario di lavoro (art. L. 124-3, al. 2, 4, 5). Inoltre deve essere precisata "la natura degli equipaggiamenti di

note

(4) Cfr. il Decreto ministeriale sopra citato. Al fine di evitare che la deroga non permetta di evitare il divieto d'impiego, è prevista una verifica periodica, una volta all'anno, in occasione della presentazione da parte del responsabile dell'impresa dei documenti previsti dal Codice del Lavoro (art. L. 236-4)

protezione individuale che il lavoratore deve utilizzare”, indicando all’occorrenza, “se questi ultimi sono forniti dall’impresa di lavoro temporaneo”.

Il contratto di lavoro che lega l’imprenditore di lavoro temporaneo a ciascuno dei lavoratori messi a disposizione nell’impresa utilizzatrice, deve essere redatto per iscritto, e inviato al lavoratore al più tardi nei due giorni lavorativi seguenti alla sua messa a disposizione (art. L. 124-4). Questo contratto deve, in particolar modo, riprodurre le clausole che figurano nel contratto di lavoro di messa a disposizione sopraccitato, come anche fare menzione della qualifica del lavoratore.

L’articolo L. 124-4-6 del Codice del Lavoro è specificatamente diretto a regolamentare la responsabilità dell’impresa utilizzatrice come quella dell’impresa di lavoro temporaneo. L’impresa utilizzatrice è responsabile, durante lo svolgimento del rapporto, delle condizioni di esecuzione del lavoro, determinate tanto dalla legislazione che dai contratti collettivi di lavoro applicabili nel luogo di lavoro. Le condizioni di lavoro di cui si tratta sono definite in modo limitativo: durata del lavoro, lavoro notturno, riposo settimanale e giorni festivi, igiene e sicurezza, lavoro femminile, dei bambini e dei giovani. Nell’ipotesi in cui l’attività esercitata dal lavoratore temporaneo necessiti di sorveglianza medica speciale, gli obblighi previsti dal Codice sono a carico dell’impresa utilizzatrice. Quest’ultima deve anche fornire gli equipaggiamenti di protezione.

Quanto all’impresa di lavoro temporaneo, è previsto che essa possa fornire determinati equipaggiamenti di protezione individuale personalizzati, la cui definizione è fornita dalla contrattazione collettiva. In ogni caso, non potrà essere a carico del lavoratore temporaneo il costo degli equipaggiamenti di protezione individuale. L’impresa di lavoro temporaneo è, inoltre, responsabile dell’esecuzione degli obblighi inerenti alla medicina del lavoro (art. 124-4-6).

2. Il caso britannico di Alan Neal (***)

1. *Premessa.* — La Direttiva del Consiglio del 25 giugno 1991 n. 91/383, che completa le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro dei lavoratori aventi un rapporto a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale, appartiene a quel ristretto novero di Direttive che si collocano nell’area grigia a cavallo tra le tematiche della “sicurezza e salute dei lavoratori” in senso stretto (e come tali rientranti nel campo di applicazione specifico dall’articolo 118A del Trattato) e quelle che invece potrebbero più propriamente rientrare nel concetto di “diritti e interessi dei lavoratori dipendenti” (e come tali regolate dall’articolo 100A(2) del Trattato).

Come per le Direttive in tema di lavoratrici gestanti e puerpere (5), protezione dei giovani sul lavoro (6) e disciplina di taluni aspetti dell’organizzazione dei tempi di lavoro (7), anche la Direttiva n. 91/383/CEE è stata adottata sulla base dell’articolo 118A del Trattato; per la sua approvazione è stata pertanto sufficiente una delibera a “maggioranza qualificata” del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, mentre con riferimento alle altre Direttive collocabili in questa “area grigia” il Governo del Regno Unito ha posto a serrata critica l’opportunità o la correttezza dell’utilizzazione dell’articolo 118A (8), la Direttiva n. 91/383/CEE sembra invece essere stata accettata sin dalla sua prima formulazione in quanto rientrante in quella “gamma ragionevole” di materie che giustificano il ricorso alla potestà legislativa contenuta nell’articolo 118A (cfr. infatti Employment Department, *Consultative Document: European Commission’s Draft Directives on Part-Time and Temporary Work and Working Time*, London, 3 agosto 1990, pp. 6-7, ove si rileva la posizione favorevole assunta dal Governo inglese già nei confronti della Proposta di Direttiva del 1990).

Nondimeno, per numerosi altri motivi l’approvazione della Direttiva sulla salute e sicurezza dei lavoratori temporanei non è stata certo agevole, così come pare non esservi alcun dubbio

(***) Traduzione di Michele Tiraboschi.

(5) Direttiva n. 92/85 concernente l’attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento.

(6) Direttiva n. 94/33 relativa alla protezione dei giovani sul lavoro.

(7) Direttiva n. 93/104 concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro.

(8) In realtà, di fronte alla Corte di Giustizia C.E. pendono un ricorso promosso dal Regno Unito che contesta la legittimità della Direttiva n. 93/104 concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro proprio per questi motivi. V. C-84/94 United Kingdom v. European Council.

**La trasposizione
della Direttiva
n. 91/383/CEE
nel Regno Unito**
A. Neal

sullo scarso entusiasmo con cui il Governo del Regno Unito ha reagito alle proposte della Commissione per la sua definitiva promulgazione.

Anzitutto, la Direttiva n. 91/383 è l'unica sopravvissuta di una "triade" di proposte dirette a disciplinare in modo sistematico quello che comunemente viene definito «*lavoro a-tipico*». Come noto, accanto alla Proposta di Direttiva basata sull'articolo 118A del Trattato, la Commissione Europea aveva predisposto — sempre nel 1990 — due ulteriori proposte, basate una sull'articolo 100 e l'altra sull'articolo 100A del Trattato. Complessivamente, queste tre proposte di direttiva si riferivano a tre categorie di lavoratori atipici, e cioè: a) rapporti di lavoro a tempo parziale che comportano un'orario di lavoro inferiore all'orario stabilito da leggi, contratti collettivi o usi; b) rapporti di lavoro temporaneo sotto forma di lavoro regolato da un contratto a tempo determinato compreso il lavoro stagionale stipulato direttamente tra il datore di lavoro e il lavoratore dipendente, la cui scadenza è determinata da condizioni oggettive quali: raggiungimento di una data precisa, completamento di un compito determinato o verifica di un evento determinato; c) lavoro temporaneo che comprende tutti i rapporti tra l'agenzia di lavoro temporaneo che è il datore di lavoro e il lavoratore dipendente, quando quest'ultimo non ha alcun rapporto contrattuale con l'impresa in cui esercita la propria attività.

La Proposta di Direttiva in tema di salute e sicurezza basata sull'articolo 118A del Trattato si riferiva unicamente al *lavoro temporaneo*, nelle due accezioni di cui sopra alle lettere b) e c). Si deve inoltre ricordare che, sebbene la materia dell'organizzazione dei tempi di lavoro rientrasse a pieno titolo nel contesto tematico del lavoro atipico, per espressa previsione le disposizioni contenute nelle proposte formulate sulla base degli articoli 100 e 100A del Trattato "non si applicano ai lavoratori dipendenti la cui durata di lavoro settimanale è inferiore in media a 8 ore".

Nonostante la Proposta di Direttiva fondata sull'articolo 118A sia stata approvata, si deve insomma rilevare come il Governo inglese non abbia mai visto favorevolmente la "triade" di proposte comunitarie in tema di rapporti di lavoro atipici: "dal punto di vista del Regno Unito, l'approvazione di queste proposte richiederà sicuramente una nuova disciplina legislativa e regolamentare del lavoro a tempo parziale, del lavoro intermittente tramite agenzia, del lavoro a tempo determinato e del lavoro stagionale" (Employment Department, 1990, cit., p. 4). "Le proposte di direttiva avranno indubbiamente come effetto, una volta approvate, sia l'innalzamento del costo del lavoro dei lavoratori temporanei e dei lavoratori a tempo parziale, sia l'incremento della quantità di regole che disciplinano queste particolari tipologie di lavoro (...). L'esperienza del Regno Unito, all'opposto, sta invece a dimostrare come sia proprio riducendo i vincoli normativi che si crea un clima economico favorevole in cui gli imprenditori sono incentivati a creare nuovi posti di lavoro. Il Governo ritiene che le proposte di direttiva vadano invece nella direzione opposta, contribuendo così a diminuire le opportunità di lavoro e (conseguentemente) ad incrementare i livelli di disoccupazione proprio di quei lavoratori che in linea di principio si intende proteggere. Donne e disabili, che sono i principali beneficiari di schemi di lavoro a tempo parziale, subiranno più svantaggi che vantaggi dalla regolamentazione del lavoro a tempo parziale" (Employment Department, 1990, cit., p. 5).

Peraltro, una volta considerato che la Direttiva-quadro n. 89/391/CEE in materia di ambiente di lavoro non sarebbe stata vincolante per gli Stati Membri che a partire dal 1° gennaio 1993 (art. 10), il Governo del Regno Unito riteneva quantomeno intempestiva una proposta di disciplina ulteriore dei profili della salute e sicurezza con riferimento ai rapporti di lavoro atipici: "al momento il Governo dubita dell'opportunità di introdurre una ulteriore normativa comunitaria con riferimento alla salute e sicurezza dei lavoratori temporanei. Gli Stati Membri dovranno conformarsi alla Direttiva quadro del 1989 al più tardi il 31 dicembre 1992, e cioè nello stesso lasso di tempo in cui dovrebbero diventare vincolanti le proposte di direttiva sul lavoro atipico. Molte disposizioni contenute nella disciplina particolare si limiterebbero così a duplicare le disposizioni della direttiva-quadro senza aggiungere altro. Il Governo giudica dunque prematura una ulteriore normativa in tema di salute e sicurezza per taluni tipi di rapporto di lavoro, e ritiene invece opportuno aspettare che la Direttiva madre entri in vigore e si assesti negli ordinamenti interni. Tuttavia, la Proposta di Direttiva si fonda sull'art. 118A del Trattato e, dunque, per la sua approvazione è richiesta semplicemente la maggioranza qualificata. Il Governo cercherà allora di negoziare con i *partners* europei in modo costruttivo al fine di assicurare che la Direttiva raggiunga i suoi obiettivi nella maniera più flessibile e pragmatica possibile" (Employment Department, 1990, cit. pp. 6-7).

2. *La trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE nel Regno Unito.* — Durante gli ultimi tre anni, in un contesto interno caratterizzato da un acceso dibattito sulla de-regolamentazione e de-rigidificazione dei rapporti di lavoro, particolare attenzione è stata prestata al tema delle tecniche e delle modalità di trasposizione delle normative comunitarie nel Regno Unito.

L'opinione più diffusa è che la trasposizione delle direttive dell'Unione Europea può essere essenzialmente conseguita attraverso quattro meccanismi: a) nel caso in cui il diritto interno sia conforme al precetto comunitario, non si richiede alcuno specifico intervento del Legislatore; b) nel caso in cui già esista una normativa interna in materia, si può semplicemente procedere ad una sua modificazione; c) mediante regolamenti da adottarsi ai sensi dell'articolo 2, comma 2 dell'*European Communities Act* del 1972; e, infine, d) mediante l'intervento legislativo primario (cfr. Department of Trade and Industry, *Review of the Implementation and Enforcement of EC Law in the UK*, London, July 1993, p. 37).

Al riguardo, e contrariamente a quello che si potrebbe pensare, vale la pena notare che il tasso di direttive comunitarie trasposte nel Regno Unito è tra i più alti in Europa (particolarmente in materia di politica sociale). Secondo quanto ufficialmente sostenuto dall'*Efficiency Scrutiny Committee*: "(...) Il Regno Unito deve mirare all'adozione delle direttive comunitarie nel più breve tempo possibile, (...) in modo da garantire una trasposizione razionale e tale da ridurre oneri e costi per le imprese (Department of Trade and Industry, 1993, cit., p. 35).

Un punto che, tuttavia, è spesso sopravvalutato concerne le peculiarità del sistema legale del Regno Unito, che in alcuni casi possono rendere problematico l'adeguamento al diritto comunitario. Si osserva infatti che "unitamente all'Irlanda, il Regno Unito si fonda su una tradizione legale profondamente diversa da quella degli altri Paesi dell'Unione Europea. (...) Lo spirito pragmatico dei giuristi inglesi rende spesso difficile il processo di trasposizione, nella ricerca di quella chiarezza che spesso manca alle direttive" (Department of Trade and Industry, 1993, cit., p. 38).

Con riferimento alla materia oggetto di questo intervento, si deve in primo luogo ricordare che la disciplina di carattere generale in tema di salute e sicurezza dei lavoratori è contenuta nell'*Health and Safety at Work Act* del 1974. Questa legge frutto delle raccomandazioni della Commissione Robens del 1972 definisce infatti quelli che sono i "doveri di carattere generale" dell'imprenditore (articoli 2-7 della Legge), nonché le relative sanzioni penali (reclusione e multe). In aggiunta a questi obblighi generali, la Legge del 1974 prevede una competenza legislativa "secondaria" di carattere integrativo, nella forma di *statutory instruments* o *regulations* (articolo 15). Tale legislazione secondaria, che garantisce un meccanismo dinamico e continuo di adeguamento e modificazione del dato legale in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, è supportata dall'apparato sanzionatorio di carattere penalistico fissato nello stesso *Health and Safety at Work Act* del 1974.

Un ulteriore livello di regolamentazione della materia è poi contenuto nell'*Approved Codes of Practice* (ACOPs), che è una sorta di "legislazione attenuata" istituita ai sensi dell'articolo 16 dell'*Health and Safety at Work Act* (9). Questo tipo di normativa costituisce una caratteristica peculiare del sistema legale inglese, consentendo di rendere più accessibile e meno tecnico il significato della normativa secondaria (pur nel rispetto degli standard richiesti dalla legge).

Infine, si deve rilevare che la gamma delle "linee guida in materia" è oggetto di continua revisione da parte della *British Health and Safety Commission and Executive*, nel contesto dei poteri generali ad essa attribuiti dall'articolo 11 dell'*Health and Safety at Work Act*. Sebbene tali linee guida non abbiano le stesse implicazioni dal punto di vista legale che avrebbero se si trattasse di un codice di comportamento ufficiale, l'influenza di tali "parametri" non deve tuttavia essere sottostimata, dato che essi possono assumere in sede giurisprudenziale un valore rilevante nel processo di interpretazione del dettato comunitario (quando questo non sia ancora stato trasposto nel diritto interno, o comunque sia stato inadeguatamente trasposto).

La trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE nel Regno Unito deve essere appunto valutata in questo contesto più generale relativo all'adeguamento all'intera normativa comunitaria predisposta in materia di salute e sicurezza sulla base dell'articolo 118A del

(9) I *Codes of Practice* assumono una particolare valenza normativa in virtù dell'articolo 17 dell'*Health and Safety at Work Act* del 1974.

La trasposizione
della Direttiva
n. 91/383/CEE
nel Regno Unito
A. Neal

Trattato. La strategia adottata dalla *Health and Safety Commission* (HSC) è stata espressamente quella “(...) di evitare lo sconvolgimento dello schema base contenuto nell’*Health and Safety at Work Act* del 1974, e di apportare il minor numero possibile di modifiche alla normativa secondaria; di limitarsi, laddove necessario o opportuno, all’adeguamento della normativa in materia di salute e sicurezza precedente al 1974, contribuendo così a svecchiare la legislazione inglese”. Si è cercato inoltre di introdurre adeguate misure di prevenzione con specifico riferimento alla pericolosità del lavoro, “di proporre regolamenti adeguati alla normativa comunitaria, ma senza andare oltre al minimo richiesto, in modo tale da ridurre l’effetto della direttiva sulla legislazione interna nel caso in cui l’adeguamento agli standard comunitari più elevati comporterebbe uno stravolgimento del quadro legale. Nondimeno la Commissione dell’Unione Europea suggerisce di estendere, dove opportuno, le direttive comunitarie ai lavoratori autonomi e ai pubblici dipendenti (...) (Departement of Trade and Industry, 1993, cit., p. 93).

Dato che il termine per la trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE scadeva il 31 dicembre 1992 (articolo 10), al pari di quanto previsto per la Direttiva-quadro n. 89/391/CEE e per le correlative direttive derivate, è apparso naturale darvi attuazione nello stesso tempo in modo da realizzare un intervento coerente e razionale. Ciò è avvenuto attraverso la via maestra della “legislazione secondaria”, mediante l’approvazione delle *Management of Health and Safety at Work Regulations* del 1992, unitamente ad un codice di comportamento ufficiale ad esse associate e ad un correlato gruppo di cinque ulteriori *regulations*. Queste disposizioni note come il “gruppo delle sei” sono entrate in vigore il 1° gennaio 1993.

Nelle *Management of Health and Safety at Work Regulations* il più diretto e chiaro riferimento alla Direttiva n. 91/383/CEE è contenuto nella tredicesima *Regulation* intitolata appunto “Lavoratori temporanei”, dove per lavoro temporaneo si intende tanto il rapporto a tempo determinato che il lavoro intermittente tramite agenzia. Sarebbe tuttavia fuorviante limitarsi a considerare soltanto le disposizioni contenute nelle tredicesima *Regulation*: la sesta *Regulation* richiede, per esempio, che il datore di lavoro comunichi alla Commissione salute e sicurezza dell’impresa la circostanza di utilizzare lavoratori temporanei, mentre l’ottava *Regulation* — che concerne l’informazione dei lavoratori — si applica a tutti i lavoratori dell’impresa, inclusi quelli a tempo determinato. Laddove esista un obbligo di sorveglianza medica, tale informazione deve dunque essere data ai lavoratori tanto ai sensi dell’ottava *Regulation* che della tredicesima *Regulation*.

Per ciò che concerne le agenzie di lavoro temporaneo, la decima *Regulation* stabilisce l’obbligo del datore di lavoro effettivo di informare l’agenzia di lavoro temporaneo circa la qualifica professionale richiesta e le caratteristiche proprie del posto di lavoro, mentre l’agenzia di lavoro temporaneo è obbligata a comunicare queste informazioni ai propri lavoratori (tredicesima *Regulation*).

Si deve infine precisare che i lavoratori autonomi in linea di principio rientranti nel campo di applicazione delle *Management of Health and Safety at Work Regulations* sono soggetti alle stesse disposizioni contenute nelle *Regulations* 9, 10 e 11.

3. *Conclusioni*. — In sede di commento, si deve subito rilevare che il Legislatore inglese ha compiuto uno sforzo genuino al fine di garantire l’adeguamento del Regno Unito alla Direttiva n. 91/383/CEE nei tempi richiesti: le *Regulations* del 1992 (entrate in vigore il 1° gennaio 1993) non solo hanno realizzato una puntuale trasposizione dei precetti in tema di lavoro temporaneo, ma si sono mosse in un quadro coerente e razionale in linea con la Direttiva madre n. 89/39/CEE e le direttive da essa derivate.

La tecnica legislativa adottata (ricorso alla “legislazione secondaria” e ad un “codice di comportamento ufficiale”) sembra perfettamente idonea a garantire in termini di chiarezza e certezza del diritto l’adempimento degli obblighi comunitari, mentre le disposizioni contenute tanto nell’*Health and Safety at Work Act* del 1974 che nell’*Employment Protection (Consolidation) Act* del 1978, come modificati in corrispondenza dell’adeguamento alla Direttiva-madre del 1989, assicurano efficaci sanzioni in caso di violazione della legge da parte di un imprenditore o di un lavoratore britannico. Un numero, seppure circoscritto, di *criminal prosecutions* è stato peraltro introdotto con successo dalle *Management of Health and Safety at Work Regulations* del 1992.

L’impatto della Direttiva n. 91/383/CEE sul diritto del lavoro e sul sistema di relazioni industriali britannico è stato dunque marginale, nel senso che non sono scaturite particolari complicazioni, mentre il processo di trasposizione si è risolto senza determinare nessun sconvolgimenti del quadro legale dettato in materia di salute e sicurezza.

Due questioni particolarmente controverse meritano comunque un breve cenno.

In primo luogo, l'accesa e costante disputa tra il Regno Unito e la Commissione dell'Unione Europea circa la compatibilità degli standard inglesi legati al principio della "sicurezza ragionevolmente praticabile" con quelli fatti propri dalle Direttive comunitarie basate sull'art. 118A del Trattato sembra ridimensionarsi. Circostanza questa che non sorprende, considerato il ricorso fatto a nozioni "continentali", come quella di "ragionevolezza", nell'interpretazione e applicazione delle disposizioni di legge.

In secondo luogo, è evidente che il Regno Unito non ha adeguatamente trasposto alcune disposizioni contenute nella Direttiva-quadro 89/391/CEE concernenti l'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori; circostanza questa indirettamente confermata dalla Corte di Giustizia con riferimento alla trasposizione nel Regno Unito di obblighi analoghi in materia di licenziamenti collettivi e trasferimenti d'azienda (Corte di Giustizia 8 giugno 1994, in causa C-382/92 e in causa C-383/92, Commissione delle Comunità Europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord). Per superare queste difficoltà è stata recentemente predisposta una proposta in tema di informazione dei lavoratori su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (cfr. il Consultative Document, *Draft Proposal for Health and Safety Consultation with Employees Regulations and Guidance*), e si reputa che il problema dell'esatta trasposizione di queste direttive possa essere risolto nel corso del 1996.

Con riferimento alla Direttiva-quadro 91/383/CEE non emergono ulteriori punti controversi, mentre l'attuazione della direttiva nel diritto interno e nella prassi ha già raggiunto un adeguato livello di normalità nel corso degli ultimi due anni. Al di là della polemica sulla correttezza del ricorso all'articolo 118A del Trattato sembra anzi che la Direttiva n. 91/383 possa offrire un buon esempio di ragionevole convivenza tra il Regno Unito e la politica sociale dell'Unione Europea.

3. Il caso tedesco di Manfred Weiss (****).

1. *Premessa.* — Nonostante la Direttiva n. 91/383/CEE in tema di salute e sicurezza dei lavoratori temporanei trovi applicazione anche nei confronti dei lavoratori con contratto a tempo determinato, in realtà veri e propri problemi in questa materia sorgono solo con riguardo ai lavoratori assunti da «agenzie» di fornitura di manodopera temporanea. Infatti i lavoratori a termine godono pressoché degli stessi diritti dei lavoratori a tempo pieno. Quanto si dirà qui di seguito è pertanto da ritenersi riferito esclusivamente ai *temporary workers* in senso stretto.

2. *La fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia.* — In Germania la struttura del lavoro intermittente tramite agenzia è la seguente: i lavoratori concludono un regolare contratto di lavoro con un imprenditore (*hirer-out*) il cui unico ruolo è quello di inviare i lavoratori stessi a un altro imprenditore (*hirer*) presso il quale verranno effettivamente svolte le prestazioni lavorative. Questa complicatissima relazione intersoggettiva trilaterale è regolata da una legge del 1972, che si occupa principalmente di assicurare un minimo di protezione ai lavoratori intermittenti. Inoltre, in un importante settore dell'economia, l'industria edilizia, la fornitura di mano d'opera è stata del tutto proibita fin dal 1982. Le ragioni di questa completa interdizione stanno essenzialmente nel riscontro da parte del Legislatore di continui e sempre crescenti abusi in questo settore e, contemporaneamente, dell'inefficienza dei controlli amministrativi.

L'impresa fornitrice di manodopera necessita di una speciale licenza. A questo proposito la legge del 1972 disciplina nel dettaglio sia gli obblighi che devono essere adempiuti per poterla ottenere, sia le procedure di controllo amministrativo, sia, infine, le cause di ritiro della stessa. Il lavoratore intermittente è legato da un rapporto contrattuale di lavoro subordinato e a tempo indeterminato unicamente con l'impresa di fornitura di manodopera, e non invece con l'imprenditore presso il quale effettivamente si reca a lavorare. Nonostante questo il lavoratore è tenuto ad alcuni doveri nei confronti dell'imprenditore utilizzante per ciò che riguarda le modalità della prestazione, così come l'imprenditore utilizzante ha sia diritti che doveri nei confronti del lavoratore temporaneo relativamente alla sua attività lavorativa. Il lavoratore è retribuito dall'impresa di fornitura di manodopera, mentre l'impresa utilizzante è contrattualmente vincolata a remunerare l'agenzia per il servizio offertogli.

(****) Traduzione di Silvia Russo e Michele Tiraboschi.

**La trasposizione
della Direttiva
n. 91/383/CEE
in Germania**
M. Weiss

Se l'impresa di lavoro temporaneo non ha la summenzionata licenza, oppure se questa non è più valida, oppure ancora se, per ragioni determinate nella legge del 1972, il contratto tra agenzia e lavoratore è nullo *ab origine* o diventa nullo, allora la stessa legge dispone che l'impresa utilizzante assuma la qualità di controparte contrattuale del lavoratore per tutto il periodo in cui si è avvalsa della sua prestazione. Inoltre, l'impresa di fornitura di manodopera è tenuta ad integrare alcune condizioni al momento della conclusione del contratto con il lavoratore per consentire da un lato un efficiente controllo e per garantire, dall'altro, l'ampliamento della tutela del lavoratore stesso. Infine, va ricordato che nel testo originario della legge sui lavoratori intermittenti tramite agenzia si prevedeva la possibilità dell'agenzia di somministrare uno stesso lavoratore allo stesso imprenditore utilizzante per un periodo massimo di tre mesi consecutivi; oggi invece, in seguito ad una legge del 1985, tale periodo massimo è stato ampliato a sei mesi.

Malgrado le scadenze imposte dall'Unione Europea per l'attuazione delle direttive in materia di salute e sicurezza, in Germania non hanno ancora trovato applicazione nè la Direttiva-madre del 1989, nè la Direttiva del 1991 relativa in particolare ai temporanei. D'altra parte va sottolineato che questo ritardo non è tanto dovuto a problemi inerenti alla disciplina del lavoro interinale, quanto piuttosto a difficoltà di natura strutturale dovute al processo di riunificazione tedesco. In ogni caso ci si aspetta che entro il 1996 l'opera di attuazione possa essere portata a compimento. A questo scopo c'è completa unanimità di vedute circa la necessità di raggruppare le norme comunitarie delle due Direttive in un unico atto legislativo di diritto interno. Finora, comunque, il Governo è ancora alle prese con i lavori preparatori, e nessun progetto di legge è stato ancora elaborato. Ciononostante è da ritenere che esso sarà pronto entro un breve periodo di tempo.

3. Il processo di trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE in Germania. — In conformità all'articolo 3 della Direttiva, prima di intraprendere la missione il lavoratore temporaneo dovrà essere informato da parte dell'imprenditore utilizzante dei rischi ai quali va incontro, e, in modo particolareggiato, anche delle qualifiche, della perizia e della speciale assistenza medica richiesta, nonché dei rischi supplementari che ciascuno specifico mestiere può implicare.

Nonostante la sezione 81 del *Work Constitution Act* già preveda l'obbligo dell'impresa utilizzatrice di informare il lavoratore fornito dall'agenzia circa i pericoli connessi con il tipo di attività da svolgere e delle strutture predisposte nell'impresa per la tutela della salute, deve ritenersi che tali disposizioni non siano comunque soddisfacenti con riferimento ai requisiti richiesti dall'art. 3 della Direttiva, e si renderà quindi necessario un intervento di specificazione e di puntualizzazione della legge nazionale tedesca.

Con riguardo alla materia di cui all'articolo 3 della Direttiva, l'art. 4 della stessa Direttiva prevede che a ciascun lavoratore intermittente dovrà essere fornita anche una adeguata preparazione, commisurata secondo le caratteristiche del suo specifico lavoro, e concepita, naturalmente, in modo da tener conto della sua qualifica e della sua esperienza. Non essendoci nell'ordinamento tedesco alcuna obbligazione a questa assimilabile, è evidente che dovrà essere colmata anche questa lacuna integrando la legge con le indicazioni comunitarie.

A norma dell'articolo 5 della Direttiva gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno inoltre la facoltà di individuare alcune determinate professioni che, per la particolare pericolosità o per la necessità di speciale sorveglianza medica, debbano escludersi da quelle che possono essere svolte dai lavoratori intermittenti. E quand'anche gli Stati Membri non scegliessero la via dell'esclusione, cionondimeno saranno tenuti a garantire che i lavoratori interinali impiegati per lo svolgimento di attività che, secondo le norme di legge nazionali, richiedono speciali controlli medici, siano correttamente tutelati. Infine, è possibile inserire anche la previsione della applicazione della normativa in tema di salute e sicurezza anche al di là del periodo di effettiva utilizzazione della prestazione lavorativa da parte dell'imprenditore utilizzante. La legislazione tedesca non presenta attualmente alcuna norma paragonabile a quelle appena enunciate, contenute nei commi 1 e 3 dell'articolo 5 della Direttiva. D'altra parte dal momento che la disciplina legislativa tedesca in materia di salute e sicurezza non fa differenze tra lavoratori tipici e atipici, non sembra necessaria alcuna integrazione in tal senso. In fin dei conti si può infatti ritenere che anche i lavoratori intermittenti tramite agenzia chiamati a svolgere attività di particolare pericolosità godano di tutta la (eventualmente eccezionale) protezione spettante ai lavoratori a tempo indeterminato.

Secondo l'articolo 6 della Direttiva, gli Stati Membri devono adottare le misure necessarie affinché i lavoratori, servizi o persone designati, in conformità dell'articolo 7 della Direttiva

89/391/CEE, per svolgere attività di protezione e prevenzione nei confronti dei rischi professionali siano informati delle funzioni assegnate a lavoratori che hanno un rapporto di lavoro temporaneo in modo da poter svolgere la loro attività di protezione e prevenzione per tutti i lavoratori dell'impresa. In Germania la legge in materia di salute e sicurezza disciplina le esigenze di natura organizzativa relative a questo contesto. Più precisamente, è stabilito che il datore di lavoro nomini un medico di fabbrica e, in certi casi, alcuni esperti in tema di sicurezza. Il compito principale dei medici di fabbrica consiste nel tenere informato il datore di lavoro o comunque coloro i quali si occupano dei problemi di sicurezza all'interno dell'impresa, di verificare lo stato di salute dei lavoratori, di registrare le eventuali mancanze relative alla prevenzione degli infortuni, e, infine, di sollecitare l'attenzione dei lavoratori intorno ai problemi di salute e sicurezza. Il ruolo degli esperti è invece quello di affiancare l'imprenditore nella risoluzione di qualsiasi questione attinente alla salute e alla sicurezza: si occupano per esempio di verificare il livello di conformità dell'organizzazione dell'impresa alle richieste formulate dal legislatore, e di educare ed addestrare i lavoratori nei confronti dei sistemi di sicurezza. Naturalmente, anche secondo la legge nazionale tedesca, per potere svolgere al meglio il proprio lavoro tanto i medici di fabbrica quanto gli esperti in materia di salute e sicurezza devono essere posti a conoscenza dell'eventuale utilizzazione delle prestazioni di lavoratori intermittenti da parte del datore di lavoro. E questo rende evidente come sul punto non sia necessaria alcuna integrazione di natura comunitaria.

Salvo quanto disposto nell'articolo 3 della Direttiva, gli Stati Membri dovranno, a norma questa volta dell'articolo 7, fare in modo che, prima della fornitura del lavoratore intermittente da parte dell'agenzia, l'impresa utilizzatrice indichi all'agenzia stessa la qualifica professionale richiesta e le particolari mansioni che saranno assegnate al lavoratore, e che, naturalmente, anche quest'ultimo ne sia portato a conoscenza. A questo proposito gli Stati Membri hanno anche la possibilità, garantita dal punto 1 del primo comma dell'articolo 7, di prevedere che le dettagliate informazioni di cui sopra siano specificate per iscritto nel contratto di fornitura.

Il Legislatore tedesco, invece, non ha posto un vero e proprio obbligo in capo all'imprenditore utilizzante circa le questioni di cui all'articolo 3 della Direttiva (anche se, in realtà, possono senz'altro ritenersi compresi tra le sue responsabilità anche alcuni doveri di informazione), e non ha neppure previsto la loro specificazione scritta nel contratto di fornitura. Questo implica, di conseguenza, la necessità di intervenire legislativamente per consentire una più completa assimilazione dell'ordinamento tedesco agli obiettivi comunitari e, in particolare, per garantire una maggiore trasparenza ai lavoratori intermittenti.

Infine, nessun problema di adattamento presenta l'articolo 8 della Direttiva, già interamente attuato nella legislazione nazionale.

Appare quindi immediatamente percepibile come l'impatto della Direttiva dell'Unione Europea in materia di salute e sicurezza sul sistema legislativo della Repubblica tedesca sia relativamente marginale. Ciononostante, è sicuramente opportuno procedere con la massima sollecitudine possibile all'inserimento nell'ordinamento nazionale delle norme mancanti, al fine di garantire alcuni significativi miglioramenti per i lavoratori ricompresi nella disciplina legale in oggetto.

3. Il caso finlandese di *Jorma Saloheimo* (*****)

1. *Premessa.* — La Direttiva n. 91/383/CEE è divenuta vincolante in Finlandia a partire dal 1° Gennaio 1994 in quanto parte dell'accordo che ha creato l'Area Economica Europea. A partire dal 1995 la direttiva si applica alla Finlandia sulla base della sua appartenenza all'Unione Europea.

Molte direttive adottate ex art. 118 del Trattato CEE hanno causato modificazioni o hanno addirittura costretto all'emanazione di nuove leggi nell'ambito della legislazione finlandese sulla salute e sicurezza sul posto di lavoro; ma nel caso della direttiva sul lavoro temporaneo questo non è accaduto. La Direttiva 91/383 ha infatti avuto un tale effetto soltanto su una nuova disposizione del *Labour Protection Act* (299/58) riguardante l'informazione e la formazione dei lavoratori dipendenti da una agenzia di lavoro temporaneo. Per questi

(*****) Traduzione di Nicola Benedetto.

La trasposizione
della Direttiva
n. 91/383/CEE
in Finlandia
J. Saloheimo

motivi, l'applicazione della direttiva in Finlandia deve essere valutata alla luce delle norme preesistenti.

2. *La disciplina del lavoro temporaneo in Finlandia.* — Secondo la sez. 2 del *Contracts of Employment Act* (320/70), un contratto di lavoro può essere concluso per un periodo di tempo determinato o indeterminato. Si può anche considerare concluso per un periodo di tempo determinato anche il contratto stipulato per lo svolgimento di un particolare lavoro il cui limite temporale risulta in altro modo evidente dagli scopi del contratto.

Le regole applicabili ai contratti di lavoro in base al *Civil Servants Act* (750/1994), sez. 9, sono per la maggior parte simili. Tali norme indicano, in primo luogo, che il concetto di contratto di lavoro a tempo determinato sotteso alla legge finlandese e all'art. 1(1) della direttiva, è sostanzialmente identico. In secondo luogo nella disciplina del lavoro tramite agenzia per un periodo di tempo determinato trova applicazione l'*Employment Contracts Act*, e tranne poche eccezioni, la legislazione finlandese sul lavoro in generale. Le eccezioni riguardano alcuni diritti e benefici, come i permessi annuali interamente retribuiti o la garanzia della retribuzione durante la malattia, che vengono garantiti solo nel caso in cui il rapporto di lavoro sia durato per un periodo di tempo minimo specificatamente indicato. Ma, per esempio, il *Labour Protection Act*, che è la norma base in tema di salute e sicurezza sul posto di lavoro è *in toto* applicabile ai lavoratori che sono stati assunti per un periodo di tempo determinato.

In pratica, la quota di rapporti di lavoro a tempo determinato è cresciuta considerevolmente negli ultimi anni. Tale aumento riguarda in particolar modo i nuovi contratti di lavoro. Mentre nel 1989 la maggioranza di questi (della durata di meno di un anno) erano stabili e a tempo pieno, nel 1993 la percentuale corrispondente era del 28%. Nel 1993 il 13.5% di tutti i lavoratori era a tempo determinato. L'alta percentuale di disoccupazione va considerata come uno dei fattori che stanno dietro il maggiore utilizzo di forme di lavoro atipico in generale.

3. *La fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia.* — Fino al 1994, l'attività delle agenzie di lavoro temporaneo in Finlandia era soggetta a una specifica e dettagliata legislazione. L'invio di lavoratori interinali ad altre imprese svolto in modo professionale richiedeva un'autorizzazione da parte dei competenti uffici del lavoro. Le agenzie di lavoro temporaneo erano tenute a fornire alle autorità amministrative diverse notificazioni e rapporti annuali. La durata dell'invio del lavoratore nell'impresa utilizzatrice era limitata ad un periodo massimo di sei mesi.

La maggior parte di queste regole e controlli erano considerati inefficienti e superflui dal punto di vista delle politiche riguardanti il mercato del lavoro e della protezione dei lavoratori temporanei, e per questo la legislazione in tema di agenzie di lavoro intermittente è stata quasi completamente abrogata. Attualmente il controllo pubblico si limita all'obbligo di notificare la costituzione di un'agenzia di lavoro intermittente all'ispettorato del lavoro. La fornitura di manodopera può essere proibita se si è trascurato di eseguire tale notificazione o se sono sostanzialmente violate le norme applicabili in materia (sez. 21 del *Labour Supervision Act*, 131/1973).

Vi sono inoltre regole sull'utilizzazione della manodopera esterna che sono state adottate principalmente nell'interesse del personale interno dell'impresa. Il *Cooperation within undertakings act* (725/1978) contiene norme rivolte alle imprese che prevedono l'uso di forza lavoro esterna, come lavoratori presi in affitto da altre imprese. Prima che questo contratto sia stipulato, le rappresentanze dei lavoratori permanenti devono essere informate e la questione deve essere discussa nell'ambito di una procedura basata sul principio di codeterminazione (sez. 9). Esiste anche un *General agreement on utilization of outside personnel* stipulato dai sindacati nel 1969. In base a tale accordo, che comprende nel suo ambito di applicazione anche il subappalto e l'affitto di manodopera, le imprese devono limitare l'uso di questo tipo di lavoratori a picchi di lavoro o per lo svolgimento di mansioni che non sono ricoperte dal personale stabile dell'impresa. Le imprese sono incoraggiate a includere nei loro contratti di messa a disposizione una condizione che preveda che il rispetto delle norme previste nella legislazione sul lavoro e la sicurezza sociale, nonché l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro in vigore nell'unità produttiva.

Non ci sono specifiche disposizioni a proposito della posizione di un lavoratore che è assunto da un'agenzia di lavoro temporaneo ma che lavora per un'impresa e sotto la direzione di quest'ultima. Secondo le norme generali dell'*Employment contracts act*, si ritiene esista un rapporto di lavoro tra lavoratore e agenzia di lavoro temporaneo (nella normale prassi i

contratti sono stipulati per un periodo determinato per durare sino alla fine di ogni singola assegnazione). L'impresa utilizzatrice viene considerata come il rappresentante del datore di lavoro cui viene delegato il potere direttivo e la supervisione della prestazione lavorativa. In questo modo l'impresa utilizzatrice prenderà su di sé anche molti degli obblighi del datore di lavoro, in particolar modo quelli connessi con l'effettivo uso dei poteri manageriali e che hanno relazione con il luogo e il tempo della prestazione lavorativa.

In conseguenza di quanto sopra, gli obblighi circa la salute e la sicurezza previsti dal *Labour protection act* sono posti a carico dell'utilizzatore che controllo effettivamente l'ambiente di lavoro. Questo, in ogni caso, non significa che l'agenzia di lavoro temporaneo, in quanto datore di lavoro del lavoratore, possa essere dispensata da ogni responsabilità circa la salute e la sicurezza del lavoratore stesso. Non vi è però nessuna specifica norma o prassi consolidata circa la suddivisione dei diversi obblighi previsti dalla legge tra agenzia di lavoro temporaneo e impresa utilizzatrice.

L'uso di forza lavoro esterna affittata da una agenzia di lavoro temporaneo è aumentato specialmente durante gli anni Ottanta. Nel 1990, si sono registrati più di 30.000 distacchi di lavoratori temporanei (su una popolazione lavorativa di 2.1 milioni di persone), ma da allora la domanda è diminuita a causa della recessione. Questo tipo di forza lavoro era utilizzata in primo luogo nell'industria metalmeccanica, specialmente nella cantieristica, ma attualmente il lavoro temporaneo di questo tipo è più diffuso nello spettacolo e nel lavoro d'ufficio. Nel settore delle pulizie e della manutenzione e in quello della sicurezza industriale l'uso di lavoratori in affitto non è sempre facilmente distinguibile dal subappalto.

4. *La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori temporanei.* — La principale normativa in tema di salute e sicurezza sul posto di lavoro è contenuta nel *Labour protection act* (299/58). In base a tale legge è stata emanata tutta una serie di norme secondarie (decreti del governo e decreti ministeriali). La sorveglianza medica e alcuni aspetti dell'organizzazione dei servizi preventivi sono regolati all'interno del *Occupational Health and Care Act* (743/78).

Il *Labour Protection Act* è stato anche il principale strumento di trasposizione della Direttiva-quadro CEE 89/391. Dal momento che la legge era considerata già sufficientemente conforme alla direttiva-quadro, si è ritenuto che l'accordo sull'Area Economica Europea comportasse solo pochi emendamenti a tale legge. Alcuni di questi erano dovuti alle singole direttive su salute e sicurezza, come quella sul posto di lavoro n. 89/654. La maggior parte delle singole direttive in relazione per esempio all'uso delle attrezzature di lavoro (89/655) e le dotazioni per la sicurezza personale (89/656) sono state trasposte attraverso l'emanazione di un decreto del governo avente il medesimo contenuto. Nessun decreto simile è in ogni caso stato introdotto a proposito del lavoro temporaneo.

Lo scopo della direttiva sul lavoro temporaneo è quello di offrire ai lavoratori temporanei lo stesso livello di protezione della salute e della sicurezza degli altri lavoratori dell'impresa utilizzatrice. A tal fine, è previsto nell'art. 2 della direttiva che la direttiva-quadro e quelle "figlie" dovranno essere completamente applicate ai lavoratori temporanei. Questi requisiti sono ampiamente soddisfatti dalla normativa finlandese in materia di ambiente di lavoro che riconosce il principio della parità di trattamento tra lavoratori temporanei e lavoratori stabili dell'impresa.

L'art. 3 della direttiva sul lavoro temporaneo contiene una previsione in base alla quale l'azienda utilizzatrice dovrà informare i lavoratori a termine e interinali circa ogni particolare rischio cui possano essere esposti. L'art. 4 stabilisce inoltre che i lavoratori devono essere adeguatamente addestrati.

Il *Labour Protection Act* finlandese contiene nella sez. 9(5) una previsione generale che richiede che il datore di lavoro assicuri che ai lavoratori siano state date in tempo le dovute informazioni a proposito della salute e della sicurezza del posto di lavoro. La sez. 34(1) e (2) contiene delle dettagliate norme sulle disposizioni e sulle informazioni da dare ai lavoratori. Queste hanno come oggetto le condizioni sul posto di lavoro, i metodi corretti di esecuzione della prestazione, le regolazioni di sicurezza per i macchinari e le attrezzature, etc. Non si è invece fatto cenno a speciali requisiti o capacità o ad una particolare sorveglianza medica, come incede considerato nella direttiva. A questo proposito, comunque, la direttiva fa comunque riferimento alle soluzioni nazionali.

Le disposizioni nazionali sopra illustrate non contengono nessuna specifica norma in riferimento al lavoro a tempo determinato. Se questo è accettabile o meno dipenderà dall'interpretazione della direttiva e del suo articolo 3. Che cosa si intende dire, a questo proposito, per *specifica* situazione dei lavoratori a tempo determinato e il bisogno di *particolari regole aggiuntive*, e l'obiettivo di fornire a tali lavoratori temporanei lo stesso livello di protezione dei

**La trasposizione
della Direttiva
n. 91/383/CEE
in Finlandia**
J. Saloheimo

lavoratori permanenti? La soluzione finlandese si fonda discutibilmente sull'idea che tutti i nuovi lavoratori, malgrado la futura durata del loro rapporto di lavoro, sono nella stessa condizione di conoscere i rischi dell'ambiente di lavoro e che pertanto è del tutto analogo il loro bisogno di informazione e formazione. Si può suggerire che ciò non è sufficiente in modo particolare in quei settori in cui il ricorso al lavoro temporaneo è aumentato, richiedendo perciprovvedimenti aggiuntivi circa l'informazione e l'addestramento.

Gli articoli 3 e 5 della direttiva si applicano allo stesso modo ai lavoratori forniti da una agenzia di lavoro temporaneo. In Finlandia questi lavoratori possono similmente contare sulle norme del *Labour Protection Act* circa l'informazione e la formazione, illustrate sopra, nei confronti dell'impresa utilizzatrice che controlla la loro prestazione lavorativa. Ma a prescindere dalle norme preesistenti circa l'informazione e la formazione è stata aggiunta alla sez. 34 della legge una nuova sotto sezione (3). Il contenuto è il seguente: "il datore di lavoro dovrà assicurarsi che il datore di lavoro esterno all'impresa che ha distaccato lavoratori presso di essa e i lavoratori dipendenti da questo abbiano ricevuto le necessarie informazioni e istruzioni riguardanti i rischi e i pericoli che il lavoro comporta".

Lo scopo principale di questa disposizione è quello di trasporre all'interno dell'ordinamento finlandese gli articoli 10(2) e 12(2) della direttiva-quadro sulla salute e sicurezza sul posto di lavoro. Tali articoli riguardano le informazioni e l'addestramento che il datore di lavoro deve fornire ai datori di lavoro esterni che effettuino prestazioni nella sua impresa.

Il quadro normativo sopra descritto sembra indicare un duplice equivoco. Da un lato, l'articolo della direttiva-quadro, indicato sopra, è stato progettato per regolamentare quelle situazioni in cui più imprenditori agiscono nell'ambito dello stesso posto di lavoro, nonostante ciascuno diriga la prestazione del proprio lavoratore (appalto e subappalto). In questa situazione l'impresa "ospite" che ha il controllo delle premesse del lavoro ha, in base alla direttiva-quadro, il dovere di garantire che i lavoratori esterni riceveranno le informazioni e l'addestramento necessario. Ma in caso di lavoro temporaneo, i lavoratori, quantunque assunti da un datore di lavoro esterno, eseguono le loro prestazioni sotto il controllo dell'impresa utilizzatrice che deve per lo meno rispettare le norme pertinenti in tema di informazione e formazione. Quindi a questo fine sembra essere superflua una distinta disposizione. Dall'altro lato, non sempre è l'impresa che ha il controllo del posto di lavoro che utilizza i lavoratori assunti tramite agenzia. Un datore di lavoro esterno può allo stesso modo utilizzare i lavoratori da un'agenzia per l'impiego temporaneo. Questa fattispecie non rientra nelle previsioni della sez. 34(3) del *Labour Protection Act*. Per questi motivi le nuove norme sembrano essere poco preziose nella trasposizione della direttiva sul lavoro temporaneo.

L'articolo 7 della direttiva pone un ulteriore obbligo a carico dell'impresa che sta utilizzando un lavoratore assunto tramite agenzia, come definito nell'art. 1(2). L'impresa utilizzatrice dovrà indicare all'agenzia i requisiti e le particolari caratteristiche necessarie per lo specifico posto di lavoro. L'agenzia di lavoro temporaneo dovrà a sua volta portare all'attenzione del lavoratore interessato queste informazioni. Come è stato chiarito sopra, la regolamentazione finlandese del lavoro temporaneo è stata abrogata nel 1994. Di conseguenza non ci sono norme legali in vigore che regolino il rapporto tra l'impresa utilizzatrice e l'agenzia di lavoro temporaneo. A causa dell'assenza di misure nazionali di trasposizione il risultato della direttiva non può essere raggiunto nemmeno attraverso un'interpretazione conforme. In base all'effetto diretto della direttiva la previsione dell'obbligo di informazione da parte dell'impresa utilizzatrice può forse essere fatto valere nei confronti di un ente pubblico che faccia uso di lavoratori tramite agenzia.

La situazione è leggermente diversa in relazione all'obbligo dell'agenzia di lavoro temporaneo di informare i propri lavoratori a proposito della sicurezza e della salute del nuovo lavoro. Dal momento che l'agenzia è il datore di lavoro dei propri dipendenti, i preesistenti obblighi informativi contenuti nel *Labour Protection Act* possono interpretarsi in modo tale da richiedere che fornisca ai lavoratori le necessarie informazioni. Tutto ciò presupporrebbe in ogni caso che l'agenzia stessa sia in possesso di tali informazioni.

In base all'art. 5 della direttiva gli Stati membri hanno la possibilità di proibire l'impiego di lavoratori tramite agenzia per particolari lavori pericolosi. La Finlandia non si è avvalsa di tale possibilità.

A proposito della sorveglianza medica, tutte le categorie di lavoratori hanno lo stesso diritto di accedere ai servizi medici professionali in base a quanto stabilito nell'*Occupational Health Care Act*. Ciò include regolari controlli medici nel caso di lavori che comportino particolari rischi per la salute e la sicurezza. Queste mansioni lavorative nocive e i particolari controlli

medici sono regolati da un decreto del governo (1672/1992) emanato in base alla legge sopraccitata.

L'articolo 8 della direttiva sul lavoro temporaneo esige infine che le imprese utilizzatrici debbano essere responsabili, per la durata del rapporto, delle condizioni di salute e sicurezza del lavoro prestato da lavoratori forniti da un'agenzia di lavoro temporaneo. Tale requisito è soddisfatto in Finlandia attraverso le disposizioni riguardanti la posizione e le responsabilità del rappresentante del datore di lavoro.

La trasposizione
della Direttiva
n. 91/383/CEE
in Austria
U. Runggaldier
A. Tinhofer

4. Il caso austriaco di Ulrich Runggaldier e Andreas Tinhofer (*****).

1. *Premessa.* — Sebbene alcune disposizioni di legge su specifici aspetti della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro risalgano addirittura al secolo scorso, la prima legislazione organica in questa area è stata l'*Arbeitnehmerschutzgesetz* — *ASchG* del 1972, subito seguita ed integrata da una serie di ordinanze e di decreti di attuazione. Per diverse ragioni, tuttavia, alcuni gruppi di lavoratori non hanno mai beneficiato di questa normativa, rientrando nel campo di applicazione di disposizioni settoriali. È il caso dei pubblici dipendenti e dei lavoratori agricoli.

Solo recentemente, in adempimento dei numerosi vincoli comunitari in materia, la normativa su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è stata completamente riformulata. Con l'*Arbeitnehmerschutzgesetz* — *ASchG* del 1994, il Legislatore austriaco ha infatti provveduto a recepire non soltanto la Direttiva-quadro n. 89/391/CEE, ma anche le Direttive derivate approvate ai sensi dell'articolo 16. Ed è stato proprio mediante l'*Arbeitnehmerschutzgesetz* — *ASchG* del 1994 che l'ordinamento austriaco ha provveduto alla trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE in materia di salute e sicurezza dei lavoratori temporanei (lavoratori a tempo determinato e lavoratori intermittenti tramite agenzia).

2. *Il regime giuridico del lavoro a tempo determinato.* — Nel diritto del lavoro austriaco le parti sono generalmente libere di stipulare contratti a tempo determinato, e cioè contratti destinati a spirare automaticamente allo scadere di un termine ovvero al verificarsi di una data circostanza. In quest'ultimo caso non è necessario che la cessazione del rapporto di lavoro sia *determinata* in anticipo: basta semplicemente che un evento futuro ma certo la renda quantomanto *determinabile*.

Al di là di quanto detto non sono poi previsti altri particolari requisiti per la stipulazione di contratti a termine. Se, tuttavia, le parti intendono *prolungare* o *rinnovare* un contratto a termine per un ulteriore periodo di tempo, il datore di lavoro è tenuto ad indicare le ragioni che rendono impossibile la stipulazione di un contratto a tempo indeterminato. Per esempio, un datore di lavoro potrebbe giustificarsi sostenendo che la prestazione di un lavoratore assunto in prova non è stata completamente soddisfacente, e che con il rinnovo del termine si intende fornirgli una ulteriore possibilità di mostrare le sue reali capacità e attitudini professionali. Ma anche in questo caso, una volta fornite adeguate giustificazioni, non esistono particolari limitazioni per la durata del nuovo contratto.

Va peraltro precisato che in mancanza di una valida ragione che legittima l'apposizione del termine ogni ulteriore rapporto di lavoro si reputa concordato sulla base di un contratto a tempo indeterminato. Inoltre, se un contratto di lavoro è concluso per un periodo superiore ai cinque anni o per l'intera vita del dipendente, il lavoratore ha la facoltà di dimettersi dopo un periodo di cinque anni e mezzo, dando regolare preavviso almeno sei mesi prima.

Al pari di tutti gli altri lavoratori, anche i dipendenti assunti a tempo determinato sono rappresentati dal consiglio aziendale. Naturalmente, in conformità con le regole generali del diritto sindacale austriaco, per la costituzione di un consiglio aziendale occorre che l'impresa abbia avuto in un arco di tempo di un anno almeno cinque lavoratori alle proprie dipendenze; non rileva comunque la circostanza che si tratti delle stesse persone.

3. *Il regime giuridico del lavoro intermittente tramite agenzia.* — Il lavoro intermittente tramite agenzia è disciplinato in Austria da una legge del 1988. Condizione di legittimità dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo è il possesso di un'apposita licenza, concessa alla stregua delle regole del diritto commerciale e revocabile in caso di grave violazione degli obblighi previsti dalla normativa di diritto del lavoro.

**La trasposizione
della Direttiva
n. 91/383/CEE
in Austria**
U. Runggaldier
A. Tinhofer

Come nella generalità dei Paesi industrializzati, è tra il lavoratore e l'«agenzia» di lavoro temporaneo che si costituisce formalmente il contratto di lavoro, mentre tra il lavoratore stesso e l'effettivo beneficiario della prestazione lavorativa non intercorre alcun rapporto giuridico di subordinazione. Il contratto di lavoro deve in questo caso disciplinare in forma scritta una serie di materie e istituti espressamente indicati quali retribuzione, ferie, periodo di preavviso in caso di scioglimento del rapporto, tipo di lavoro per il quale il dipendente è stato assunto, etc. In questi casi la conclusione di rapporti di lavoro di durata determinata tra «agenzia» e lavoratore intermittente è ammessa soltanto se sussistano valide ragioni. Se nell'impresa che intende avvalersi delle prestazioni di lavoratori intermittenti esiste un consiglio aziendale, questo va preventivamente informato di tale intenzione. L'informazione deve contenere indicazione dell'orario di lavoro e del trattamento economico che verrà erogato al lavoratore temporaneo. Inoltre, materie come la percentuale massima di lavoratori intermittenti da utilizzare nell'impresa o la durata massima della fornitura di manodopera possono essere disciplinate nel regolamento aziendale concordato tra datore di lavoro e consiglio aziendale.

4. *Le problematiche connesse alla trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE nell'ordinamento giuridico austriaco.* — La Direttiva n. 91/383/CEE è stata trasposta nel diritto austriaco attraverso il paragrafo 9 dell'*Arbeitnehmerschutzgesetz* — *ASchG* del 1994, che espressamente disciplina la materia della salute e sicurezza con riferimento al lavoro intermittente tramite agenzia, mentre non è stata prevista alcuna esplicita disposizione per il lavoro a tempo determinato. Il silenzio sul lavoro a termine si spiega agevolmente in considerazione della circostanza che in materia di salute e sicurezza i lavoratori assunti a tempo determinato beneficiano della stessa protezione prevista per i dipendenti tempo indeterminato. Del resto, è la stessa direttiva a rivolgere particolare attenzione alla fornitura di manodopera tramite agenzia, mentre con riferimento al lavoro a termine si limita a stabilire alcune scarse disposizioni applicabili a tutte le ipotesi di lavoro temporaneo.

È importante segnalare che il paragrafo 9 dell'*Arbeitnehmerschutzgesetz* — *ASchG* del 1994, a differenza della Direttiva n. 91/383, non si applica unicamente alle «agenzie» di lavoro temporaneo, ma anche a quei datori di lavoro che occasionalmente distaccano temporaneamente propri dipendenti presso imprese terze. In conformità all'articolo 8 della Direttiva n. 91/383, il paragrafo 2 dell'*ASchG* stabilisce che durante il periodo di missione o comando il datore di lavoro beneficiario della prestazione lavorativa è tenuto a rispettare a tutti gli adempimenti di legge previsti in via generale per ogni imprenditore in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'«agenzia» di lavoro temporaneo, d'altro canto, è tenuta ad informare i propri lavoratori (prima dell'invio presso l'impresa beneficiaria della prestazione lavorativa) circa i rischi cui eventualmente possono essere sottoposti nello svolgimento di ogni missione, le qualifiche richieste per lo svolgimento del lavoro e se opportuno la necessità di una sorveglianza medica speciale (paragrafo 4 dell'*Arbeitnehmerschutzgesetz* — *ASchG* del 1994).

Nel caso in cui si supponga che i lavoratori temporanei debbano svolgere attività lavorative per le quali è obbligatorio uno speciale controllo medico, l'imprenditore utilizzante deve assicurarsi che questo controllo venga effettivamente realizzato e che i lavoratori distaccati siano idonei a svolgere a quella specifica attività.

Un'analisi parallela tra la Direttiva n. 91/383 e il paragrafo 9 dell'*Arbeitnehmerschutzgesetz* — *ASchG* del 1994 indica poi che due precetti comunitari non sono stati espressamente implementati. Ci si riferisce, in particolare, all'*informazione* dei lavoratori di cui all'articolo 3 della Direttiva e alla *formazione* dei lavoratori di cui all'articolo 4.

L'articolo 3 della direttiva impone all'*effettivo beneficiario della prestazione lavorativa* il dovere di informare i lavoratori circa gli eventuali rischi aggravanti specifici connessi al lavoro. Ai sensi del diritto austriaco, invece, è il *datore di lavoro formale* che deve fornire tali informazioni. In pratica, comunque, il sistema previsto dalla normativa austriaca dovrebbe condurre ai medesimi risultati.

Con riferimento all'*obbligo formativo* contenuto nell'articolo 4 della direttiva si può invece ritenere che i vincoli comunitari siano già stati rispettati con l'imposizione di un generale obbligo di formazione dei lavoratori in materia di salute e sicurezza come stabilito dal paragrafo 14 dell'*Arbeitnehmerschutzgesetz* — *ASchG* del 1994 di attuazione della Direttiva quadro n. 89/391. Va comunque rilevato che l'articolo 4 della direttiva stabilisce questo obbligo «senza alcun pregiudizio di quanto stabilito dall'articolo 12 della Direttiva 89/391», di modo che è possibile che agli Stati membri venga richiesto di adottare misure ulteriori con riferimento alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dei lavoratori temporanei.

Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia della Direttiva n. 91/383/CEE

Michele Tiraboschi ()*

Sommario

1. Premessa. I limiti di un approccio formalistico al tema della salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro. **2. Posizione del problema e questioni preliminari.** **2.1.** Le problematiche giuridiche sollevate dalla trasposizione nel nostro ordinamento della Direttiva n. 91/383/CEE. **2.2.** Segue. Necessità di accogliere un'accezione ampia e indistinta del termine "lavoro atipico". **3.** Lavoro atipico e salute: una connessione tematica dai profili problematici, destinata il più delle volte a manifestarsi nei termini di una vera e propria antinomia. **4.** Le condizioni di salute e sicurezza nei rapporti di lavoro atipici: casistica. **5.** Salute e sicurezza e rapporti di lavoro atipici: i limiti della "supplenza giudiziaria".

1. Premessa. I limiti di un approccio formalistico al tema della salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro.

Il tema della trasposizione nel nostro ordinamento della "Direttiva del Consiglio del 25 giugno 1991 n. 91/383 che completa le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro dei lavoratori aventi un rapporto a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale" (1) è sicuramente di quelli che — più di altri — possono indurre l'interprete a privilegiare gli aspetti specialistici e tecnicistici della materia. Affrontate in questa chiave, le numerose e complesse problematiche giuridiche sollevate dalla direttiva rischiano tuttavia di risolversi in un più o meno puntuale esercizio di semplice concettualizzazione e di astratta sistematica classificatoria.

Invero, già in relazione alla normativa generale dettata in materia di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro è facile registrare un notevole scarto tra l'elaborazione dottrinale e i delicati problemi pratici sollevati dall'applicazione concreta ed effettiva della disciplina di legge. Non sempre la dottrina giuslavoristica italiana è riuscita a collegare con la realtà quotidiana un impianto normativo che, peraltro, anche a causa del difficoltoso dialogo con l'ordinamento comunitario, sta via via diventando sempre più intricato e, talvolta, contraddittorio. Esemplare, al riguardo, sembra essere la recente vicenda che ha accompagnato l'approvazione del Decreto Legislativo n. 626/1994: l'enfasi posta su taluni presunti (e reali) profili innovativi di una "rivoluzione copernicana" da tempo annunciata (2) ha infatti

note

(*) Questo articolo riproduce, con alcune modificazioni e l'aggiunta delle note, il testo della relazione presentata alla Giornata di studio promossa dall'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali — A.I.S.R.I. e da SINNEA International su *L'allargamento dell'Unione Europea e la politica sociale comunitaria - Tutela della salute e relazioni industriali nel contesto del lavoro atipico/temporaneo*, Bologna, 26 gennaio 1996. La pubblicazione di questo articolo si inquadra in un'attività di ricerca svolta dall'autore presso il Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena su incarico dell'A.I.S.R.I. (fondi ricerche 1995).

(1) In questa rivista, 1992, n. 1, pp. 197-199.

(2) Come noto, di "rivoluzione copernicana" si è cominciato a parlare già in seguito alla approvazione della "Direttiva del Consiglio del 12 giugno 1989 n. 89/391 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro" (vedila in Roccella M., Civalè G., Izzi

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

permesso, anche in questo caso, di stemperare le numerose perplessità sollevate da un dato normativo spesso oscuro, assai complesso e non sempre di agevole applicazione, consentendo così, a buona parte della dottrina, di fornire un quadro ineccepibile, quanto a coerenza e sistematicità, dell'intero sistema prevenzionale.

La produzione giuridica in argomento, sebbene il più delle volte destinata a confluire in una letteratura di elevato impegno sistematico-speculativo, sembra sovente distante dalla concretezza dei problemi pratici emersi nelle diverse realtà applicative per essere effettivamente utile alla giurisprudenza e agli attori sindacali; con la conseguenza di affidare quasi esclusivamente "alle improprie cure di tecnici, medici, funzionari o ex-funzionari" il conseguimento degli ambiziosi obiettivi prevenzionistici indicati dal dato legale (Guariniello R., 1994b, c. 548).

Non stupisce allora più di tanto la circostanza che tra gli operatori pratici chiamati a rendere effettive le astratte regole di legge sia sempre più diffusa una sensazione di disagio, se non addirittura di completa indifferenza, verso l'elaborazione dottrinale in materia di salute e sicurezza. Sembra francamente inutile — si sostiene — affaticarsi in sofisticate disquisizioni accademiche sulle varie disposizioni di legge "quando in realtà vasti settori dell'imprenditoria si ritengono esenti per diritto divino", mentre altri non fanno neppure dell'esistenza di normative che li riguardano direttamente (Volturo E., 1992, p. 84). Prova ne siano, ancora una volta, il clamore e le polemiche con cui è stato accolto dal mondo imprenditoriale il Decreto Legislativo n. 626/1994, che, in realtà, più che introdurre nuovi e penetranti vincoli normativi sembra invece procedere ad una puntuale specificazione dell'obbligazione di sicurezza così come sostanzialmente già acquisita al *diritto vivente* attraverso una robusta ed incisiva elaborazione giurisprudenziale (sul punto cfr. Galantino L., 1995, p. 22; Focareta F., 1995, p. 5, p. 10).

Del resto, se è vero che la scienza giuslavoristica ha buon gioco nel valorizzare in termini teorico-ricostruttivi l'ampio *contenuto normativo* di disposizioni elastiche, come l'articolo 2087 del Codice Civile o il secondo comma dell'articolo 41 della Costituzione, ormai compiutamente assestate nel nostro ordinamento grazie ad un processo di interpretazione e specificazione pluridecennale, è altrettanto fuori discussione — come troppo spesso drammaticamente dimostrato dai fatti — che, in materia di ambiente di lavoro, alle solenni affermazioni di principio e alle minuziose disposizioni formulate dal Legislatore non sempre fa seguito un corrispondente adeguamento del quadro economico e sociale di riferimento: "regola astratta ed effettività della stessa spesso non coincidono, e sul terreno della tutela della salute lo scarto è sempre stato notevole, in qualche caso addirittura inquietante" (Montuschi L., 1995, p. 406).

I dati recentemente forniti dal Ministro del Lavoro Tiziano Treu parlano chiaro. Sono circa 3.500 i morti per incidenti sul lavoro nel 1995, mentre ben 923.275 sono gli infortuni denunciati nel corso del solo 1994 (cfr. Risari E., 1996, p. 18; Velcich F., 1995, p. 13; le stime ufficiali dell'INAIL aggiornate al 31 dicembre 1995 parlano, in realtà, di soli 1.121 morti sul lavoro: si tratta tuttavia di dati che suscitano perplessità, in quanto non tengono conto del lavoro "nero" e irregolare). Da anni il nostro Paese non riesce a scrollarsi di dosso il non certo invidiabile primato europeo dell'insicurezza sul lavoro (Polo G., 1996, p. 10): se, per la prima volta dopo parecchio tempo, il numero complessivo di incidenti e infortuni sul lavoro sembra essere diminuito in modo significativo, questo è dovuto — molto probabilmente — non soltanto a condizioni di lavoro tendenzialmente più sicure e igieniche, quanto piuttosto al costante declino dell'occupazione legale.

Alla progressiva frammentazione della grande/grandissima impresa si accompagna infatti la diffusione di quelle tipologie di lavoro marginale, atipico e non-istituzionale che non si limitano più semplicemente a riempire gli interstizi e a allentare le rigidità del mercato del lavoro ordinario e regolare, ma all'opposto concorrono alla sua destrutturazione strisciante conquistando progressivamente spazi e settori tradizionalmente presidiati da prestazioni lavorative a tempo pieno e a durata indefinita. Basti pensare, in proposito, alle precarie condizioni di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro che si registrano in quelle aree via via sempre più estese e rilevanti dell'economia informale, del sommerso, dell'occupazione precaria e del decentramento fittizio, dove quasi sempre, se non addirittura per definizione, l'evasione legale, contributiva e contrattuale sfugge alle rilevazioni ufficiali (3).

note

D., 1995, pp. 616-624), in considerazione del rilievo che l'uomo, e non più la macchina, è ora al centro dell'intero sistema prevenzionale. Per questa terminologia, tra i tanti, e con riferimento al D. Lgs. n. 626/1994, v. recentemente: Di Maio A., 1995, p. 19; Lepore M., 1994, p. 6.

(3) Nel nostro Paese l'unica fonte ufficiale in tema di infortuni e malattie professionali è l'INAIL, l'ente che

2. Posizione del problema e questioni preliminari.

Lavoro atipico
e ambiente di lavoro
Michele Tiraboschi

2.1. Le problematiche giuridiche sollevate dalla trasposizione nel nostro ordinamento della Direttiva n. 91/383/CEE.

Al di là di queste perplessità di carattere generale, che pure sono inevitabilmente destinate a rifluire nell'economia del presente lavoro, con particolare riguardo alle problematiche giuridiche sollevate dalla trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE sono comunque proprio i contenuti specifici (diretti ad integrare il quadro generale in materia di salute e sicurezza), e soprattutto l'incerto referente empirico sottostante al suo peculiare campo di applicazione (il lavoro atipico), ad accrescere il rischio di svolgere un'analisi di ordine puramente formalistico-concettuale.

Le difficoltà di un approccio pragmatico e realistico ad una tematica estremamente delicata come quella della salute e sicurezza dei lavoratori temporanei non derivano tanto dalla circostanza — pure rilevante — che non è ancora dato sapere quale strategia o tecnica di trasposizione verrà concretamente adottata dal Legislatore nazionale nel processo di adeguamento a quest'ulteriore prodotto del diritto comunitario. Il vero problema, piuttosto, è che manca nel nostro ordinamento, quantomeno da un punto di vista di stretto diritto positivo, una delle indispensabili premesse attorno a cui sviluppare concretamente il ragionamento giuridico, e cioè una disciplina specifica di regolamentazione del "lavoro interinale".

Accanto al rapporto di lavoro a tempo determinato, che tuttavia al riguardo non sembra sollevare particolari questioni interpretative (cfr. Santoni F., 1991, p. 62 e p. 64), è infatti proprio il cosiddetto *lavoro interinale o temporaneo* a costituire la parte sicuramente più significativa e densa di ricadute applicative della legislazione comunitaria in commento (4). Alla stregua di quanto offerto dal dato legale è dunque decisamente forte il rischio di costruire teorie e concetti su un terreno tuttora decisamente accidentato, e di cui, soprattutto, non si conoscono con precisione i reali confini e le reali prospettive di regolamentazione nel nostro ordinamento giuridico.

note

gestisce la relativa assicurazione obbligatoria. Le stime fornite sulla base dei dati INAIL tengono conto esclusivamente delle denunce che per obbligo di legge vengono presentate dai datori di lavoro. Come è facilmente intuibile, è ben difficile che un datore di lavoro, un pseudo-imprenditore o un cosiddetto "caporale" arrivino a denunciare l'infortunio di lavoratori irregolari o clandestini. Questo dato è del resto autorevolmente confermato dalla Relazione della "Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende" presieduta da Luciano Lama (luglio 1988 - agosto del 1989), secondo cui "esiste un fenomeno consistente di infortuni nell'ambito dell'economia sommersa che non vengono regolarmente denunciati" (v. *LI*, 1989, *Documentazione*, n. 18, spec. p. 55). Con riferimento agli infortuni mortali, non rientrano poi nelle stime ufficiali neppure i casi in cui non venga corrisposta alcuna indennità, perché non esistono superstiti aventi diritto ovvero perché, come accade di frequente nel caso di lavoratori extracomunitari irregolari, si tratta di soggetti non assicurati e/o di cui non si può risalire alle generalità. Si tratta dunque di dati di difficile valutazione, e che solo parzialmente possono essere considerati indicativi della complessa realtà che intendono rappresentare.

I peculiari criteri e parametri utilizzati per la raccolta e l'aggregazione delle informazioni nei diversi Paesi (occupati, assicurati, milioni di ore lavorate, tipo di fonte informativa, etc.) rendono peraltro difficile la stessa comparazione con le stime fornite dagli altri Paesi dell'Unione Europea. In tema cfr. le considerazioni del Direttore Generale dell'INAIL Palma M., 1992, pp. 51-55, nonché le avvertenze metodologiche contenute in International Labour Office, 1993, cui *adde*, per un tentativo di indagine sulle condizioni di lavoro in un campione rappresentativo ed omogeneo della forza lavoro dei diversi Paesi europei, Paoli P., 1992. In tema cfr. anche Costa G., Cadum E., 1995.

(4) Rilievo quest'ultimo sostanzialmente valido un po' per tutti i Paesi dell'Unione Europea (cfr. i contributi di Weiss M., Javillier J.C., Neal A.C., Saloheimo J., Runggaldier U. e Tinhofer A. raccolti in questa sezione della rivista), e confermato proprio dagli specifici contenuti della direttiva. Oltre alle disposizioni di carattere generale di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6, destinate ad operare con riferimento sia ai rapporti di lavoro a tempo determinato sia ai rapporti di lavoro intermittente tramite "agenzia", si pensi, in particolare, agli articoli 7 e 8, concernenti rispettivamente le tematiche dell'informazione dei lavoratori e della responsabilità dell'imprenditore, che sono infatti espressamente dedicati alla soluzione di alcune delicate problematiche giuridiche che scaturiscono dal fenomeno della dissociazione tra imprenditore formalmente titolare del rapporto di lavoro (e dei relativi obblighi contrattuali) ed imprenditore titolare del potere organizzativo e gerarchico (e che dunque concretamente dispone della prestazione lavorativa).

La Direttiva n. 91/383/CEE non si occupa invece del lavoro a tempo parziale, sul presupposto che il part-time trova in un po' tutti i Paesi dell'Unione Europea un trattamento normativo in materia di salute e sicurezza sostanzialmente analogo a quello stabilito per i rapporti di lavoro a tempo pieno e a durata indeterminata. Peraltro, nel caso di prestazioni di lavoro a tempo parziale e di durata determinata la Direttiva 91/383 trova pienamente applicazione.

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

Per superare queste innegabili difficoltà e in attesa di un intervento chiarificatore del Legislatore (5) l'interprete potrebbe allora essere indotto a circoscrivere aprioristicamente i confini dell'analisi giuridica, collocandosi in una prospettiva d'indagine sostanzialmente *de jure condendo*. Operata in via pregiudiziale una ricognizione delle proposte e dei numerosi disegni di legge sin qui presentati con riferimento alla *legalizzazione* del lavoro intermittente tramite "agenzia", si tratterebbe, molto semplicemente, di confrontare l'ormai enorme materiale progettuale sin qui accumulato (6) con le scarse prescrizioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori atipici e temporanei contenute nella Direttiva n. 91/383/CEE, nonché con quanto stabilito in via di principio dal Decreto Legislativo n. 626/1994, alla ricerca di eventuali analogie e dissonanze, di elementi di tensione e punti di convergenza, e quant'altro. Una prospettiva, quest'ultima, sicuramente un po' troppo didascalica e descrittiva, ma formalmente non scorretta, e che tuttavia, nel privilegiare quasi esclusivamente gli aspetti specialistici e tecnicistici della materia, finirebbe a nostro avviso per svilire o addirittura occultare i più profondi e radicali profili innovativi che, in termini giuridici, scaturiscono dalla connessione di due problematiche a dir poco esplosive, e comunque decisive per il futuro delle nostre relazioni industriali, come il lavoro atipico e la salute e sicurezza dei lavoratori.

In realtà, se veramente si vogliono apprezzare fino in fondo le vigorose sollecitazioni culturali e le cospicue implicazioni ricostruttive sottese ad un accostamento tematico particolarmente fecondo e "moderno", anche se sino ad ora mai oggetto di particolare attenzione da parte della nostra dottrina, l'interesse offerto dalla Direttiva n. 91/383/CEE non può risiedere soltanto nell'analisi dei suoi specifici contenuti ovvero nella individuazione delle diverse questioni di ordine tecnico-formale connesse alla sua trasposizione nel nostro ordinamento. Piuttosto, in via metodologica e di principio, occorre portare il discorso su un piano di maggiore concretezza possibile, anche piegando, se necessario, le astratte logiche della riflessione giuridica alle pressanti attese di tutela, prevenzione e legalità presenti in larghi strati della nostra società. E questo perché, come si avvertiva in precedenza, in materia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro più ancora che in altri settori di competenza del giuslavorista, l'automatica corrispondenza tra "fattispecie" ed "effetti", agevolmente apprezzabile sul piano del dover essere giuridico, non sempre si traduce in un correlativo adeguamento del quadro economico e sociale su cui il diritto intende incidere. La prospettiva culturale attraverso cui leggere la Direttiva n. 91/383/CEE va allora completamente ribaltata. Non si tratta insomma di partire dal dato formale della direttiva per

note

(5) Al riguardo si segnala che la legge comunitaria 1993 (L. n. 146/94) ha specificatamente previsto, all'art. 34, comma 3, la delega al governo per l'attuazione della direttiva n. 91/383/CEE.

(6) Con riferimento al processo di tipizzazione del lavoro intermittente tramite "agenzia" queste sono (in ordine cronologico) le "proposte" sin qui formulate:

- IX Legislatura: 1) Proposta "De Michelis" del 1985 per un Disegno di legge sul lavoro *interiminaire*, in questa rivista, 1992, n. 1, pp. 196-197;

- XI Legislatura: 2) Proposta di legge del 19 ottobre 1992 "Disciplina del lavoro temporaneo e tutela dei lavoratori comandati" a firma di Vincenzo Mancini e altri, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 1743; 3) Decreto Legge 5 gennaio 1993 n. 1, "Fondo per l'incremento ed il sostegno dell'occupazione", art. 13, "Rapporto di lavoro interinale", in *G.U.* del 7 gennaio 1993, Serie generale, n. 4 (decreto non convertito); 4) Proposta di legge del 27 ottobre 1993 "Norme in tema di comando temporaneo di manodopera da parte di imprese costituite in forma cooperativa, a ciutorizzate, e di tutela dei lavoratori" a firma di Ghezzi e altri, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 3285; 5) Disegno di legge del 13 gennaio 1994 "Disciplina della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo" a firma di Giugni, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 3638;

- XII Legislatura: 6) Proposta di legge del 15 aprile 1994 "Norme in tema di comando temporaneo di manodopera da parte di imprese costituite in forma cooperativa, a ciò autorizzate, e di tutela dei lavoratori" a firma di Innocenti e altri, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 185; 7) Proposta di legge del 25 maggio 1994 "Disciplina della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo" a firma di Ciruzzi e altri, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 600; 8) Proposta di legge del 15 giugno 1994 "Disciplina del lavoro interinale" a firma di Bernardelli, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 697; 9) Proposta di legge del 16 luglio 1994 "Disciplina del lavoro interinale" a firma di Ferrara e altri, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 952; 10) Proposta di legge del 31 agosto 1994 "Disciplina della fornitura di lavoro temporaneo" a firma di Giugni e Mattina, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 1174; 11) Proposta di legge dell'11 ottobre 1994 "Disciplina del lavoro interinale" a firma di Bonafini e altri, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 1421; 12) Disegno di legge del 26 giugno 1995 "Norme in materia di mercato del lavoro e flessibilità" a firma di Treu, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 2764. Ad eccezione del Disegno di legge Treu del 26 giugno 1995, in questa rivista, 1995, n. 2, pp. 247-261, tutte le proposte di legge della XII Legislatura attualmente in esame sono raccolte in: Camera dei Deputati, *Il lavoro interinale — Dossier Provvedimento*, (A.C. 185 e abb), n. 68 (seconda edizione), XII Legislatura — dicembre 1994, Ufficio ricerche e documentazione in materia economico-finanziaria. Dipartimento attività produttive, pp. 21-121.

poi formulare uno scontato quanto fuorviante giudizio di sostanziale irrilevanza dei precetti in essa contenuti alla stregua delle indicazioni fornite nel nostro ordinamento positivo, da un lato sul presupposto della inesistenza della fattispecie lavoro intermittente tramite "agenzia" (cfr. l'art. 1 Legge n. 1369/1960) e, dall'altro lato, della piena equiparazione sotto i profili della tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra lavoratori temporanei e lavoratori stabili dell'impresa (cfr. in particolare Cassazione 15 gennaio 1989 n. 267 (7) e ora gli artt. 1 e 2 Decreto Legislativo n. 626/1994). Occorre piuttosto impostare la questione in termini radicalmente alternativi, e precisamente partire dal dato sostanziale, dalla realtà economica e sociale che si intende disciplinare (il "lavoro atipico"), per ripensare criticamente in termini di *coerenza*, *adeguatezza* ed *effettività* e sotto una nuova angolazione l'intero quadro prevenzionistico disegnato dal legislatore interno (e comunitario).

Del resto, come è stato giustamente osservato, ogni ricerca particolare, allorché i suoi confini non siano pure i limiti dell'interesse di chi la conduce, è inevitabilmente un "riscrivere" o quantomeno un "ripensare" l'intero argomento di cui essa è parte (Rodotà S., 1969, p. 12). E quale tematica meglio del lavoro temporaneo e precario può rappresentare una valida prospettiva per indagare le ragioni concrete e reali dell'insoddisfacente livello di tutela fornito dal nostro ordinamento in termini di salute e sicurezza?

2.2. Segue. Necessità di accogliere un'accezione ampia e indistinta del termine "lavoro atipico".

Queste considerazioni sembrano pienamente legittimare, quantomeno in via di prima approssimazione, l'accoglimento di un'accezione ampia e indistinta del termine "lavoro atipico", quale ipotesi interpretativa o metodologica diretta a rilevare la configurazione della "fattispecie" nella concretezza e dinamicità dei rapporti sociali. Un'accezione, questa, indiscutibilmente atecnica e decisamente più elastica di quella fatta propria dalle fonti comunitarie (cfr. Roccella M., Treu, 1992, pp. 191-221), ed in particolare dalla Direttiva n. 91/383/CEE, che in effetti si limita a disciplinare soltanto due specifiche ipotesi di lavoro temporaneo, ma che, proprio per questo motivo, pare maggiormente idonea a cogliere (e segnalare) una vasta tipologia di prestazioni di lavoro altrimenti destinate a restare ai margini dell'indagine giuridica. E precisamente: quelle prestazioni di lavoro che, per sospetti di frode o elusione della normativa inderogabile del diritto del lavoro, difficilmente assurgono ad una tipicità anche solo sociale o giurisprudenziale, e che pertanto paiono sostanzialmente destinate a restare "occulte" ad un approccio giuridico di stampo rigorosamente formalistico-concettuale.

Esemplare, al riguardo, è proprio lo schema del lavoro intermittente tramite "agenzia": ipotesi di lavoro atipico per eccellenza alla stregua del diritto comunitario e della normativa di altri Paesi, e che tuttavia, quantunque ormai largamente presente anche nel nostro ordinamento in ragione di un'utilizzazione aggressiva e a dir poco disinvolta (ma comunque non sempre abusiva: cfr. Tiraboschi M., 1994a, pp. 559-566; Id., 1994b, pp. 1-41 e ivi ulteriori riferimenti bibliografici) dell'autonomia privata, sarebbe invece completamente preclusa ad un'indagine *de jure condito* che non voglia limitarsi ad avvalorarne o ribadirne uno scontato giudizio di illegittimità da parte dell'ordinamento. Con questa paradossale conseguenza: le molteplici e sempre più rilevanti tipologie di lavoro interinale diffuse nella prassi non solo non potrebbero beneficiare (come logico, in quanto vietate) delle tutele previste in via di principio dal diritto comunitario per schemi negoziali sostanzialmente analoghi o coincidenti, ma neppure potrebbero rientrare in un razionale e consapevole disegno prevenzionistico.

In effetti, una volta preclusa all'analisi giuridica la rilevazione concreta di queste svariate ipotesi di lavoro temporaneo e intermittente, non ci si potrebbe più proporre in termini pregiudiziali il delicato problema di quale politica prevenzionistica adottare per tutelare tali

(7) Cassazione sez. penale 14 gennaio 1989 n. 267, Andrini, in Guariniello R., 1994a, p. 5: "Ai fini dell'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, il concetto di lavoro subordinato prescinde dai requisiti di continuità e onerosità, e richiede esclusivamente una prestazione dell'attività lavorativa fuori del proprio domicilio alle dipendenze e sotto la direzione altrui" (corsivo mio). Cfr. anche Cassazione sez. penale 27 ottobre 1988, Petaccia, in *RP*, 1990, p. 89: "La normativa antinfortunistica tutela l'integrità fisica e la salute di tutti gli addetti, anche solo di fatto, ad una data attività lavorativa, prescindendo dalle modalità di assunzione al lavoro e dall'eventuale mancato perfezionamento del contratto, purché sia provata la consapevolezza dell'imprenditore (o di chi per lui) circa l'attività svolta dal prestatore d'opera" (corsivo mio).

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

forme di lavoro, delegando in definitiva alla “supplenza giudiziaria” il mero compito di ricondurle caso per caso, senza una strategia unitaria, e magari ad incidente o infortunio accaduto, negli schemi astratti predisposti e vietati dal Legislatore, con un’applicazione evidentemente *ex post* delle relative sanzioni e dunque senza contribuire ad eliminare alla fonte le situazioni di pericolo.

Le feconde potenzialità di questa scelta — sostanzialmente in linea con l’ipotesi classificatoria di chi riconduce nell’area dell’“atipico” anche le forme di lavoro irregolari, clandestine e semifraudolente, indipendentemente dalla loro conformità ai modelli astratti predisposti dal Legislatore (Pessi R., 1992, p. 133; Grandi M., 1989, p. 7; Cordova E., 1986, pp. 717-719) — sono evidenti e, a questo punto, per buona parte scontate. Si tratta ora di riflettere sul complesso di indicazioni e spunti interpretativi che, nella realtà effettuale, scaturiscono dalla connessione tra le varie ipotesi di lavoro temporaneo conosciute dal *diritto vivente* e la tematica della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

Se da un punto di vista astratto il nostro diritto del lavoro non contiene al suo interno quegli spazi di “flessibilità quasi illimitata” tanto in entrata che in uscita, tipici di un mercato del lavoro come quello americano, che poi portano a un numero crescente di “lavoratori poveri e sottoprotetti” (Dahrendorf R., 1995, p. 54), è anche vero che l’Italia conosce il tasso di gran lunga più elevato, tra i Paesi industrializzati, di ricorso a una vasta gamma di rapporti di lavoro precari, marginali e occulti, variamente (e vagamente) caratterizzati per instabilità del posto di lavoro, intermittenza dell’obbligazione lavorativa, scarso contenuto di garanzie normative e contrattuali e, soprattutto, aleatorietà delle condizioni di igiene e di sicurezza sul lavoro. Rapporti di lavoro definiti dalla letteratura sociologica come non-istituzionali, periferici o per l’appunto atipici (cfr. de Luca L., Bruni M., 1993, spec. pp. 131-154; Chiesi A.M., 1990, pp. 13-30; Mingione E., 1988, pp. 3-74) e destinati il più delle volte a confluire in quella vasta area di economia sommersa o parallela, che coinvolgerebbe, secondo quanto rileva l’ISTAT in un recente studio sull’occupazione in Italia negli ultimi quindici anni, un esercito di ben cinque milioni di lavoratori più o meno irregolari e precari (8).

Non occorre soffermarsi più di tanto sulla circostanza, in sé comunque indicativa, che, a fronte di un tasso di lavoratori irregolari e precari pari addirittura al 23 per cento dell’intera forza lavoro, sia ormai sempre più inadeguato e fuorviante il ricorso a denominazioni stereotipe come quelle di mercato del lavoro marginale o di lavoro periferico (9). Né certamente è questa la sede più appropriata per interrogarsi sulle cause più profonde — economiche, sociali e istituzionali — di un fenomeno inquietante, e che, comunque, non pare ormai più semplicisticamente riconducibile ad alcuni fattori contingenti legati ora al boom economico degli anni Settanta, ora alla crisi economica degli anni Ottanta, ora alla deregolamentazione strisciante e al mutamento degli assetti organizzativo-produttivi degli anni Novanta (per l’impostazione del problema cfr. Reynery E., 1989, pp. 345-388).

Questo non impedisce, tuttavia, la possibilità di sviluppare alcune considerazioni generali in termini di politica del diritto e di politica legislativa. In effetti, e volendo percorrere fino in fondo la strada indicata, proprio la complessa tematica della frammentazione del mercato del lavoro e della progressiva degradazione delle condizioni di impiego, nel riproporre il delicato problema della tenuta del sistema delle garanzie legali (cfr. Giugni G., 1982, spec. pp. 389-391; Id., 1986, p. 329; Liso F., 1992, pp. 1-9; Zoppoli L., 1990, p. 138), richiama prepotentemente l’attenzione dell’interprete sugli imprescindibili profili di effettività e adeguatezza dell’intero quadro prevenzionistico tracciato dal Legislatore interno e comunitario in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (in tema, per uno spunto in questo senso, cfr. Loy G., 1993, p. 27).

note

(8) In particolare secondo queste stime dell’ISTAT, diffuse nel novembre del 1995 (cfr. Lupoli A., 1995, p. 25) in Italia i lavoratori irregolari sarebbero oggi circa 5.063.000 (su un totale di unità di lavoro pari a 22.303.000), di cui 2.295.000 non iscritti nei libri paga delle imprese (pari al 45 per cento), 1.827.100 doppio-lavoristi (pari al 36 per cento), 669.500 stranieri non residenti e per la maggior parte clandestini (pari al 13 per cento) e, infine, 271.200 occupati non dichiaratisi (pari al 6 per cento). Si ricorda, per inciso, che i contratti a tempo determinato, i contratti di formazione e lavoro e i contratti di apprendistato vengono considerati dall’ISTAT come rapporti regolari. Cfr. ISTAT, *Rilevazione delle forze di lavoro — Media 1994*, Collana d’informazione, 1995, n. 18.

(9) Secondo le più recenti statistiche, il mercato del lavoro degli Stati Uniti che notoriamente costituisce un importante punto di riferimento per cogliere indicazioni sulla direzione in cui si muovono le società occidentali registra circa 35 milioni di lavoratori che possono rientrare nella *contingent workforce* su un totale di 121 milioni circa di lavoratori. Di fronte a tali cifre sembra inverosimilmente fuori luogo continuare a parlare di lavoro marginale o atipico. Cfr. Belous R.S., 1989, spec. pp. viii-ix, Callaghan P., Hartmann H., 1991, p. 28, nonché Senate Committee on Labor and Human Resources, 103rd Congress, 1993.

Al di là delle classificazioni concettuali e delle questioni di inquadramento formale negli schemi astratti predisposti o, più spesso, vietati dal Legislatore, parlare di lavoro atipico o *sui generis* significa allora prendere necessariamente in considerazione — accanto ad alcune tipologie contrattuali già ampiamente assunte al dibattito sulla flessibilità come il contratto a tempo determinato, il contratto di formazione e lavoro e il contratto a tempo parziale — anche quelle ipotesi sempre più cospicue e rilevanti di lavoro “nero” e di economia sommersa, che, per definizione, risultano impermeabili al dato giuridico-formale, alle logiche della solidarietà collettiva e alle garanzie antinfortunistiche e contributive. Significa considerare, in altri termini, anche quelle frange diffuse di lavoratori sotto-occupati o (all’opposto) bi-occupati, di lavoratori extracomunitari clandestini e non residenti, di pseudo lavoratori autonomi e parasubordinati, di soci di cooperative fittizie e di imprese artigiane di comodo, di lavoratori intermittenti e di non meglio definite “agenzie” di lavoro temporaneo, di pseudo-consulenti, collaboratori professionali e falsi apprendisti, di manodopera minorile e giovanile abusiva, di casalinghe con un lavoro a domicilio, familiare o domestico in nero, di lavoratori avventizi dell’agricoltura e dell’edilizia posti sotto il controllo di caporali e capo-cottimisti senza scrupoli, di decentramento produttivo fittizio e di pseudo-appalto, di disoccupazione “nascosta” (che non dà luogo ad una ricerca attiva di lavoro), etc. Frange di lavoratori tutte accomunate — in negativo — dalla incontrovertibile circostanza di essere largamente sottratte ai controlli pubblici e istituzionali, alle garanzie di legge, alle tutele giurisdizionali e sindacali, e destinate ad emergere dal sommerso proprio soltanto in occasione di incidenti mortali o gravi infortuni sul lavoro, di malattie professionali, di disastri ecologici e ambientali, etc. (in tema cfr. Saleri U., Mazzella M.C., 1995; Ricordy G., 1990; AA.VV., 1982).

Infatti, e come si è da tempo giustamente evidenziato, veicolo principale di emersione delle aleatorie condizioni di salute e sicurezza in cui si svolgono i lavori occulti, irregolari e precari è l’infortunio: quell’infortunio che, “nel rompere il muro del silenzio e dell’omertà (...) periodicamente fa la spia di drammi (consumati), solitamente, senza clamori né (particolari) proteste” (Berlinguer G., Cecchini L., Terranova F., 1977, p. 11).

3. Lavoro atipico e salute: una connessione tematica dai profili problematici, destinata il più delle volte a manifestarsi nei termini di una vera e propria antinomia.

Alla stregua di quanto sin qui rilevato, appare evidente che la connessione tematica tra “lavoro atipico” e “salute” si presenta oggi, nel nostro Paese, in termini profondamente insoddisfacenti e problematici, articolandosi lungo un *continuum* di ipotesi e schemi negoziali con riferimento ai quali le condizioni di igiene e sicurezza sul lavoro si manifestano in forme ed espressioni via via più degradate e drammatiche. Con riferimento alle peculiarità del nostro mercato del lavoro, più che di semplice connessione tematica, si dovrebbe anzi parlare di una vera e propria antinomia o contraddizione in termini, destinata a tradursi sul piano della realtà effettuale in due mondi a sé stanti e privi di adeguati canali (e strumenti) di comunicazione: il lavoro atipico e le regole o prassi che lo governano, da un lato; le logiche giuridiche e le istanze sociali di tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro, dall’altro lato.

È noto come le recenti manifestazioni dell’autonomia negoziale e dell’iniziativa economica privata si articolino sempre più frequentemente attorno a modelli di utilizzazione del lavoro difficilmente riconducibili ad uno schema formale unitario (la “subordinazione”) e in ogni caso sintomatici di un rinnovato ma persistente dualismo tra mercati interni e mercati esterni e tra mercati primari e mercati secondari (10), assecondando in particolare una vigorosa tendenza — un imperativo, a detta degli imprenditori — verso la frammentazione del mondo della produzione, la de-strutturazione dell’apparato produttivo di stampo fordista-tayloristico e la diversificazione delle modalità di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Ora, pur astraendo dalle indubbie peculiarità e dai differenti vincoli normativi, economici e istituzionali che concretamente, e caso per caso, caratterizzano i valori, i modelli comportamentali e gli stessi assetti tecnico-organizzativi degli aggregati di fabbrica,

(10) Vale la pena ricordare che recenti rilevazioni sociologiche ed economiche hanno individuato in Italia ben 177 “mercati del lavoro” e circa 955 “bacini di manodopera”. Cfr. Accornero A., 1993, p. 239 e ivi nota 5, e pp. 253-254. Sulla contrapposizione tra mercati interni e mercati esterni v. invece il classico studio di Peter Doeringer e Michael Piore, 1971, cui *adde* Streeck W., 1988, spec. pp. 711-713 e Peck J., 1989, pp. 119-144.

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

sembra comunque ormai evidente come soltanto ai *lavoratori regolari* dell'impresa di grandi o medie dimensioni venga conferito una sorta di diritto o *status* di piena cittadinanza aziendale.

In questi contesti produttivi l'automazione flessibile, l'innovazione tecnologica e la specializzazione professionale consentono progressivamente di marginalizzare nei mercati esterni o secondari i lavori nocivi, ripetitivi, pericolosi e alienanti, nonché i mestieri, le qualifiche e le conoscenze professionali ad essi corrispondenti. Quei lavori insomma che la letteratura americana chiama "i lavori dalle tre D" e quella giapponese "i lavori dalle tre K", e cioè quelle attività lavorative particolarmente "faticose" ("*difficult*"-"*kitsui*"), "pericolose" ("*dangerous*"-"*kiken*") e "sporche" ("*dirty*"-"*kitanai*"), che il più delle volte riflettono le disuguaglianze e le marcate differenze sociali legate ora al sesso, ora alla razza, ora all'età (cfr. Rogers J.K., 1995, pp. 137-166; Suwa Y., 1991, pp. 4-7). Mentre poi sono proprio gli impressionanti dati sull'occupazione precaria e occulta a segnare la fine dell'idea che la crescita economica ed il progresso debbano necessariamente comportare una continua modernizzazione delle strutture produttive, l'affermazione della grande e grandissima impresa ed in particolare condizioni di lavoro più moderne e sicure (v. Reyneri E., 1989, spec. pp. 355-356 e Garofalo M.G., 1991, pp. 209-226).

Più ci si allontana da rapporti di lavoro stabilmente e strutturalmente inseriti all'interno di quello che, con formula efficace, Umberto Romagnoli (1994, p. 558) chiama macro-sistema organizzato, più la comparabilità dei trattamenti (formali e sostanziali) alla stregua del principio d'eguaglianza diminuisce. Dai contratti di lavoro a tempo determinato e di formazione e lavoro, dove in linea di principio la regola generale della parità di trattamento normativo tra lavoratori stabili e lavoratori temporanei pone il nostro ordinamento al passo con le indicazioni e i precetti contenuti nella Direttiva n. 91/383/CEE (cfr. l'art. 5 della Legge n. 230/1962, l'art. 3, comma 5, della Legge n. 863/1984, nonché, con specifico riferimento al tema della salute, l'art. 2, lett. a) del Decreto legislativo n. 626/1994), si sfuma così in un'immensa area grigia articolata lungo un *continuum* di forme di lavoro atipiche, miste o *sui generis*, all'interno della quale due beni di rango costituzionale come il diritto alla salute (art. 32 Costituzione) ed il diritto al lavoro (art. 4 Costituzione) si presentano via via in termini assolutamente antagonisti se non addirittura alternativi. *L'opportunità di lavoro*, in questi ultimi casi, si regge esclusivamente, e in modo quasi paradossale, proprio sul presupposto del venir meno, o comunque della progressiva attenuazione, delle garanzie legali e contrattuali che nel nostro ordinamento accompagnano le prestazioni di lavoro subordinato come tradizionalmente concepite.

Senza entrare nel dettaglio di normative complesse e altamente sofisticate, dirette a regolare minuziosamente intere fasi di lavorazioni pericolose o insalubri, si pensi a principi molto più semplici ed immediati, sedimentati nel nostro ordinamento grazie ad un costante processo di interpretazione dottrinale e di elaborazione giurisprudenziale, e recentemente confermati dal Decreto Legislativo n. 626/1994, come il diritto ad operare in un ambiente sano ed esente da rischi ovvero il diritto del lavoratore di rifiutare la prestazione nel caso in cui il datore di lavoro non predisponga un ambiente tale da garantire la sicurezza e l'igiene nei luoghi di lavoro (cfr. da ultimi Galantino L., 1995, pp. 3-4, p. 26; Natullo G., 1995, pp. 109-119; Zoppoli L., 1991, pp. 260-261. In giurisprudenza v. Cassazione 6 luglio 1990 n. 7101, in *NGL*, 1990, p. 653; Cassazione S.U. 14 maggio 1987 n. 4441, in *GC*, 1987, I, p. 1628; Cassazione 11 febbraio 1987 n. 1470, in *RGL* 1987, II, p. 335; Pret. Torino 8 febbraio 1993, in *RIDL*, II, p. 132). Ebbene, nelle aree del lavoro debole e marginale sembra invero francamente difficile, se non addirittura irrealistico, che siffatti corollari dell'obbligazione di sicurezza possano effettivamente influenzare l'adempimento delle obbligazioni fondamentali sino al punto di modellare contenuti ed equilibri di un sinallagma negoziale regolato, per la verità, più che dal diritto civile, dai rapporti di forza e di potere tra le parti. Laddove poi lo stesso controllo collettivo sulla nocività ambientale (cfr. ora gli artt. 18 e 19 del Decreto Legislativo n. 626/1994), che in linea di principio dovrebbe affiancare e sostenere in termini di effettività le garanzie e le tutele di legge riconosciute sul piano individuale a tutti i lavoratori e in tutti i settori di attività privati o pubblici a prescindere dal numero di persone occupate (cfr. gli artt. 1 e 2 del Decreto Legislativo n. 626/1994), quando addirittura non sia del tutto assente è comunque fortemente limitato e condizionato dal prendere posizioni che, nel tentativo di tutelare i settori della forza lavoro precaria, possano poi mettere in discussione i livelli occupazionali anche dei settori della forza lavoro regolare. Si deve in effetti riconoscere come sia proprio il ricatto occupazionale a disincentivare e dissuadere fenomeni indotti di solidarietà aggregata tra lavoratori tutelati e lavoratori temporanei, contribuendo così ad

accentuare le diseguaglianze e le differenze che esistono tra le aree forti e le aree deboli del lavoro.

Emblematiche delle enormi ed oggettive difficoltà in cui si dibatte (e lacera) il sindacato di fronte alla disoccupazione e alla conseguente precarizzazione dei rapporti di lavoro sembrano essere, ancora una volta, proprio le più recenti e drammatiche tragedie che hanno colpito il mondo del lavoro. Si consideri, a titolo indicativo, una delle più significative vicende processuali degli ultimi anni in tema di lavoro “nero”, omissione dolosa delle cautele antinfortunistiche, disastro e omicidio colposo a seguito di infortunio sul lavoro (cfr. Cassazione sez. penale 8 novembre 1993 n. 10048, Arienti e altri, in *DPL*, 1994, n. 1, pp. 55-61, con nota di Guariniello). Nel giungere a negare l'ammissibilità della costituzione di parte civile dei sindacati Cgil, Cisl e Uil per risarcimento del danno morale, in margine alla tragedia del 13 marzo 1987 nel bacino di carenaggio del cantiere San Vitale nel porto di Ravenna, la Cassazione penale con sentenza 8 novembre 1993 n. 10048, rileva in via pregiudiziale:

“nel caso in esame risulta escluso dalla sentenza che un qualsiasi sindacato fosse organizzato presso la Mecnavi, e che comunque i lavoratori avessero conferito ad alcuno di esso la rappresentanza degli interessi di cui innanzi”, mentre “non risulta minimamente accertato che anche il loro diritto di controllo e di promozione sia stato leso in concreto in una qualsiasi occasione in cui avessero tentato di esercitarlo”, né che “i sindacati o anche uno di essi abbia mai ricevuto ostacolo alla costituzione o al controllo o che comunque abbia mai denunciato un comportamento del genere (...). La sentenza sembra giustificare tale assenza affermando che i sindacati si trovarono nella impossibilità di esercitare i poteri spettanti alle rappresentanze sindacali aziendali. Di qui la caduta della loro immagine e del loro prestigio, anche presso l'opinione pubblica e nei mass media. Ma si tratta di affermazione priva di ogni riferimento a fatti concreti di impedimento e soprattutto di giustificazione che non giova neppure ai sindacati interessati nella misura in cui appare una difesa d'ufficio, quasi paternalistica, del loro sindacato tempestivo intervento a tutela della salute e della integrità fisica dei lavoratori della Mecnavi” (pp. 60-61).

Per poi aggiungere, con toni quasi più sprezzanti che amari:

“se un'organizzazione aziendale interna mancava, vuol dire che i sindacati avevano rinunciato per propria decisione a costituirla: non devono dar conto ad alcuno della loro politica organizzativa. Ma giustificare la loro protesta dopo il disastro con pretese difficoltà ambientali e non precisati impedimenti finisce per apparire come un tentativo di rifar loro una non richiesta “verginità” di fronte all'opinione pubblica e ai mass media, non a caso esplicitamente richiamati dalla sentenza, e dalla stessa comunità di lavoratori” (p. 61). (In senso conforme, nel negare la costituzione di parte civile del sindacato, cfr. Cassazione S.U. 21 aprile 1989 n. 6168, Iori e altri, in *DPL*, 1989, n. 23, p. 1581; Cassazione sez. penale 21 dicembre 1990 n. 16823, Landini e altri, in *DPL*, 1991, n. 6, p. 369. Sul punto, per gli spiragli aperti dalla sentenza n. 10048/1993, che infatti non sembra più negare, perlomeno in linea di principio, la costituzione di parte civile del sindacato nel caso in cui sia individuabile una lesione di un suo diritto soggettivo, cfr. Guariniello R., 1994a, pp. 272-278).

Per le categorie di lavoratori che sempre più spesso si discostano dal tipo “normativo” del lavoro subordinato, le solenni affermazioni contenute nella Carta costituzionale (cfr. in particolare gli artt. 1, 2, 3, 4, 32, 35, 39, 40, 41 Costituzione) paiono allora destinate a rimanere ancora una volta lettera morta, mentre in termini di *effettività* sembrano essere stati compiuti più passi indietro che in avanti rispetto al problema della tenuta delle conquiste sociali e normative degli anni Sessanta e Settanta rispetto alle spietate logiche del mercato e della concorrenza. Niente di più facile che, paradossalmente, proprio nel momento in cui l'ordinamento giuridico compie un significativo sforzo per modernizzare l'intero sistema prevenzionistico attraverso l'emanazione del Decreto Legislativo n. 626/1994, nella coscienza collettiva di ampi strati della società la tutela della salute possa degradare a livello di “un lusso superfluo nel momento stesso in cui il lavoro “diventa” un privilegio, un bene che può essere perso in qualsiasi momento” (Montuschi L., 1976, p. 155). E questo fino al punto estremo di ribaltare il corollario di una consolidata lettura degli articoli 32 e 41 della Costituzione, che, nel pieno rispetto del diritto al lavoro di cui all'articolo 4, vuole la libertà d'impresa e di iniziativa economica subordinata al diritto alla salute e non viceversa (cfr. Montuschi L., 1987, p. 87; Smuraglia C., 1980, p. 507).

4. Le condizioni di salute e sicurezza nei rapporti di lavoro atipici: casistica.

Al di là delle pur numerose tragedie, dei casi che fanno notizia e che periodicamente riempiono le pagine dei giornali, esistono ancora nel nostro Paese numerosissime situazioni ambientali, culturali e sociali agevolmente riconducibili al drammatico quadro occupazionale sopra descritto, e che, sebbene forse meno eclatanti o inquietanti per l'opinione pubblica, non per questo si traducono in condizioni di lavoro a lungo andare meno pericolose per la salute e la dignità di questo esercito di lavoratori temporanei e atipici. Occorre infatti riconoscere l'esistenza di rilevanti contesti produttivi, ormai sotto gli occhi di tutti, dove l'organizzazione del lavoro, la competitività aziendale ed i sorprendenti livelli di produttività si basano — più che su processi di specializzazione flessibile tipici del terziario avanzato — proprio sull'elusione fraudolenta e sistematica anche delle più elementari regole di sicurezza e igiene dettate dal buon senso prima ancora che dal Legislatore. Al riguardo giova ricordare, una volta ancora, la sentenza della Cassazione sez. penale 8 novembre 1993 n. 10048, Arienti e altri (cit.), in quanto emblematica delle condizioni di lavoro che spesso accompagnano il "miracolo" di una larga fetta dell'imprenditoria italiana. Ricostruendo le circostanze che hanno portato alla morte di ben tredici operai nel porto di Ravenna il 13 marzo 1987, la Cassazione rileva in via pregiudiziale che:

"la società Mecnavi, in una situazione di crisi del settore cantieristico e di accesa concorrenza, era riuscita ad assorbire altre aziende, fino a diventare una delle prime se non proprio la prima azienda cantieristica privata italiana (...); tale posizione aveva conquistato facendo ricorso ad una forza lavoro costituita da "terzisti" (solamente 78 dipendenti fissi rispetto a 200 — 300 impegnati giornalmente) e ad un alto numero di ore giornaliere di lavoro, e soprattutto compiendo ridottissimi investimenti per la sicurezza: nel 1986 aveva speso in questo settore 8 milioni, a fronte di un fatturato di circa 19 miliardi di lire (p. 56).

La violazione delle norme sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro non doveva invero preoccupare più di tanto i responsabili della Mecnavi, in un contesto ambientale e produttivo in cui l'appalto di mere prestazioni di lavoro è un fenomeno quantomai diffuso e tollerato, e nessuno avrebbe mai avuto nulla da contestare se non si fosse poi verificato l'incidente. E in effetti, che la previsione strategico-organizzativa della società fosse in linea di principio azzeccata lo dimostrava la stessa sentenza del Tribunale al vaglio della Cassazione per il giudizio di legittimità, allorché riconosceva l'impossibilità di sanzionare i responsabili della tragedia sotto questo particolare profilo: "il reato di fornitura abusiva di manodopera e le contravvenzioni connesse venivano (infatti) dichiarati estinti per amnistia" (p. 56).

La forte competitività della società si fondava dunque sulla possibilità di utilizzare di fatto, in modo altamente flessibile, seppure in spregio alle norme vincolistiche sul collocamento e sull'interposizione di manodopera, tutti i lavoratori di cui aveva di volta in volta bisogno (quasi giorno per giorno), mentre i lavori si svolgevano:

"in assenza di condizioni minimali di sicurezza e in particolare senza adeguati strumenti di prevenzione, senza adeguati schemi di organizzazione dello stesso (contemporaneità tra pulizie e saldature a fuoco), in mancanza di piani operativi di soccorso, in assenza di vigilanza e di controlli" (p. 58).

Nel caso di specie, in sostanza, come puntualmente dimostrato dall'analisi dei fatti di causa, la violazione della disciplina antinfortunistica rispondeva ad una precisa strategia produttiva e ad una consapevole scelta di organizzazione del lavoro:

"i giudici di merito hanno ritenuto che il grave pericoloso incendio e la morte dei tredici operai abbiano avuto la causa prima nella consapevole omissione di necessarie misure contro i disastri e gli infortuni sul lavoro, e specificamente nella dolosa trascuratezza di un adeguato impianto di spegnimento degli incendi. Hanno perciò addebitato (agli imputati) il delitto di omissione dolosa di cautele, di cui all'art. 437 c.p. I ricorrenti hanno negato la sussistenza di tale reato, e in subordine la qualificazione giuridica che è stata data al fatto. Al riguardo hanno denunciato violazione di legge e mancanza e illogicità di motivazione. Ma la censura non è fondata. (...) Sia l'omissione che la rimozione devono esser tali da determinare pericolo per la pubblica incolumità, (mentre) non occorre che (il fatto) sia anche specificamente perseguito (dolo specifico). Si comprende allora come anche la semplice consapevolezza e accettazione di fare a meno degli impianti o degli apparecchi o dei segnali necessari, quale che ne sia la ragione, integri pienamente il reato. Anche se è causata dalla intenzione di ridurre i costi

dell'opera cui le attrezzature servono e magari nella speranza che non si verifichi disastro o infortunio, la condotta rimane illecita e punibile" (p. 59).

Come il caso della Mecnavi sta simbolicamente a dimostare (cfr. Ricordy, 1996, p. 9), queste molteplici ipotesi di elusione strisciante e programmata della normativa legale e contrattuale antinfortunistica sono peraltro il più delle volte destinate a manifestarsi secondo forme e modalità particolarmente nebulose e frammentarie. Il complessivo sistema di prevenzione viene infatti progressivamente *de-strutturato* mediante strategie ed espedienti più o meno legittimi di aggiramento degli obblighi di legge come appunto il ricorso a prestazioni di lavoro irregolare o a decentramenti fittizi destinati inevitabilmente ad emergere soltanto ad incidente avvenuto. Situazioni altamente complesse ed articolate, insomma, che comportano la violazione di un inestricabile intreccio di norme e principi giuridici, che, seppure collocati su piani logici e concettuali distinti, non necessariamente si pongono tra di loro in alternativa, ma anzi costringono l'interprete a continui e problematici rimandi da un istituto all'altro (a partire naturalmente dal profilo preliminare della qualificazione della fattispecie come di lavoro autonomo, subordinato, cooperativo, gratuito, associato ovvero come di appalto, gruppo di imprese, comando e distacco, decentramento fittizio, etc.).

La casistica è veramente sterminata.

Si pensi, per esempio, alle lavorazioni a domicilio per attività che comportano l'impiego di sostanze o materiali sicuramente nocivi o pericoli per la salute o l'incolumità del lavoratore e dei suoi familiari, in aperta violazione dell'articolo 2 della Legge n. 877/1973 sul lavoro a domicilio, o comunque alle prestazioni di lavoro a domicilio coordinate da mediatori e intermediari secondo modalità chiaramente *contra legem* (art. 2, ultimo comma) e per le quali sono del pari impossibili gli accertamenti e gli studi sulle condizioni in cui si svolge il lavoro previsti dall'articolo 7 della stessa legge. O anche all'impiego di manodopera temporanea in appalti e subappalti fittizi aventi ad oggetto intere lavorazioni o parti del ciclo produttivo dell'impresa committente che si devono necessariamente svolgere mediante l'utilizzazione di agenti chimici, fisici e biologici veleniferi o attraverso l'utilizzazione di impianti, attrezzature e macchinari particolarmente pericolosi o inaffidabili: lavorazioni caratterizzate da una particolare nocività e il più delle volte realizzate in condizioni macro e micro climatiche altamente critiche, senza limiti di orario e senza alcun controllo medico, in ambienti fatiscenti, insalubri, esposti a gas, vapori, odori, polveri, fumi e privi di attrezzature tecniche di prevenzione (cfr. Greco D., 1995, pp. 25-28; Mingione E., 1988, pp. 13-17, pp. 24-27; Assanti C., 1982, pp. 38-43; Mazzotta O., 1978, spec. pp. 166-171, pp. 217-234; de Marco C., Talamo M., 1976, pp. 93-129, nonché, per un'analisi delle origini storiche della connessione tra "decentramento" e "infortuni", Gaeta L., 1986, p. 82).

Si pensi poi, in particolare, alle attività lavorative precarie, stagionali e temporanee svolte da fanciulli e adolescenti privi dei requisiti d'età e di istruzione di cui all'articolo 3 della Legge n. 977/1967, ora in violazione dell'obbligo dell'esame medico preventivo e periodico (artt. 8, 9, 10 Legge n. 977/1967), ora in condizioni di lavoro insoddisfacenti e inadeguate a garantirne la salute e lo sviluppo psico-fisico (art. 7), ora senza vincoli di orario, riposi settimanali e pause intermedie (artt. 18, 19, 20, 21, 22, 23), ora addirittura in esecuzione di lavori pericolosi, faticosi e insalubri di cui agli articoli 5 e 6 della medesima legge e minuziosamente elencati nel D.P.R. n. 432/1976 (cfr. ora anche le disposizioni contenute nella Direttiva n. 94/33 relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, vincolanti a partire dal 22 giugno 1996) (11). Sono circa 60.000 all'anno gli infortuni sul lavoro registrati tra i giovani e gli adolescenti di età compresa tra i 15 ed i 19 anni (circa 100 i casi mortali e 1.500 i casi di invalidità permanente), mentre sempre più frequenti sono gli incidenti che occorrono a bambini-operai di 10-15 anni, privi della stessa consapevolezza dei rischi esistenti o virtuali, nei laboratori artigianali e nei cantieri edili dove svolgono attività lavorative in ausilio dei loro genitori: secondo i dati INAIL ogni anno vengono coperti da assicurazioni per lesioni riportate sul lavoro addirittura circa 1.400 ragazzi e ragazze al di sotto dei 14 anni (Ricordy G., 1996, p. 8; cfr. Costa G., Cadum E., 1995, p. 209, p. 218; cui *adde* per l'area siciliana D'Amore N., 1995, pp. 20-24, mentre per quella napoletana sempre d'attualità de Marco C., Talamo M., 1979, pp. 41-49; cfr. anche Mingione E., 1988, p. 29, Dallago B., 1988, pp. 214-225, nonché il classico contributo di Berlinguer G., Cecchini L., Terranova F., 1977, spec. pp. 75-165; per i profili più propriamente giuslavoristici della problematica v. invece

(11) "Direttiva del Consiglio del 22 giugno 1994 n. 94/33 relativa alla protezione dei giovani sul lavoro", in Roccella M., Civale G., Izzi D., 1995, pp. 638-645.

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

Giarrusso S., 1993, pp. 41-52; Sala Chiri M., 1982, pp. 201-218, cui *adde* Cassazione 6 marzo 1990 n. 3241, Di Battista e Cassazione 11 marzo 1993 ordinanza n. 54, Pagliaroli, entrambe in Guariniello R., 1994a, p. 164).

E si pensi anche alle prestazioni lavorative pericolose, faticose e nocive alla salute della donna e del futuro nascituro svolte da lavoratrici stagionali e intermittenti durante i periodi di gestazione in violazione dell'articolo 3 della Legge 1204/1971 (per non parlare delle disposizioni contenute nella Direttiva n. 92/85/CEE relativa alle condizioni di salute e sicurezza delle lavoratrici gestanti e puerpere) (12) ovvero da lavoratrici in "nero" operanti soprattutto nel settore calzaturiero, nel tessile-abbigliamento, nel commercio, nel turismo o a favore di cooperative socio-assistenziali, imprese di pulizia, etc. (cfr. per l'area marchi-giana Pistelli L., 1995, pp. 37-40, nonché sulle problematiche dell'aborto e del parto prematuro delle lavoratrici madri v. Marini G., 1995, pp. 856-861. In giurisprudenza: Cassazione 24 gennaio 1989 n. 869, Basile, in Guariniello R., 1994a, p. 164). Senza dimenticare, inoltre, i delicati profili fisici e soprattutto psicologici legati alla tematica sulle molestie sessuali nei luoghi di lavoro, che, secondo una lettura particolarmente moderna ed efficace della normativa interna e comunitaria, rientrerebbero a pieno titolo nell'ambito della tutela dell'ambiente di lavoro (cfr. Balandi G.G., 1990, p. 222) (13).

Di dubbia chiarezza ed efficacia sembrano poi le norme prevenzionistiche predisposte dal Legislatore interno e comunitario in tema di appalti e subappalti (cfr. l'art. 7 del Decreto Legislativo 626/1994, il comma 4 dell'articolo 6 della Direttiva madre n. 89/391/CEE, nonché la Direttiva n. 92/57/CEE sulle misure minime di sicurezza e di salute per i cantieri temporanei o mobili). Sotto gli occhi di tutti sono le precarie condizioni di salute e sicurezza

note

(12) "Direttiva del Consiglio del 19 ottobre 1992 n. 92/85 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento", in Roccella M., Civale G., Izzi D., 1995, pp. 632-638.

(13) Al riguardo, è certamente vero che il Consiglio e la Commissione dell'Unione Europea hanno ricondotto la fattispecie delle molestie sessuali all'interno delle problematiche relative alla pari dignità (cfr. rispettivamente EEC Resolution on sexual harassment del 29 maggio 1990, in *EIRR*, 1990, p. 26 e Raccomandazione della Commissione del 27 novembre 1991 n. 92/131 sulla tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro, in Roccella M., Civale G., Izzi D., 1995, pp. 375-383); tuttavia, ed in attesa del tanto auspicato intervento del Legislatore, alcuni recenti interventi della nostra giurisprudenza non hanno esitato a riproporre, secondo argomentazioni suggestive e in linea di principio convincenti, tale accostamento tematico tra "salute" e "molestie sessuali", sul presupposto che l'obbligo previsto dall'art. 2087 c.c. non è limitato al rispetto della legislazione prevenzionistica in senso stretto, ma, come si evince da un'interpretazione della norma in aderenza ai principi costituzionali e comunitari, implica anche il divieto di comportamenti commissivi od omissivi lesivi dell'integrità psicofisica e morale del lavoratore come appunto le molestie sessuali o veri e propri atti di libidine violenti (così Cassazione 17 luglio 1995 n. 7768, in *MGL*, 1995, pp. 561-564; Tribunale di Milano 19 giugno 1993, in *D&L*, 1994, pp. 130-...; Pretura di Milano 12 gennaio 1995, in *FI*, 1995, cc.1985-1987; Pretura di Milano 20 febbraio 1995, *ivi*, cc. 1987-1990; Pretura di Milano 14 agosto 1991, in *RGL*, 1992, pp. 1067-1074, con nota di Verdoliva; Pretura di Torino 26 gennaio 1991, in *RIDL*, 1991, II, pp. 431-437, con nota di Pera). Circostanza questa di non poco conto solo se si considera la particolare e devastante insidiosità del ricatto sessuale verso persone non provviste della garanzia della stabilità del posto di lavoro, spesso isolate e prive del sostegno sindacale, quando l'alternativa è il più delle volte la disoccupazione (sulla tematica delle molestie sessuali e sui più recenti orientamenti dell'Unione Europea cfr. in particolare Muscolo G., 1995, pp. 5-6; Regolo L., 1995, pp. 157-169).

(14) Le ricerche empiriche parlano di legioni di muratori, imbianchini, piastrellisti, lattinieri, elettricisti, artigiani, carpentieri, garzoni, etc. "inviati" due settimane in un cantiere e subito dopo altre due-tre settimane in un diverso cantiere posto a decine e talvolta anche a centinaia di chilometri di distanza, senza avere alle spalle alcuna organizzazione tecnico-logistica, senza conoscere le misure anti-infortunistiche adottate dall'azienda-madre (spesso perché non si conosce neppure la lingua italiana o addirittura perché norme antinfortunistiche non esistono affatto), senza sapere per conto di chi né cosa si sta realizzando, senza conoscere il modo di lavorare degli altri né i "cenni" convenzionali, senza sapere se il giorno dopo torneranno in quel cantiere o se il pulmino li porterà a lavorare altrove: così espressamente Trasatti M., 1995, p. 48. In tema cfr. anche Greco R., 1995, pp. 16-18; Cigni F. 1995, pp. 17-19; Qeddari S., 1995, pp. 41-43, nonché, per gli aspetti più propriamente giuridici, Focareta F., 1990, pp. 5-26. La situazione è quanto mai critica, al punto che proprio agli inizi del 1996 la Procura della Repubblica presso la Pretura Circondariale di Roma non soltanto ha disposto il sequestro di diciassette cantieri per gravissime violazioni delle norme sulle assunzioni dei lavoratori, sugli appalti e subappalti, nonché sulle misure antinfortunistiche e di igiene del lavoro (completa mancanza di opere di protezione, di cinture di sicurezza, di tavole fermapiè, di impalcati, di transenne protettive, protettori personali, utilizzo di macchinari difettosi o pericolosi, etc.), ma ha anche addirittura posto sotto inchiesta le UU.SS.LL. della zona per non avere svolto i controlli loro affidati dalla legge (per queste notizie v. Ferri S., 1996, p. 9, mentre per la complessa tematica del concorso fra la contravvenzione di appalto di mere prestazioni di lavoro e la violazione amministrativa di assunzione di lavoratori senza il tamite degli uffici di collocamento v. recentemente Delogu T., 1995, pp. 496-507 e, in giurisprudenza, Cassazione 29 gennaio 1994 n. 897, in *DPL*, n. 17, p. 1171, cui *adde*, per una ricostruzione delle diverse fattispecie ed una esaustiva indicazione delle sanzioni, Giarrusso S., 1993, pp. 15-30, pp. 164-186, pp. 358-369).

nei cantieri portuali e soprattutto nei cantieri edili, dove vere e proprie squadre di “picchettini”, di lavoratori temporanei e di immigrati clandestini operano sotto la sapiente regia di ben organizzate reti di caporali italiani, albanesi, rumeni, nordafricani o addirittura di organizzazioni mafiose e camorristiche. Il “mercato delle braccia”, che secondo le stime sindacali rappresenterebbe circa il 10 per cento dell’intera forza lavoro del settore, è appunto una delle cause principali degli infortuni nei cantieri o nelle attività di manutenzione (14).

Altrettanto note, e regolate da meccanismi sostanzialmente analoghi a quelli del lavoro edile, sono poi le condizioni di lavoro registrabili soprattutto in Puglia, Calabria e Campania nelle attività di raccolta e di prima lavorazione dei prodotti agricoli in coincidenza con i ricorrenti cicli produttivi stagionali, anche in questo caso segnate dai molteplici inconvenienti determinati dalla presenza di caporali, intermediari e capo-cottimisti (cfr. AA.VV., 1995, p. 12; Somma C., 1995, pp. 44-47; Kaziana T., 1995, pp. 29-30; Sandri L., 1995, pp. 18-19; sempre sulla figura del “caporale”, attualmente all’attenzione di una apposita Commissione d’inchiesta del Senato presieduta dal senatore Donato Manfroi, v. anche la circolare n. 3529 emanata il 31 luglio 1990 dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in *LPO*, 1990). Sono anzi proprio l’agricoltura e l’edilizia a segnalare il maggior numero di condizioni macro e micro climatiche sfavorevoli, quali, in via esemplificativa, ambienti nocivi e insalubri, spostamento di carichi pesanti, incentivi “selvaggi” sulla produttività, informazioni e formazione inadeguate, posture dolorose e stancanti, attrezzature difettose e insoddisfacenti, orario di lavoro lungo e notturno, ricorso al lavoro di adolescenti e bambini, disagi sociali e psicologici, etc. (15).

Gli esempi di prestazioni di lavoro temporaneo e precarie svolte in condizioni igieniche critiche potrebbero facilmente continuare. Un elenco approssimativo, ma largamente indicativo, potrebbe ricavarsi da tutte quelle prestazioni di lavoro “nero” che dovrebbero invece svolgersi attraverso il controllo di visite mediche preventive e periodiche (cfr. gli articoli 157, 158 e 159 D.P.R. n. 1124/1965) e comunque previa assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali di cui all’art. 1 del D.P.R. n. 1124/1965; o anche da quelle prestazioni di lavoro temporaneo o precario svolte in violazione dell’articolo 216 (*Delle lavorazioni insalubri*) di cui al Testo Unico delle Leggi Sanitarie, R.D. 27 luglio 1934 n. 1265, come specificato con Decreto del Ministero della Sanità 19 novembre 1981. Si pensi, in particolare, alle attività che comportano l’utilizzazione o la produzione di particolari sostanze velenose, quali determinati acidi, acetati, asfalti, bitumi, catrami, canape, colle, gas, inchiostri, minerali, oli, vapori, etc. Tuttavia, e senza dilungarci ulteriormente nell’analisi casistica, ai fini della nostra indagine può essere a questo punto molto più utile svolgere alcuni rilievi di carattere generale per cercare poi di trarre qualche conclusione.

In primo luogo, si deve ricordare la circostanza che, sia per la mancanza di una comunanza di interessi con le maestranze stabili dell’impresa dove si svolge il lavoro, sia soprattutto per le stesse modalità fisiche e temporali della prestazione lavorativa, ben difficilmente questi lavoratori sono in grado di maturare un senso di solidarietà collettiva in grado di garantire efficaci forme di autotutela. L’urgente necessità di trovare un lavoro, quantunque temporaneo e in ipotesi degradante, confina in una ben nota e diffusa “ideologia della fatalità” il rischio (elevato) di subire infortuni e malattie professionali, mentre l’istanza di legalità, quando non sia addirittura assente in ragione di un interesse congiunto tra datore di lavoro e lavoratore (alla clandestinità, all’abusivismo, all’evasione, etc.), non riesce normalmente ad esprimersi o incanalarsi in una adeguata dimensione collettiva, traducendosi più facilmente in una mera monetizzazione *sub specie* di occasione di lavoro della peraltro scarsa domanda di salute e sicurezza esistente (sull’ideologia della fatalità cfr. Biagi M., 1991b, p. 123; Montuschi L., 1976a, p. 89). In secondo luogo, e come del resto già autorevolmente

note

(15) Al riguardo, e come facilmente intuibile, sono i dati della contabilità nazionale, le rilevazioni dell’INAIL, le risultanze della Commissione parlamentare d’inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende presieduta da Luciano Lama (cfr. Relazione, 1989) e le ricerche patrocinate della *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (cfr. Paoli P., 1992) a dimostrare statisticamente questa preoccupante, ma non certo sorprendente coincidenza. Da un lato, infatti, su circa cinque milioni di unità di lavoro non regolare, l’agricoltura e le costruzioni insieme ne assorbono circa più del 40 per cento, mentre, dall’altro lato, sono proprio questi due settori produttivi (unitamente al settore dei trasporti) a rappresentare i comparti dove l’incidenza delle “morti bianche”, degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali è più elevata (cfr. Costa G., Cadum E., 1995, pp. 217-219; Palma M., 1992, pp. 52-53; Villa P., 1991, spec. pp. 95-96; Relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende, 1989, p. 57, nonché, per la situazione ancora più grave presente nelle zone meridionali del Paese, Mingione E., 1991, pp. 237-246).

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

dimostrato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende presieduta da Luciano Lama (Relazione, 1989, spec. pp. 53-58, p. 70), vuoi per le particolarità di organizzazione del lavoro, vuoi per le già rilevate connessioni tra decentramento produttivo ed elusione delle normative prevenzionistiche, vuoi appunto per l'assenza della tutela sindacale e per la mancata applicazione dei contratti collettivi di categoria, vuoi infine per la difficoltà degli apparati pubblici di controllare efficacemente l'universo dell'impresa minore, il rischio infortunistico risulta di gran lunga più elevato nelle imprese di piccole e piccolissime dimensioni. Dato quest'ultimo di non poco conto, e che contribuisce ad evidenziare lo stretto connubio e la contiguità tra decentramento produttivo, piccola impresa, lavoro atipico e infortuni sul lavoro.

Tenuto conto del peculiare tessuto produttivo del nostro Paese — largamente caratterizzato da piccole-piccolissime imprese che lavorano per conto terzi e da un massiccio ricorso al lavoro irregolare e al decentramento — non si può allora che riconoscere l'estrema gravità del fenomeno comparativamente alla situazione rilevabile in altri Stati dell'Unione Europea (16).

Ora, è indubbiamente vero, perlomeno in linea generale, e come peraltro si afferma anche nel quarto "considerando" della Direttiva n. 91/381/CEE, che dalle ricerche effettuate in questo campo i lavoratori temporanei risultano esposti in tutti gli Stati membri a maggiori rischi di infortuni sul lavoro e malattie professionali rispetto alle altre categorie di lavoratori. Sebbene al riguardo manchino dati precisi e aggiornati, laddove sono state fatte alcune indagini comparative si stima che i tassi di mortalità ed infortuni sul lavoro dei lavoratori temporanei siano almeno due-tre volte più elevati di quelli dei lavoratori stabili e permanenti dell'impresa (cfr. Daugareilh I., 1992, p. 78, nota 31, Rodríguez Piero M., 1992, pp. 212-213). In effetti, un po' dovunque è generalizzata la tendenza ad assegnare ai lavoratori temporanei quei compiti rischiosi, pericolosi o da svolgersi in ambienti insalubri che il personale regolare dell'impresa normalmente rifiuterebbe (Rothan A., 1989, pp. 2157-2159): in questi casi, l'urgenza di trovare un'occupazione ribalta completamente la prospettiva in cui — espressamente — si pone la Direttiva n. 89/391/CEE, nel senso che è l'uomo ad adattarsi al lavoro, e non viceversa.

Recenti studi segnalano peraltro due ulteriori aspetti psico-patologici particolarmente significativi, che concorrono ad aumentare il rischio di incidenti e malattie professionali per i lavoratori temporanei. In primo luogo, la particolare situazione di insicurezza e disagio legata alla circostanza di non fare parte di una precisa collettività aziendale: lo svolgimento di missioni 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 quella che gli psicologi chiamano la "percezione gruppale del rischio", e cioè la possibilità di percepire gli accordi implicitamente o esplicitamente adottati dal gruppo per fronteggiare situazioni di pericolo o di emergenza (cfr. Fanelli C., 1992, p. 56-57; Rogers J.K., 1995, pp. 148-152; Amovilli L., 1995, spec. pp. 27-28, e ivi ampi riferimenti bibliografici di psicologia del lavoro). In secondo luogo, il forte senso di alienazione, frustrazione e disaffezione dal lavoro: l'esecuzione di compiti monotoni, pericolosi, faticosi o ripetitivi, il più delle volte da svolgersi fisicamente isolati rispetto sia ai lavoratori dell'"agenzia" sia a quelli dell'impresa dove si svolge la missione (si pensi ai vigilantes, ai motofattorini, ai pulitori di vetri, agli scaricatori, etc.), aumentano enormemente il rischio di incidenti per disattenzione, stress, negligenza, mancanza di controllo circa le condizioni di lavoro, etc. (Rogers J.K., 1995, spec. pp. 142-166, e ivi ampi riferimenti bibliografici; sulla "solitudine" che scaturisce dalla precarietà dell'impiego, cfr. Desjardins B., 1955, pp. 52-54).

Tuttavia, ed è qui che a nostro avviso sta la gravità del caso italiano, nel nostro Paese il fenomeno del lavoro atipico e temporaneo sembra più facilmente confluire — quantitativamente e qualitativamente — nel mercato del lavoro irregolare e sommerso, che non

note

(16) Significative, al riguardo, sono le stime sulla distribuzione numerica e occupazionale della forza lavoro per fasce dimensionali nel nostro Paese: a) il 94.54 per cento delle imprese occupa meno di 10 lavoratori, per un totale di 5.227.515 addetti pari al 48.73 per cento dell'intera forza lavoro; b) il 4.86 per cento occupa tra 10 e 49 lavoratori, per un totale di 2.703.478 addetti pari al 25.20 per cento dell'intera forza lavoro; c) lo 0.35 per cento occupa tra 50 e 99 lavoratori, per un totale di 750.371 addetti pari al 7.0 per cento dell'intera forza lavoro; d) lo 0.22 per cento occupa tra 100 e 499 lavoratori, per un totale di 1.272.099 addetti pari all'11.86 per cento; e) lo 0.02 per cento occupa tra 500 e 999 lavoratori, per un totale di 322.643 pari al 3.01 per cento dell'intera forza lavoro; f) lo 0.35 per cento occupa oltre 1000 lavoratori, per un totale di 450.210 addetti pari al 4.2 per cento dell'intera forza lavoro. Come si può facilmente notare il numero delle imprese con meno di 50 addetti è pari al 99, 4 per cento del totale, pari al 74 per cento in termini occupazionali. (Fonte: Banca dati CERVED, rilevazione aggiornata al febbraio 1996).

conquistare, invece, aree del mercato del lavoro ordinario e regolare presidiate da quella regola o principio di parità di trattamento tra lavoratori stabili e lavoratori precari (non solo formalmente, ma anche) sostanzialmente presente nella maggioranza degli Stati dell'Unione Europea e ora canonizzata nella Direttiva n. 91/383/CEE.

Come già accennato, e come la casistica sopra riprodotta puntualmente conferma, in un mercato del lavoro frammentato, profondamente segnato da alti tassi di disoccupazione e da situazioni diffuse di degrado economico e sociale, sembra anzi sempre più diffuso e consolidato il convincimento della ineluttabilità e perfino della sostanziale giustificabilità di condizioni di lavoro aleatorie e precarie: l'accesso al lavoro, in definitiva, rappresenta ormai in quasi tutte le zone del Paese un bene prioritario e irrinunciabile, tanto da legittimare socialmente — se non addirittura esigere — l'attenuazione dell'istanza prevenzionistica. Malattie e incidenti sul lavoro, quando non siano “spettacolari” e improvvisi, non sembrano del resto sconvolgere più di tanto un'opinione pubblica sempre più apatica, e questo neppure quando le “differenze professionali” nella mortalità, negli infortuni e nelle malattie sono statisticamente allarmanti e inequivocabili.

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

5. Salute e sicurezza e rapporti di lavoro atipici: i limiti della “supplenza giudiziaria”.

Di fronte ad un quadro occupazionale a dir poco contraddittorio ed inquietante, largamente caratterizzato da ampie sacche di irregolarità e impunità, si comprende facilmente perché “non ha suscitato forti emozioni in Italia, tra giuslavoristi e sindacalisti, né tra ufficiali e cursori del governo del mercato del lavoro, la direttiva n. 91/383/CEE” (Arrigo G., 1992, p. 117).

In effetti, se è vero che nel nostro Paese le condizioni di salute e sicurezza sul lavoro sono particolarmente critiche per le sempre più vaste frange di lavoratori atipici e temporanei, per i lavoratori dell'edilizia, per le donne (specie in stato di gravidanza), per i giovani, per gli adolescenti e per i bambini, allora tanto il disposto dell'articolo 15 della Direttiva madre n. 89/391/CEE, secondo cui “i gruppi a rischio particolarmente esposti devono essere protetti dagli specifici pericoli che li riguardano”, quanto le direttive particolari e di settore (oltre alla Direttiva n. 91/383 in tema di lavoro temporaneo, cfr. rispettivamente la Direttiva n. 92/57/CEE sulla sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, la Direttiva n. 92/85 sulle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento e la Direttiva n. 94/33 concernente la protezione dei giovani sul lavoro) rischiano ancora una volta di risolversi in mere affermazioni di principio. Con riferimento alla Direttiva n. 91/383/CEE sul lavoro temporaneo, in particolare, sembra allora fuorviante chiedersi semplicemente se il nostro ordinamento sia o meno al passo con quello comunitario: lo scontato giudizio di conformità formale tra i due ordinamenti, formulato in precedenza sul presupposto della inesistenza nel diritto interno della fattispecie lavoro intermittente tramite “agenzia”, da un lato, e della piena equiparazione sotto i profili della tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra lavoratori temporanei e lavoratori stabili dell'impresa, dall'altro lato (v. *supra* 2.1.), non può infatti che ingenerare equivoci e sollevare perplessità non appena ci si sposti su un piano sostanziale e di effettività.

In realtà, è la stessa matrice da cui è scaturita la Direttiva sul lavoro temporaneo (analoga a quella della Direttiva sul lavoro dei giovani e a quella della Direttiva sul lavoro delle donne), e cioè l'articolo 118A del Trattato, a spiegare molte cose. Non si tratta, peraltro, di ritornare sulla annosa questione dell'esatto significato da attribuire al termine “ambiente di lavoro” (cfr. per tutti Biagi M., 1992, pp. 242-246). Tanto più che, perlomeno con riferimento alla Direttiva n. 91/383/CEE, “non sembra che il legislatore comunitario sia incorso in forzature interpretative che pure si erano paventate”. Come dimostra la stessa posizione favorevole assunta al riguardo da un Governo come quello inglese, che non può essere certo accusato di interpretazione estensiva della potestà legislativa contenuta nell'articolo 118A (cfr. il contributo di Neal A.C., in questo numero della rivista), non sembrano infatti esservi molti dubbi sulla circostanza che si sia intervenuti sulla materia dell'ambiente di lavoro intesa in senso stretto (o comunque tradizionale) (cfr. ancora Biagi M., 1992, p. 243).

Piuttosto, giova evidenziare il carattere se non ambiguo, comunque sostanzialmente “bifronte” (Rodríguez Piñero M., 1992, p. 210) di direttive come quella sul lavoro temporaneo, (cit.), quella sul lavoro delle donne (cit.), quella sul lavoro dei giovani (cit.) e quella su taluni

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

aspetti dell'orario di lavoro (17), che, seppure formalmente dirette a disciplinare i soli profili dell'ambiente di lavoro "al fine di tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori" (art. 118A del Trattato), sono poi di fatto chiamate ad incidere ed operare in funzione di uno stretto intreccio con i più rilevanti aspetti sostanziali delle materie di volta in volta trattate ("diritti e interessi" dei lavoratori atipici: art. 100 del Trattato). Intervenire sulle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori temporanei e atipici, riconoscere in particolare la parità di trattamento normativo nell'accesso alle informazioni, alla formazione e ai servizi di prevenzione e protezione, è allora un'operazione sostanzialmente inutile se al contempo, e in via pregiudiziale, non vengono garantiti gli stessi diritti e interessi fondamentali di queste categorie di lavoratori subordinati (divieto di discriminazione, diritto alla continuità del reddito, parità di trattamento economico e normativo, accesso alle tutele collettive, miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, etc.).

Al riguardo sono note le vicende che hanno accompagnato — invero con scarsa fortuna — i numerosi tentativi della Commissione di fornire una disciplina complessiva del lavoro atipico: della triade di proposte di direttiva formulate nell'agosto del 1990 soltanto quella relativa alle problematiche della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro è stata infatti adottata, mentre le restanti due si sono arenate per problemi tanto di ordine procedurale che sostanziale (per un riepilogo della questione v. Roccella M., 1991, pp. 29-53, nonché, per gli sviluppi più recenti, Jeffery M., 1995, pp. 296-299). È dunque indubbiamente venuto meno il marcato rapporto di complementarità e funzionalità che legava le tre proposte di direttiva riconducendole opportunamente ad una trama organica e unitaria. Sembra tuttavia affrettato il giudizio di quanti ritengono che "questa volta è (proprio) l'attività del Legislatore comunitario a giustificare disinteresse e delusione (...): disinteresse perché la nuova direttiva non contiene una disciplina generale dei rapporti "atipici" di lavoro (...), delusione, invece, dovuta al fatto che la montagna comunitaria ha, *comme d'habitude*, partorito un topolino" (Arrigo G., 1992, p. 117, p. 118).

Certamente, se è vero che il messaggio proveniente dalla Comunità "indica con chiarezza il carattere strutturale e la irreversibilità del diffuso ricorso (anche) al lavoro intermittente tramite agenzia", non del tutto convincente è la conseguenza ipotizzata da una parte della dottrina secondo cui la Direttiva n. 91/383/CEE "fa obbligo agli Stati membri (entro il 31.12.1992) di eliminare le norme ostative alla conclusione di contratti che lo abbiano ad oggetto" (Spagnuolo Vigorita L., 1992, p. 80).

È lo stesso Documento del Commissario agli Affari Sociali del tempo — Mme Papandreou — di presentazione dei tre progetti del 1990 a precisare che l'accoglimento delle proposte non vuole, né può "attendere al diritto degli Stati Membri di proibire, sia parzialmente, sia totalmente, l'attività delle agenzie di lavoro interinale" (cfr. Arrigo G., 1992, p. 122; Roccella M., Treu M., 1992, pp. 220-221, e ivi nota 51); al più si può ragionevolmente — e realisticamente — riconoscere che l'adozione della Direttiva rappresenta un'occasione o uno stimolo per il nostro Legislatore di intervenire, in sede di trasposizione, per regolare l'intera materia del lavoro intermittente tramite "agenzia" (Biagi M., 1992, p. 244; Id., 1991, p. 8; Roccella M., Treu M., 1992, p. 221). Così come altrettanto fuori discussione è la circostanza che la Direttiva n. 91/383/CEE, sia in ragione dei suoi specifici e limitatissimi contenuti sia per il peculiare campo di applicazione (circoscritto a due sole ipotesi "tipiche" di lavoro temporaneo), pare in se stessa incapace di incidere in modo significativo sulla complessa realtà del lavoro temporaneo e atipico nel nostro così come negli altri Paesi dell'Unione. Non si deve necessariamente essere esperti di politica sociale comunitaria per ricondurre la vicenda (e soprattutto la sorte) delle tre proposte di direttiva in tema di lavoro atipico all' *impasse* in cui si trova un'Unione Europea sempre più schiacciata tra ideali di equità e solidarietà, da un lato, ed istanze di efficienza e competitività, dall'altro lato.

Tuttavia è proprio lo specifico accostamento tematico tra lavoro atipico e salute — sin qui mai proposto né dal Legislatore nazionale, né tantomeno dalla dottrina giuslavoristica — a rappresentare in se stesso il profilo di vera e radicale novità sollevato dalla direttiva; profilo che, se adeguatamente colto e valorizzato, può indubbiamente giocare un ruolo decisivo di propulsione della trasformazione e modernizzazione del nostro sistema prevenzionistico. Un sistema che, giova ricordare, anche dopo la riforma del 1994 (cfr. il d.lgs. n. 626/1994 e successive modifiche), rimane pur sempre ancorato alla realtà economica della grande e

note

(17) "Direttiva del Consiglio del 23 novembre 1993 n. 93/104 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro," in Roccella M., Civale G., Izzi D., 1995, pp. 581-587.

media impresa, “con personale relativamente stabile, con rapporti di lavoro tradizionali ed infine aperta a modelli sindacali partecipativi” (Focareta F., 1995, p. 10), quando invece la rilevazione empirica sta a dimostrare come le condizioni di salute e sicurezza siano particolarmente critiche proprio per le varie forme di lavoro occasionale, interinale e atipico rese soprattutto a favore di piccole e piccolissime imprese.

In effetti, per garantire indistintamente a tutte le categorie di lavoratori il diritto fondamentale alla salute non può certo bastare l'impegno solitario di volenterosi magistrati, istituzionalmente chiamati ad operare soltanto su episodi contingenti e in ogni caso a posteriori. Molto realisticamente, bisogna piuttosto riconoscere che affidare alla “supplenza giudiziaria” il compito di ricondurre le molteplici situazioni di lavoro irregolare, precario o clandestino agli schemi formali predisposti o vietati dal Legislatore significa rinunciare in partenza al perseguimento dell'obiettivo prevenzionistico.

Altrettanto realisticamente, peraltro, si deve ritenere che anche una legge di regolamentazione del lavoro intermittente tramite “agenzia” non possa rappresentare la “vera” soluzione del problema della tutela della salute dei lavoratori temporanei. Si può certamente discutere se la *legalizzazione* della fattispecie possa contribuire a recuperare fasce più o meno ampie di lavoro “nero” e rendere così trasparenti, se non tutte, almeno buona parte delle occasioni di lavoro reali o anche solo potenziali attualmente presenti (*rectius*: disperse) nei mercati del lavoro secondari e non-istituzionali, anche se in realtà le perplessità al riguardo sono molteplici (18). Così come si può certo ritenere auspicabile un intervento del Legislatore che, sulla falsariga del modello francese, vieti espressamente il ricorso a contratti di lavoro precari per svolgere lavori particolarmente pericolosi ovvero per l'esecuzione di alcune attività lavorative oggetto di sorveglianza medica speciale (cfr. gli artt. L. 124-2-3-2° e L. 122-3 *Code du travail*; in dottrina, oltre al contributo di J.C. Javillier in questo numero della rivista v. Blaise H., 1991, pp. 12-13; Rojot J., 1991, p. 78; BG., Berthonneau L., 1990, pp. 37-37) (19). Tuttavia, una seria ed incisiva strategia di prevenzione degli incidenti sul lavoro e delle malattie professionali non può assolutamente prescindere da valutazioni politiche di carattere più radicale e da precise opzioni di politica del diritto e di politica legislativa destinate a confluire in un approccio globale e maggiormente articolato al problema della tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro. Un approccio pragmatico, in sostanza, che porti ad interrogarsi sia sui pesanti limiti strutturali di sistemi normativi eccessivamente complessi, farraginosi e contraddittori (per i Paesi dell'Unione Europea cfr. in particolare le penetranti critiche contenute nel Rapporto Molitor 21 giugno 1995, cui *adde* per il sistema inglese l'articolo 37 del *Deregulation and Contracting Out Act* del 1994, che consente ai ministri competenti di deregolamentare la materia della salute e sicurezza, su cui Williams K., 1995, pp. 133-140), sia soprattutto sui condizionamenti di carattere sociale e culturale che conducono ad un insoddisfacente livello di effettività del dato legale.

Per i lavoratori atipici e temporanei insomma non pare esservi necessità di adottare nuove o ulteriori norme di tutela. Semmai occorre potenziare gli strumenti a disposizione degli organi ispettivi e di controllo, eliminando inutili sovrapposizioni di competenze e attivando invece strumenti informatici di collegamento tra Ministero del lavoro, Ispettorati del lavoro,

note

(18) Le stime più o meno ufficiali non sembrano invero lasciare molti dubbi: i dati comparati e le proiezioni offerte da imprese di lavoro temporaneo straniere interessate ad operare nel mercato del lavoro italiano indicano mediamente nel 2 per cento il totale della forza lavoro che potrebbe essere utilizzata per missioni di lavoro intermittente tramite “agenzia”, contro una percentuale di lavoratori irregolari che, secondo le cifre fornite dall'ISTAT (v. *supra*, nota 8), si assesta al 23 per cento dell'intera forza lavoro. Peraltro, se veramente si vuole rendere trasparente il mercato del lavoro con una legge sul lavoro intermittente tramite agenzia, allora si dovrebbe in primo luogo consentire la presenza di “agenzie” di lavoro intermittente nell'agricoltura e nell'edilizia, che infatti sono i settori maggiormente interessati tanto dalla piaga del lavoro “nero” che da quella degli infortuni e incidenti sul lavoro; ma sul punto non pare esista un adeguato consenso tra le parti sociali. Infine, una vicenda sostanzialmente analoga, come quella della legalizzazione dei contratti di formazione e lavoro, dà da pensare: infatti, se lo strumento della formazione e lavoro è stato introdotto dal Legislatore (anche) per recuperare ampie fasce di lavoro precario e sommerso, la realtà applicativa ha poi dimostrato come sia proprio la distorta applicazione dei contratti di formazione e lavoro all'origine di molti incidenti sul lavoro. Sul punto cfr. in particolare la Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende presieduta da Luciano Lama, in *LI*, 1989, *Documentazione*, n. 18, spec. p. 89.

(19) Al riguardo si segnala che il Disegno di legge del 26 giugno 1995 “Norme in materia di mercato del lavoro e flessibilità” d'iniziativa del Governo (Ministro Treu) (in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n. 2764, nonché in questa rivista, 1995, n. 2, pp. 247-261) prevede espressamente il divieto di fornitura di lavoro temporaneo “per lavori particolarmente pericolosi individuati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale (cfr. l'art. 1, comma 3, lett. f).

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

UU.SS.LL, I.N.P.S., I.V.A. e I.N.A.I.L. per la circolazione del maggior numero possibile di informazioni: instaurare, in altri termini, una reale volontà politica di attuazione delle leggi già esistenti, colpendo per esempio situazioni o comportamenti sin qui tollerati o impuniti e per i quali già sono previste adeguate sanzioni amministrative e/o penali (si pensi, ancora una volta, alla incredibile diffusione di “agenzie” e cooperative di somministrazione di manodopera) o anche adottando una consapevole politica dell’immigrazione che contribuisca ad evitare perversi fenomeni di concorrenza al ribasso tra lavoratori italiani e lavoratori extracomunitari nell’accettazione di lavori irregolari o pericolosi. Soprattutto occorre rendere effettivi i numerosi spazi lasciati aperti dall’ordinamento all’autotutela e al controllo collettivo, individuando adeguati canali di rappresentanza di interessi per così dire “disorganizzati” o “sommersi” (cfr. Tiraboschi, 1996), e promuovendo, se del caso anche per via legislativa (cfr. Alleva P., 1995, pp. 54-55), forme di aggregazione e solidarietà tra gruppi disomogenei di lavoratori con riferimento ai diversi mercati locali o alla professione più che alla categoria o al luogo di lavoro.

In realtà, è soltanto rafforzando il profilo della effettività della norma che il diritto del lavoro può recuperare la sua caratteristica originaria: quella di essere cioè un diritto al servizio dei valori, un diritto chiamato a guidare e gestire i cambiamenti economici e sociali invece di subirli passivamente come troppo spesso è accaduto negli ultimi anni (dal cosiddetto diritto del lavoro dell’emergenza in poi). Se è vero che la destrutturazione strisciante del mercato del lavoro pone sempre più spesso in termini antagonisti (se non addirittura alternativi) la tutela di due beni di rango costituzionale come il “lavoro” e la “salute” compito del diritto del lavoro è allora quello di incidere sugli equilibri complessivi che disciplinano le modalità di incontro tra capitale e lavoro, non tanto però al fine di difendere livelli di garantismo realisticamente non più sostenibili, quanto piuttosto per evitare che tra necessità dell’impresa e ragioni dello sviluppo sociale le prime prevalgano sulle seconde anche quando siano destinate a tradursi in assetti organizzativi più o meno esplicitamente in contrasto con precise scelte di valore contenute nella Carta Costituzionale (cfr. in particolare il secondo comma dell’art. 41).

Alla luce dei “valori” contenuti nella Costituzione, in definitiva, una politica di estrema flessibilizzazione o deregolamentazione dei rapporti di lavoro non può allora rientrare tra le politiche di promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro cui è programmaticamente vincolato il Legislatore (art. 4 Costituzione) quando il prezzo da pagare si traduce poi implicitamente in pattuizioni negoziali che comprimono o attenuano il diritto primario alla salute (art. 32 Costituzione).

Bibliografia

- AA.VV.** (1995), *Il “caporale” passa il testimone*, in *Il Sole-24 ore*, sabato 2 settembre, n. 236, p. 12.
- AA.VV.** (1993), *L’obbligazione di sicurezza*, in *QDLRI*, anno settimo, n. 14.
- AA.VV.** (1982), *Il secondo mercato del lavoro. Aspetti giuridici ed economici dell’economia sommersa*, Atti del Convegno nazionale Centro Studi Domenico Napoleano, 19, 20, 21 ottobre 1979, Giuffrè, Milano.
- Accornero A.** (1993), *Nuove fonti di disegualianza sui mercati del lavoro*, in Gallino L., *Disuguaglianze ed equità in Europa*, Einaudi, Torino, p. 237 e ss.
- Alleva P.** (1995), *Contrattazione e legge. Un vecchio problema alla ricerca di nuove soluzioni*, in *PS*, n. 87, p. 47 e ss.
- Altieri G.** (1995), *I lavori informali: varietà e diffusione*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L’arcipelago del lavoro nero*, cit., p. 55 e ss.
- Amovilli L.** (1995), *Modelli psicologici di ricerca e intervento nella sicurezza lavorativa*, in *PL*, n. 388, p. 17 e ss.
- Assanti C.** (1982), *Relazione*, in AA.VV., *Il secondo mercato del lavoro ecc.*, cit., p. 32 e ss.
- Arrigo G.** (1992), *Il leasing di manodopera o travail interimaire nel diritto comunitario. “Play it again... CEE”*, in questa rivista, n. 1, p. 117 e ss.
- Balandi G.G.** (1990), *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l’art. 9 dello statuto*, in *LD*, p. 219 e ss.
- BG., Berthonneau L.** (1990), *Le droit du travail temporaire*, Lamy, Paris.
- Belous R.S.** (1989), *The Contingent Economy: The Growth of the Temporary, Part-Time and Subcontracted Workforce*, National Planning Association, Washington DC.
- Berlinguer G., Cecchini L., Terranova F.** (1977), *Gli infortuni sul lavoro dei minori*, Il pensiero scientifico, Roma.
- Biagi M.** (1992), *L’ambiente di lavoro e la politica sociale comunitaria: il caso italiano*, in *DL*, p. 237 e ss.

- Biagi M.** (a cura di) (1991a), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive cee*, Maggioli, Rimini.
- Biagi M.** (a cura di) (1991b), *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in Biagi M., *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive cee*, Maggioli, Rimini.
- Biagi M.** (1991b), *Integrazione europea, dimensione sociale e cultura imprenditoriale: tre fattori inconciliabili? Riflessioni comparate sul caso Italia*, in questa rivista, n. 2, p. 3 e ss.
- Blaise H.** (1991), *Les contrats précaires après la loi du 12 juillet 1990*, in *DS*, p. 11 e ss.
- Bodini L., Acantoni S., Ricci P.** (1992), *I servizi di prevenzione di fronte al nuovo codice di procedura penale*, in *D&L*, p. 16 e ss.
- Breccia U.** (1978), *Tutela della salute e disciplina dell'edilizia*, in Busnelli F.D., Breccia U. (a cura di), *Tutela della salute e diritto privato*, Giuffrè, Milano, p. 297 e ss.
- Buffardi A.** (1995), *Introduzione*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L'arcipelago del lavoro nero*, cit., p. 2 e ss.
- Callaghan P., Hartmann H.** (1991), *Contingent Work*, Economic Policy Institute, Washington DC.
- Camera dei Deputati (1994), *Il lavoro interinale — Dossier Provvedimento*, (A.C. 185 e abb), n. 68 (seconda edizione), XII Legislatura — dicembre 1994, Ufficio ricerche e documentazione in materia economico-finanziaria. Dipartimento attività produttive.
- Carletti E.** (1985), *Politica d'impresa, sicurezza del lavoro e responsabilità penale: l'ipotesi del gruppo di società*, in *RGL*, IV, p. 131 e ss.
- Chiesi A.M.** (1990), *Il lavoro atipico. Un quadro di riferimento concettuale*, in *DD*, I, p. 13 e ss.
- Cigni F.** (1995), *L'esperienza di una provincia ricca (Modena)*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L'arcipelago del lavoro nero*, cit., p. 17 e ss.
- Commission of the European Communities (1990), *Underground Economy and Irregular forms of Employment (travail au noir)*, Program for Research and Actions on the Development of the Labour Market, CECA-CEE-CEEA, Bruxelles — Luxembourg.
- Cordova E.** (1986), *De l'emploi total au travail atypique: vers un virage dans l'évolution des relations de travail*, in *RIT*, 1986, vol. 125, n. 6, p. 715 e ss.
- Costa G., Cadum E.** (1995), *Le condizioni di lavoro e la salute in Europa*, in Geddes M. (a cura di), *Rapporto sulla salute in Europa Salute e sistemi sanitari nell'Unione Europea*, Ediesse, Roma, p. 205 e ss.
- Dahrendorf R.** (1995), *Maastricht, che errore*, in *L'Espresso*, n. 51-52 del 14 dicembre 1995, p. 50 e ss.
- D'Amore N.** (1995), *Bambini a Palermo*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L'arcipelago del lavoro nero*, cit., pp. 20-24.
- Dallago B.** (1988), *L'economia irregolare*, Franco Angeli, Milano.
- Daugareilh I.** (1992), *Aspetti giuridici del lavoro atipico*, in *LD*, p. 65 e ss.
- de Luca L., Bruni M.** (1993), *Unemployment and labour market flexibility: Italy*, International Labour Office, Geneva.
- de Marco C., Talamo M.** (1979), *"Bambini operai" ed economia sommersa*, in *Fabbrica aperta*, giugno-luglio, 1979, pp. 41 e ss.
- de Marco C., Talamo M.** (1976), *Lavoro nero. Decentramento produttivo e lavoro a domicilio*, Mazzotta, Milano.
- Delogu T.** (1995), *Il problema del concorso fra la contravvenzione di appalto di mere prestazioni di lavoro e la violazione amministrativa di assunzione di lavoratori senza il tramite dell'ufficio di collocamento*, in *MGL*, p. 496 e ss.
- Desjardins B.** (1995), *La solitudine nel lavoro*, in *LD*, 1955, p. 51 e ss.
- Di Lecce M.** (1982), *Intervento*, in AA.VV., *Il secondo mercato del lavoro ecc.*, cit., p. 221 e ss.
- Di Maio A.** (1995), *L'obiettivo "sicurezza" richiede certezza*, in *IS*, febbraio, p. 19 e ss.
- Doeringer P., Piore M.** (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Heath, Lexington Mass.
- EURISPES (1996), *Rapporto Italia 1996. Percorsi di ricerca nella società italiana*, scheda 38 (indirizzo Internet: http://www.mix.it/EURISPES/Ricerche/R96_sintesi/s38.html).
- European Commission** (1993), *Europe for Safety and Health at Work*, Social Europe, n. 3/93.
- Fanelli C.** (1992), *I profili psicologici della organizzazione aziendale della sicurezza sul lavoro*, in *PL*, n. 359, p. 56 e ss.
- Fermi S.** (1996), *Edilizia a rischio, chiusi 17 cantieri*, in *Il Giorno*, sabato 13 gennaio 1996, p. 9.
- Focareta F.** (1995), *La sicurezza sul lavoro dopo il decreto legislativo n. 626 del 1994*, in questa rivista, n. 1, p. 5 e ss.
- Focareta F.** (1993a), *Delega di funzioni e responsabilità penale in materia di sicurezza sul lavoro*, in *QDLRI*, n. 14, p. 117 e ss.
- Focareta F.** (1993b), *Responsabilità in materia di sicurezza sul lavoro negli appalti*, in *QDLRI*, n. 14, p. 139 e ss.
- Focareta F.** (1990), *La sicurezza nell'edilizia italiana*, in AA.VV., *Progetto Mantis: la sicurezza nel settore delle costruzioni*, Sinnea, Bologna, Materiali di lavoro n. 19, p. 5 e ss.
- Frasca P.** (1994), *Cultura organizzativa e gestione della sicurezza in azienda*, in *PL*, n. 383, p. 23 e ss.
- Gaeta L.** (1986), *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, ESI, Napoli.
- Galantino L.** (a cura di) (1995), *La sicurezza del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Garofalo M.G.** (1995), *Deregolazione del mercato del lavoro, lavori atipici e diritti*, in *RGL*, p. 301 e ss.
- Garofalo M.G.** (1991), *Lavoro, piccola impresa e diritto*, in AA.VV., *La piccola impresa*, Jovene, Napoli, p. 209 e ss.

**Lavoro atipico
e ambiente di lavoro**
Michele Tiraboschi

- Giarrusso S.** (1993), *Il diritto penale del lavoro — Gli infortuni e la tecnica dell'indagine*, Edizioni Laurus Rubuffo, Roma.
- Giugni G.** (1986), *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in *DLRI*, p. 317 e ss.
- Giugni G.** (1986), *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *DLRI*, p. 373 e ss.
- Grandi M.** (1989), *Intervento*, in *Il lavoro e i lavori*, in *LD*, p. 5 e ss.
- Greco D.** (1995), *Controlli istituzionali ed impegno sindacale*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L'arcipelago del lavoro nero*, cit., p. 25 e ss.
- Greco R.** (1995), *Uomini e caporali*, in *NRS*, n. 11 del 27 marzo 1995, p. 16 e ss.
- Guariniello R.** (1994a), *Sicurezza del lavoro e Corte di Cassazione Il repertorio 1988-1994*, IPSOA Ed.
- Guariniello R.** (1994b), *Tre anni di applicazione del D. Leg. 15 agosto 1991 n. 277 sui rischi lavorativi da piombo, amianto e rumore*, in *FI*, II, c. 548 e ss.
- Guariniello R.** (1992), *Sicurezza nei cantieri e legislazione comunitaria*, in *DPL*, 1992, n. 41, p. 2767 e ss.
- Guariniello R.** (1985), *Se il lavoro uccide. Riflessioni di un magistrato*, Einaudi, Torino.
- International Labour Office (1993), *1993 Textbook of Labour Statistics*, 52nd Issue, ILO, Geneva.
- ISTAT** (1995), *Rilevazione delle forze di lavoro — Media 1994*, Collana d'informazione, n. 18.
- Jeffery M.** (1995), *The Commission Proposals on Work: Back to the Drawing-Board... Again*, in *ILJ*, vol. 24, n. 3, p. 296 e ss.
- Kaziama T.** (1995), *Immigrati ed agricoltura a Caserta*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L'arcipelago del lavoro nero*, cit., p. 29 e ss.
- Lepore M.** (1994), *La rivoluzione copernicana della sicurezza del lavoro*, in *LI*, n. 22, p. 5 e ss.
- Liso F.** (1992), *La fuga dal diritto del lavoro*, in *IS*, n. 28, p. 1 e ss.
- Loy G.** (1993), *L'obbligazione di sicurezza*, in *QDLRI*, n. 14, p. 9 e s.
- Lupoli A.** (1995), *L'Istat: meno salari e più precari*, in *la Repubblica*, giovedì 30 novembre 1995, p. 25.
- Margiotta S.** (1995), *Sicurezza del lavoro*, Ipsoa, Milano.
- Marini G.** (1995), *Aborto e parto prematuro nella lavoratrici madri*, in *IPrev*, p. 856 e ss.
- Mazzotta O.** (1978) *Diritto alla salute e decentramenti produttivi*, in Busnelli F.D., Breccia U. (a cura di), *Tutela della salute e diritto privato*, Giuffrè, Milano, p. 159 e ss.
- Mingione E.** (1991), *La piccola impresa nella sindrome meridionale*, in AA.VV., *La piccola impresa*, Jovene, Napoli, p. 237 e ss.
- Mingione E.** (1988), *Underground Economy and Irregular Forms of Employment (travail au noir): The Case of Italy*, in Commission of the European Communities, *Underground Economy and Irregular forms of Employment*, cit.
- Montuschi L.** (1995), *La sicurezza nei luoghi di lavoro ovvero l'arte del possibile*, in *LD*, p. 405 e ss.
- Montuschi L.** (1991), *La tutela della salute e la normativa comunitaria: l'esperienza italiana*, in Biagi M., *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive cee*, cit., p. 11 e ss.
- Montuschi L.** (1987), voce *Ambiente di lavoro*, in *Digesto IV*, vol. I, Torino, p. 97 e ss.
- Montuschi L.** (1976a), *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Angeli, Milano, 1976.
- Montuschi L.** (1976b), *Commento sub art. 32, 1° comma*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Rapporti etico-sociali, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, p. 146 e ss.
- Muscolo G.** (1995), *Tutela della dignità nei luoghi di lavoro*, in *Giudicedonna*, supplemento a *La magistratura*, n. 3-4, p. 5 e ss.
- Natullo G.** (1995), *La tutela dell'ambiente di lavoro*, UTET, Torino.
- Palma M.** (1992), *Il fenomeno degli infortuni sul lavoro in Italia in relazione agli altri paesi europei*, in *PL*, n. 359, p. 51 e ss.
- Paoli P.** (1992), *First European Survey on Work Environment 1991-1992*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, E F/92/11EM, Dublin.
- Peck J.** (1989), *Labour Market Segmentation Theory*, in *Labour and Industry*, vol. 2, n. 1, pp. 119 e ss.
- Pessi R.** (1992), *I rapporti di lavoro c.d. atipici tra autonomia e subordinazione nella prospettiva dell'integrazione europea*, in *RIDL*, I, p. 133 e ss.
- Pistelli L.** (1995), *Donne e modello marchigiano*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L'arcipelago del lavoro nero*, cit., p. 37 e ss.
- Polo G.** (1996), *All'Italia il primato degli infortuni sul lavoro*, in *Il Manifesto*, sabato 20 gennaio 1996, p. 10.
- Qeddari S.** (1995), *Immigrati edili a Torino*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L'arcipelago del lavoro nero*, cit., p. 41 e ss.
- Rapporto Molitor** (1995), *Report of the group of independent expert on legislative and administrative simplification*, COM (95), 288 fin., 21 giugno 1995.
- Regolo L.** (1995), *La tutela contro le molestie sessuali nel diritto del lavoro statunitense e comunitario*, in *RIDL*, III, pp. 157 e ss.
- Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende presieduta da Luciano Lama (1989), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, nonché in *LI*, 1989, *Documentazione*, n. 18, p. 53 e ss. e n. 19, p. 68 e ss. (le citazioni nel testo sono relative a quest'ultima fonte).
- Resta V.** (1979), *L'esperienza della sezione penale del lavoro della Pretura di Taranto*, in *RGL*, IV, p. 61 e ss.
- Reyneri E.** (1989), *Mercato e politiche del lavoro*, in Cella G.P., Treu T. (a cura di), *Relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna.

- Ricordy G.** (1996), *Ravenna 1987: 13 morti in stiva, tante condanne sulla carta, neppure un giorno di carcere per i responsabili*, in *Il Giorno*, sabato 13 gennaio 1996, p. 9.
- Ricordy G.** (1990), *Senzadiritti. Storie dell'altra Italia*, Feltrinelli, Milano.
- Risari E.** (1996), *Di lavoro si muore*, L'Unità, sabato 20 gennaio 1996, p. 18.
- Roccella M.** (1991), *Comunità europea e rapporti di lavoro atipici*, in *QDLRI*, n. 10, p. 27 e ss.
- Roccella M., Civale G., Izzi D.** (1995), *Diritto comunitario del lavoro Casi e materiali*, Giappichelli, Torino.
- Roccella M., Treu T.** (1992), *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padova.
- Rodotà S.** (1969), *Le fonti di integrazione del contratto*, Giuffrè, Milano.
- Rodriguez-Piñero M.** (1992), *Cesioñde trabajadores y empresas de trabajo temporal*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Rogers J.K.** (1995), *Experience and Structure of Alienation in Temporary Clerical Employment*, in *Work and Occupations*, vol. 22, n. 2, maggio 1995, p. 137 e ss.
- Rojot J.** (1991), *La dimensione sociale del mercato europeo: il caso francese*, in questa rivista, n. 2, p. 47 e ss.
- Romagnoli U.** (1994), *Eguaglianza e differenza nel diritto del lavoro*, in *DLRI*, p. 545 e ss.
- Rothan A.** (1989), voce *Temporary work*, in *Encyclopaedia of Occupational Health and Safety*, International Labour Office, Geneva, p. 2157 e ss.
- Sala Chiri M.** (1982), *Intervento*, in AA.VV., *Il secondo mercato del lavoro ecc.*, cit., p. 201 e ss.
- Salazar C.** (1995), *Alcune riflessioni su un tema démodé: il diritto al lavoro*, in *PD*, p. 3 e ss.
- Saleri U., Mazzella M.C.** (a cura di) (1995), *L'arcipelago del lavoro nero*, CGIL — Dipartimento politiche attive del lavoro, Quaderno n. 4, 1 Settembre 1995, pp. 1-121.
- Sandri L.** (1995), *Oltre ogni limite*, in *NRS*, n. 11 del 27 marzo 1995, p. 18 e ss.
- Santoni F.** (1991), *Il lavoro atipico nelle direttive Cee: gli effetti sulle relazioni industriali in Italia*, in questa rivista, n. 2, p. 59 e ss.
- Senate Committe on Labor and Human Resources, 103rd Congress (1993), *Toward a Disposable Workforce The Increasing use of "Contingent Labor"*, Government Printing Office, Washington DC.
- Smuraglia C.** (1980), *Azione giudiziaria, pubblica amministrazione e iniziativa sindacale: verso una "cultura" della prevenzione*, in *RGL*, IV, p. 503 e ss.
- Somma C.** (1995), *Il caso Brindisi*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L'arcipelago del lavoro nero*, cit., p. 44 e ss.
- Spagnuolo Vigorita L.** (1992), *Note sul "lavoro intermittente tramite agenzia"*, in questa rivista, n. 1, p. 77 e ss.
- Streeck W.** (1988), *Status e contratto nella teoria delle relazioni industriali*, in *DLRI*, p. 673 e ss.
- Suwa Y.** (1991), *Do Young People Really Hate "Dirty, Dangerous and Difficult" Jobs?*, in *JLB*, 1991, vol. 30, n. 5, p. 4 e ss.
- Tiraboschi M.** (1996), *Lavoro atipico e rappresentanza degli interessi*, in Biagi M., Suwa Y. (a cura di), *Il diritto dei disoccupati. Studi in onore di K. Yamaguchi*, Giuffrè, Milano (parzialmente riprodotto in *ADL*, 1996).
- Tiraboschi M.** (1992), *Evoluzione storica e attuale disciplina giuridica delle "agenzie" di lavoro temporaneo in Giappone: un inventario critico e alcuni elementi di riflessione per il caso italiano*, in questa rivista, n. 1, p. 81 e ss.
- Tiraboschi M.** (1994a) *"Agenzie" di servizi, cooperative di produzione e lavoro e pratiche interpositorie nella fornitura di mere prestazioni di lavoro*, in *LG*, p. 559 e ss.
- Tiraboschi M.** (1994b), *Temporary Work in Italy*, in *Collana del Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi di Modena*, n. 26.
- Tiraboschi M.** (1992), *Il lavoro temporaneo in Italia*, in questa rivista, n. 1, p. 83 e ss.
- Tosi P.** (1994), *Regolazione e flessibilizzazione dei rapporti di lavoro nella normativa comunitaria*, in *LG*, n. 6, p. 553 e ss.
- Trasatti M.** (1995), *I colori del lavoro edile*, in Saleri U., Mazzella M.C. (a cura di), *L'arcipelago del lavoro nero*, cit., p. 48 e ss.
- Velcich F.** (1995), *Lavoro e sicurezza, qui è allarme*, *Il Giorno*, domenica 17 dicembre 1995, p. 13.
- Veneziani B.** (1993), *La flessibilità del lavoro e i suoi antidoti. Un'analisi comparata*, in *DLRI*, 1993, p. 235 e ss.
- Villa P.** (1991), *Lavoro irregolare e piccole imprese*, in AA.VV., *La piccola impresa*, Jovene, Napoli, p. 95 e ss.
- Volturno E.** (1992), *Il ruolo degli esperti di sicurezza e di igiene del lavoro*, in *Asap Notizie*, supplemento, 1992, p. 83 e ss.
- Williams K.** (1995), *Deregulating Occupational Health and Safety*, in *ILJ*, vol. 24, n. 2, p. 133 e ss.
- Zoppoli L.** (1991), *La corresponsività nel contratto di lavoro*, ESI, Napoli.
- Zoppoli L.** (1990), *Lavoro flessibile e lavoro precario: le garanzie del trattamento economico come discriminare*, in D'Antona (a cura di), *Politiche di flessibilità e mutamenti del diritto del lavoro, Italia e Spagna*, 1990, ESI, Napoli, p. 138 e ss.

Lavoro ai videoterminali: il recepimento in Italia della Direttiva n. 90/270/CEE

Emanuela Salsi

Sommario

1. Premessa. **2.** I rischi specifici connessi all'uso dei videoterminali. **3.** La disciplina giuridica dell'uso di attrezzature munite di videoterminali nella Direttiva n. 90/270/CEE e nel Decreto di attuazione. **3.1.** Profili introduttivi. **3.2.** Individuazione del campo di applicazione del Titolo VI D. Lgs. n. 626/94 e successive modifiche. **3.3.** Requisiti ergonomici del posto di lavoro al videoterminale, obblighi del datore di lavoro, consultazione e partecipazione dei lavoratori. **4.** La disciplina contenuta nella contrattazione collettiva.

1. Premessa.

Con il Decreto Legislativo n. 626 del 19 settembre 1994 l'ordinamento italiano, nell'adeguarsi alla normativa comunitaria in materia di salute e sicurezza, ha recepito, oltre alla Direttiva quadro n. 89/391/CEE, anche alcune direttive derivate. Tra queste assume particolare importanza, soprattutto per l'attualità della problematica trattata, la direttiva n. 90/270/CEE, concernente le prescrizioni minime in materia di sicurezza e salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali (1).

Come i primi commentatori hanno subito evidenziato si tratta certamente di un decreto di estrema importanza in quanto delinea un nuovo modo di affrontare il problema della salute e sicurezza sul posto di lavoro (cfr. per tutti: Montuschi L., 1995, pp. 405-425; Galantino L., 1995). Infatti, secondo la filosofia caratterizzante tale normativa, la sicurezza non deve più essere concepita come attività settoriale, volta a far fronte analiticamente ai singoli rischi presenti sul luogo di lavoro, ma deve essere intesa piuttosto come attività sistematica di prevenzione, condotta avendo riguardo ai rischi cui i lavoratori sono soggetti nella loro globalità e orientata ad individuare *ex ante* le combinazioni di strumenti e attrezzature ritenute più idonee a ridurre le fonti di pericolo. Questo diverso orientamento si è sviluppato soprattutto in seguito ai rilevanti mutamenti tecnologici e alle conseguenti trasformazioni strutturali e organizzative che hanno investito il mondo economico e produttivo in quest'ultimo decennio e che hanno reso indispensabile definire nuovi criteri di organizzazione all'interno dei luoghi di lavoro.

È proprio in tale ottica che emerge l'assoluta novità ed importanza del Titolo VI del decreto in esame che, recependo la direttiva Cee n. 90/270/CEE, è destinato a svolgere un ruolo centrale negli assetti organizzativi, sempre più imperniati sull'uso di attrezzature munite di videoterminali. Si deve infatti rilevare che prima di questo intervento legislativo la materia

(1) Al riguardo si deve segnalare che il D. Lgs. n. 242 approvato il 18 marzo 1996 con cui sono state introdotte alcune importanti modifiche e integrazioni al D. Lgs. n. 626/94, non ha apportato cambiamenti sostanziali al Titolo VI, relativo al recepimento della direttiva n. 90/270/CEE.

note

era sostanzialmente disciplinata da alcuni frammentari interventi della Contrattazione Collettiva e da alcune isolate decisioni giurisprudenziali.

2. I rischi specifici connessi all'uso dei videoterminali.

L'imprescindibile esigenza di una regolamentazione delle caratteristiche tecniche delle attrezzature munite di videoterminali e delle condizioni del loro utilizzo è sorta proprio in seguito alla espansione nell'uso di tecnologie a base informatica e dalla conseguente individuazione di molteplici fattori di rischio per la salute dei lavoratori impegnati in attività che comportano l'uso sistematico di videoterminali (cfr. Battevi N., Cantoni S., Della Valle R., 1991, p. 29; Della Valle R., 1995, p. 18; Montuschi L., 1991, pp. 12-13).

È stato tuttavia il mutato atteggiamento dei sindacati nei confronti della informatizzazione delle attività lavorative a dare nuova linfa e nuovo impulso a tale analisi. Da un atteggiamento di scarso interesse, o addirittura di avversione per l'utilizzo di tali attrezzature, che ha condotto alla pressochè totale assenza di adeguate forme di prevenzione, nonchè alla diffusa tendenza alla monetizzazione del rischio (cfr. Montuschi L., 1989, pp. 165 e ss.; Rossi F. P., 1986, c. 1397; Della Valle R., 1995, p. 18), si è passati infatti ad una più matura consapevolezza, sostenuta anche dalle più recenti indagini medico-scientifiche, circa i possibili danni psicofisici connessi all'uso del videoterminale (per questi profili vedi Dossier Ambiente, 1995, n. 30, p. 102, pp. 104-108, ed in particolare i dati clinici e medico-scientifici ivi riportati).

In realtà la stessa scienza medica, nel tempo, ha mutato indirizzo circa le conseguenze che possono derivare dal lavoro al videoterminale.

Mentre fino agli inizi degli anni Novanta si riteneva che i principali problemi legati all'uso del videoterminale — fatica visiva, stress, disturbi muscolo-scheletrici (2) — non fossero l'inevitabile conseguenza del lavoro al videoterminale, ma potessero essere completamente evitati con l'applicazione di principi ergonomici e comportamenti adeguati da parte degli utilizzatori (cfr. Dossier Ambiente, 1995, n. 30, p. 57; Mascheroni E., 1995, p. 200), studi più recenti sembrano dimostrare l'esistenza di valide ragioni per dubitare di tutto ciò. Posizione quest'ultima fatta propria anche dal Pretore di Torino con sentenza del 2 maggio 1996 (su cui infra p. 3).

Anche la conclusione alla quale è giunta l'Organizzazione Mondiale della Sanità, secondo la quale l'intensità delle radiazioni e dei campi elettromagnetici usualmente misurata vicino al videoterminale — sia valutandola in base agli standards di esposizione professionale esistenti, sia tenendo conto dei meccanismi d'azione conosciuti e dei livelli riscontrabili in altri ambienti non di lavoro — non può essere considerata nociva (cfr. VDT and Workers' health, n. 99/87; Zangirolami S., 1990, p. 23, p. 29; Ripanucci, 1988, p. 364) non appare generalizzabile alla totalità dei lavoratori. In base alle analisi più recenti pare infatti indispensabile scindere il discorso a seconda che si faccia riferimento a lavoratori sani o a lavoratori già affetti da patologie, in particolare da problemi all'apparato visivo, quello che appare più direttamente compromesso dal lavoro al videoterminale. Secondo l'opinione medico-scientifica dominante, infatti, mentre in relazione ai lavoratori cosiddetti "sani" si ritiene sufficiente il rispetto dei criteri di prevenzione introdotti dal decreto n. 626/94 per eliminare i disturbi da cui questi sono spesso colpiti, per i lavoratori già affetti da problemi visivi è stato sottolineato invece come, nonostante le cautele adottate, si registri spesso un aggravamento delle patologie in atto (cfr. Centoze A., Biava P., 1995, pp. 102-107).

La *ratio* della problematica in esame è stata recentemente recepita anche dalla Pretura di Torino che, in data 2 maggio 1996, con una innovativa sentenza, ha condannato un datore di lavoro a un mese e dieci giorni di reclusione, con la condizionale, e al risarcimento dei danni provocati a una dipendente, costretta a lavorare davanti a un computer nonostante soffrisse già di una grave patologia visiva. Con tale decisione il pretore di Torino è giunto quindi alla conclusione secondo la quale lavorare per ore al videoterminale può essere causa di malattia, in particolare della cosiddetta "sindrome astenoipeica da videoterminale"; è

note

(2) Secondo le stime fornite dall'Organizzazione Mondiale della Sanità fra il 50% e il 90% dei lavoratori al videoterminale sono colpiti occasionalmente dalla cosiddetta "sindrome astenoipeica da videoterminale", che si manifesta con mal di testa, insonnia, stress, affaticamento della vista, fotofobia, incapacità di mantenere lo sguardo su piccoli particolari, e che tali patologie colpiscono in modo sistematico almeno il 10% dei lavoratori. Cfr. Trabucco M., *Mal di video, prima condanna*, in *La Repubblica*, 03/05/1996, p. 22.

pertanto necessario, aggiunge il pretore di Torino, che i soggetti già colpiti da altre patologie oculistiche non vengano utilizzati in lavori che richiedono l'uso sistematico di videotermini, e che anche i lavoratori non affetti da simili patologie facciano comunque delle pause periodiche.

**Lavoro
ai videotermini**
Emanuela Salsi

3. La disciplina giuridica dell'uso di attrezzature munite di videotermini nella Direttiva n. 90/270/CEE e nel Decreto di attuazione.

3.1. Profili introduttivi.

Consapevole delle conseguenze che possono derivare da tale attività lavorativa il legislatore, nella elaborazione del D. Lgs. n. 626/94, e a maggior ragione del Decreto Legislativo n. 242, approvato in data 18 marzo 1996, ha mostrato una particolare attenzione per la salute del lavoratore, intendendola non semplicemente come assenza di malattia, ma come situazione di generale benessere. Ciò è confermato dal richiamo al principio generale, ancorché non sanzionato penalmente, del rispetto dei principi ergonomici nella progettazione dei posti di lavoro al videoterminale, ritenuto indispensabile per prevenire disturbi muscolari e scheletrici, stress, affaticamento visivo (cfr. Gino G., 1995, pp. 92-95; Montuschi L., 1995, p. 406). Si riscontra in tale atteggiamento un elemento di continuità rispetto a quanto sancito dalla Direttiva n. 90/270/CEE all'art. 3, dove si precisa infatti che per analisi dei posti di lavoro si deve intendere una "analisi di tipo ergonomico".

Nel documento messo a punto dalla Società italiana di ergonomia per conto della Consulta per la prevenzione si afferma che: "il problema non è solo di ordine politico e sindacale, ma è anche di ordine metodologico e scientifico. Il nodo centrale è costituito infatti dalla scelta dei fini e dei mezzi della progettazione di tecniche applicate al lavoro; si tratta, in sostanza, di far diventare centrale l'esame delle caratteristiche dell'operatore, più che l'esame delle caratteristiche del lavoro e inoltre di concepire in modo più esplicito che nel passato la progettazione di tecniche come un potente mezzo di progettazione del lavoro" (Cfr. Dossier Ambiente, 1991, n. 16, p. 34).

Oltre ad una concezione unitaria del posto di lavoro, volta a valorizzare contesti lavorativi compatibili con i fattori umani, nella Direttiva comunitaria compare quindi già, così come nel Decreto del 18 marzo 1996, l'implicito riconoscimento che l'interazione umana col calcolatore è un fatto cognitivo (3), sebbene poi dall'analisi del D. Lgs. n. 626/94 si abbia l'impressione che venga completamente trascurata la problematica relativa alla comprensione della natura del lavoro informatico.

3.2. Individuazione del campo di applicazione del Titolo VI D. Lgs. n. 626/94 e successive modifiche.

Per cogliere appieno la *ratio* ispiratrice del titolo in esame e individuare la sua influenza sulla progettazione e organizzazione del lavoro appare indispensabile definire, preliminarmente, il suo ambito di applicazione. A tal fine è necessario fare riferimento agli artt. 50 e 51 del Decreto che permettono di individuare il campo di applicazione oggettivo e soggettivo.

Dall'esame dell'art. 50 si desume che la normativa oggetto d'analisi, pur con le limitazioni generali di cui all'art. 1 (4) e con le eccezioni di cui all'art. 50, 2 comma, si applica a tutti i settori di attività, pubblici e privati, in cui si faccia uso di attrezzature munite di videotermini. Rimangono quindi esclusi solo i lavoratori addetti ai posti di guida di veicoli o macchine, ai sistemi informatici montati a bordo di un mezzo di trasporto, ai sistemi informatici destinati in modo prioritario all'utilizzazione da parte del pubblico, ai sistemi denominati "portatili" ove non siano oggetto di utilizzazione prolungata in un posto di

note

(3) Si riconosce cioè che il lavoro al videoterminale non può essere considerato una mera attività tecnico-operativa, ma richiede anche un costante e significativo impegno intellettuale.

(4) L'art. 1 prevede che, nei confronti delle Forze Armate e di Polizia, 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, degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, delle rappresentanze diplomatiche e consolari e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi, le norme del presente decreto sono applicate tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato, individuate con decreto del Ministro competente di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e della funzione pubblica.

**Lavoro
ai videoterminali**
Emanuela Salsi

lavoro, alle macchine calcolatrici, ai registratori di cassa e a tutte le attrezzature munite di un piccolo dispositivo di visualizzazione dei dati o delle misure, necessario all'uso diretto di tale attrezzatura, e infine alle macchine di videoscrittura senza schermo separato.

All'ampiezza del campo di applicazione oggettivo che, data la diffusa informatizzazione, comprende di fatto la maggior parte delle attività lavorative, fa riscontro una sfera soggettiva di riferimento certamente più circoscritta. Se si esamina infatti l'art. 51, che precisa le nozioni di videoterminale posto di lavoro e lavoratore, si ricava che condizione indispensabile per essere considerati lavoratori destinatari della normativa contenuta nel Titolo VI è quella di utilizzare una attrezzatura munita di videoterminale in modo sistematico e abituale, per almeno quattro ore consecutive giornaliere, dedotte le pause.

È pur vero, quindi, che nella serie dei destinatari della normativa, oltre ai titolari di un rapporto di lavoro subordinato, anche speciale, possono essere inclusi, sempre che facciano uso di attrezzature munite di videoterminali, anche i soci di società, anche se di mere società di fatto, gli utenti di servizi di orientamento o di formazione scolastica, universitaria, professionale, avviati presso datori di lavoro per agevolare o per perfezionare le loro scelte professionali, gli allievi degli istituti di istruzione universitaria, i partecipanti ai corsi di formazione professionale, coloro che lavorano in cooperative o in studi professionali (cfr. Pergiovanni R., Zucchetti R., p. 13). Ma è comunque indispensabile che l'attività svolta preveda l'uso sistematico di videoterminali per almeno quattro ore consecutive giornaliere. Mentre le definizioni di videoterminale e posto di lavoro, caratterizzato quest'ultimo non solo dall'*hardware* ma anche dal *software* e dall'ambiente di lavoro, risultano essere assai simili a quelle contenute nella direttiva n. 90/270/CEE, la definizione di lavoratore contenuta nell'articolo in esame differisce sensibilmente da quella rintracciabile nella Direttiva comunitaria che individua i destinatari della normativa in tutti coloro che utilizzano regolarmente, durante un periodo significativo di lavoro, una attrezzatura munita di videoterminale. Le difficoltà incontrate nel fornire una interpretazione univoca dei concetti di "utilizzo regolare" e "periodo significativo di lavoro" hanno indotto il legislatore nazionale ad abbandonare tali parametri identificativi e, come si è sopra precisato, lo hanno portato ad individuare i destinatari della disciplina contenuta nel Titolo VI in tutti coloro che, pur con le eccezioni previste dall'art. 50, comma 2, indipendentemente dalla natura della attività svolta (pubblica o privata) utilizzano una attrezzatura munita di videoterminale in modo sistematico e abituale, per almeno quattro ore consecutive giornaliere, dedotte le interruzioni, per tutta la settimana lavorativa (cfr. Battevi N., Cantoni S., Della Valle R., 1991, p. 29; Della Valle R., 1995, p. 23).

Tale definizione ha suscitato notevoli perplessità in quanto mal si accorda non solo con quella più ampia contenuta nell'art. 54 (l'art. 54 precisa che in mancanza di diversa specificazione ad opera della contrattazione collettiva, sono previste pause della durata di quindici minuti ogni 120 minuti di lavoro continuo al videoterminale) ma ovviamente anche con quella contenuta nella direttiva n. 90/270/CEE. Il contrasto col precetto comunitario è apparso anzi di rilevanza tale da indurre la Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino, in data 10 marzo 1995, a sottoporre alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee "questione pregiudiziale" vertente sull'interpretazione della direttiva n. 90/270/CEE, artt. 2, 4, 5, 9. Si ritiene, in particolare, che la definizione di lavoratore contenuta nell'art. 51, oltre a poter condurre a casi paradossali (applicabilità delle pause a coloro che lavorano al terminale per quattro ore consecutive, per cinque giorni alla settimana — non applicabilità a coloro che lavorano al terminale per tre ore consecutive al mattino e tre al pomeriggio), se posta a confronto con le misure generali di tutela dettate dall'art. 3 dello stesso D. Lgs. n. 626/94 da cui discende il *corpus* normativo prevenzionale, risulti eccessivamente rigida e limitativa, e in ogni caso incompatibile con le pressanti istanze di flessibilità nella gestione del lavoro, soprattutto di quello informatizzato, provenienti dal mondo imprenditoriale e in misura sempre più rilevante anche dai lavoratori (cfr. Zucchetti R., 1995, p. 15).

Tuttavia, nonostante il parere contrario di ampia parte della dottrina (Cfr. Centoze A., Biava P., 1995, p. 104; Cantoni S., 1995, pp. 25-26; Della Valle R., 1995, p. 23; Mascheroni E., 1995, pp. 203-205), con la circolare n. 102/95 il Ministero del lavoro ha ribadito l'applicabilità delle interruzioni previste all'art. 54 — che amplia il contenuto dell'art. 7 della direttiva n. 90/270/CEE prevedendo non più semplicemente la "necessità" di pause ma la loro obbligatorietà nei confronti dei soli lavoratori impegnati al videoterminale per almeno quattro ore consecutive giornaliere (art. 51), ferma restando tuttavia l'applicabilità a tutti i

lavoratori degli obblighi generali previsti dagli artt. 16, 20 e 21, in tema di sorveglianza sanitaria, informazione e formazione.

Significativa è inoltre la sostituzione, nell'art. 51, del termine "pausa" con il termine "interruzione", apportata col decreto correttivo n. 242 del 18 marzo 1996, che evidenzia come non necessariamente la "pausa" debba coincidere con uno stato di "non lavoro", ma come all'opposto la norma in esame ammetta anche lo svolgimento di una attività lavorativa, purchè sia tale da non riprodurre le condizioni che caratterizzano il lavoro al videoterminale. Tuttavia, alla assoluta necessità di regolamentare le pause fa riscontro la consapevolezza, fatta propria e ribadita anche recentemente dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, della impossibilità di definire regole generali a causa delle molteplici possibilità di utilizzazione dei videoterminali; consapevolezza che ha portato la stessa Organizzazione Mondiale della Sanità a limitarsi a recepire il suggerimento dell'International Trade Union Guidelines secondo il quale sarebbe auspicabile non eccedere nell'uso quotidiano del videoterminale per più del 50% del tempo di lavoro (cfr. Battevi N., Cantoni S., Della Valle R., 1991, p. 30).

3.3. Requisiti ergonomici del posto di lavoro al videoterminale, obblighi del datore di lavoro, consultazione e partecipazione dei lavoratori.

Per quanto riguarda la nozione di datore di lavoro cui fa riferimento il Titolo VI del D. Lgs. n. 626/94 occorre precisare che essa è stata significativamente modificata ad opera del D. Lgs. n. 242/96. Esso infatti ha fatto venir meno il doppio requisito della titolarità del rapporto di lavoro e della responsabilità dell'impresa o dello stabilimento e ha individuato l'elemento qualificante della figura del datore di lavoro nella titolarità del potere decisionale.

Gli obblighi che incombono sul datore di lavoro, generalmente definiti all'art. 4, trovano una più puntuale precisazione nell'art. 52, significativo anche in quanto innovativo rispetto alle disposizioni contenute nella direttiva n. 90/270/CEE. L'art. 52 infatti, nell'attribuire al datore di lavoro l'obbligo di valutare *ex ante* i rischi connessi allo svolgimento di attività che comportano l'uso del videoterminale, sottolinea come essi non siano limitati ad effetti negativi sull'apparato visivo, ma come possano creare anche problemi di affaticamento fisico e mentale, problemi legati alla postura e alle condizioni ambientali ed ergonomiche.

Tale consapevolezza ha portato il legislatore italiano, col decreto legislativo correttivo n. 242, approvato il 18 marzo 1996, a completare l'allegato VII, parte integrante del Titolo VI, con le disposizioni relative all'ambiente e all'interfaccia elaboratore-uomo (già definite nell'allegato alla direttiva n. 90/270/CEE ma che il legislatore nazionale, nel 1994, aveva ommesso di recepire), pur tuttavia senza introdurre alcun obbligo di certificazione della conformità delle attrezzature utilizzate con quanto sancito dal suddetto allegato.

Le prescrizioni minime concernenti le attrezzature di lavoro, applicabili "al fine di realizzare gli obiettivi del Titolo VI, sempre che gli elementi esistano sul posto di lavoro e non contrastino con le esigenze o le caratteristiche intrinseche della mansione", sono dettagliatamente elencate nell'allegato tecnico. In esso si precisa che l'utilizzazione in sé delle attrezzature non deve essere fonte di rischio per i lavoratori, che lo spazio di lavoro deve essere dimensionato per permettere cambiamenti di posizione, che la tastiera deve essere inclinabile e dissociata dallo schermo, che le attrezzature non devono produrre eccesso di calore, che le radiazioni devono essere minime e l'umidità soddisfacente, che il software acquistato deve essere di facile uso e adeguato alla mansione da svolgere, che il sedile deve essere stabile, regolabile in altezza e in inclinazione, che l'illuminazione deve essere sufficiente ma contenuta, le luci artificiali devono essere schermate e le pareti tinteggiate di colore chiaro, non bianco e non riflettente, tutto ciò al fine di evitare abbagliamenti dello schermo. Per conformarsi a queste ultime indicazioni i progettisti degli ambienti di lavoro e gli esperti in medicina del lavoro ritengono indispensabile che il sedile sia regolato ad una altezza tale da consentire il mantenimento delle gambe a 90° e i piedi ben appoggiati sul pavimento, che lo schienale abbia una inclinazione compresa tra i 90° e i 110° e sia posizionato in modo tale da sostenere la zona lombare. Gli schermi devono poi essere posti ad almeno un metro dalle finestre, protette da veneziane, e inclinati rispetto ad esse di 90° (cfr. Dossier Ambiente, 1995, n. 30, pp. 83, 84, 92-100).

Dato che l'obiettivo della direttiva è quello di creare condizioni di generale "benessere" sul posto di lavoro, il datore di lavoro non può limitarsi ad operare in modo da ridurre il più possibile i rischi. Come si desume dall'innovativo art. 53 relativo all'organizzazione del

**Lavoro
ai videoterminali**
Emanuela Salsi

lavoro, deve altresì preoccuparsi di creare condizioni di lavoro stimolanti, non ripetitive e monotone (in tema cfr. le considerazioni di Montuschi L., 1991, pp. 19-20). Ciò implica ovviamente una riprogettazione e una riorganizzazione dei contenuti del lavoro, che può essere compiutamente realizzata solo tramite la procedimentalizzazione degli obblighi di sicurezza posti a carico del datore di lavoro e mediante una partecipazione attiva dei lavoratori e dei loro rappresentanti. Si auspica che questi strumenti siano in grado di dare specificità e concretezza al generale obbligo di "facere" presente e futuro posto a carico del datore di lavoro nei confronti dei singoli lavoratori, e di assicurare quindi, per tale via, quella effettività di tutela che l'art. 2087 c.c. non è stato in grado di garantire (cfr. Galantino L., 1995, pp. 26-27). Dall'art. 57 si desume infatti che l'obbligo di informazione posto a carico del datore di lavoro, al fine di consentire una partecipazione attiva dei lavoratori, non si esaurisce all'atto dell'assunzione, ma persiste per tutta la durata del rapporto contrattuale, essendo costui tenuto ad informare preventivamente i lavoratori e il rappresentante per la sicurezza di tutti cambiamenti tecnologici che comportano mutamenti nell'organizzazione del lavoro. Per far sì che gli addetti ad attività che comportano l'uso sistematico di videoterminali siano in grado di recepire ed elaborare correttamente le informazioni ricevute, il legislatore ha ritenuto indispensabile porre a carico del datore di lavoro l'obbligo, penalmente sanzionato (5), di provvedere anche alla loro formazione.

La formazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori, trasformando gli stessi da semplici destinatari della tutela a soggetti tenuti ad operare attivamente a tal fine, favoriscono certamente la razionalizzazione nella gestione dei servizi ma non consentono l'affievolimento degli obblighi generali di prevenzione e protezione incombenti sul datore di lavoro (Montuschi L., 1989, p. 21). La rilevanza del diritto alla consultazione e alla partecipazione, di cui sono titolari i lavoratori definiti in base all'art. 51, ha spinto infatti il legislatore a prevedere, in caso di una sua violazione da parte del datore di lavoro, una pena consistente nell'arresto da tre a sei mesi o nell'ammenda da uno a cinque milioni. La stessa pena è prevista in caso di violazione degli obblighi di cui all'art. 56, 1° comma, in base al quale il datore di lavoro ha l'obbligo di fornire ai lavoratori informazioni riguardanti, in particolare, le misure applicabili al posto di lavoro, le modalità di svolgimento dell'attività e le precauzioni da adottare per proteggere gli occhi e la vista.

Diversamente da quanto quest'ultima precisazione potrebbe indurre a pensare, è bene sottolineare come l'attenzione del legislatore per la salute dei lavoratori non sia più limitata al solo apparato visivo, come previsto invece dall'art. 6 della direttiva n. 270/90/CEE, ma come, all'opposto, l'art. 55 preveda una visita preventiva volta ad evidenziare anche eventuali malformazioni strutturali. Inoltre l'obbligo relativo alla sorveglianza sanitaria non è limitato al momento dell'assunzione, ma, pur assumendo rilevanza primaria soprattutto in occasione di eventi particolari — quali un eventuale trasferimento, un mutamento nelle mansioni, l'introduzione di nuove tecnologie — persiste per tutta la durata del rapporto lavorativo. Il terzo comma prevede infatti visite di controllo aventi periodicità almeno biennale per i lavoratori classificati come "idonei con prescrizioni" e per i lavoratori che abbiano compiuto il quarantacinquesimo anno di età.

4. La disciplina contenuta nella contrattazione collettiva.

Il D. Lgs. n. 626/94, ai fini della sua concreta applicazione, rinvia la definizione di importanti aspetti alla contrattazione collettiva. Si pensi, ad esempio alla istituzione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, alle attività di informazione, consultazione, formazione, alla disciplina delle "pause" nello svolgimento di attività che comportano l'uso sistematico di attrezzature munite di videoterminali.

Sebbene siano stati recentemente stipulati importanti accordi interconfederali (6) e contratti collettivi nazionali, il livello di recepimento delle disposizioni contenute nel decreto in

note

(5) La violazione dell'obbligo di cui all'art. 56, 2° comma prevede una pena consistente nell'arresto da 3 a 6 mesi o nell'ammenda da 3 a 8 milioni (la stessa pena è prevista per la violazione dell'art. 52, 2° comma, dell'art. 54, dell'art. 55, 1°, 3°, 4° comma e dell'art. 58).

(6) Cfr. l'Accordo interconfederale tra Confindustria e Cgil Cisl Uil stipulato il 22 giugno 1995, all'accordo interconfederale per le imprese cooperative stipulato il 5 ottobre 1995, nonché l'accordo interconfederale per le piccole imprese stipulato il 22 novembre 1995, in questa rivista, 1996, n. 1, pp. 197-204.

esame, soprattutto in riferimento alla disciplina introdotta dal Titolo VI, appare, al momento, certamente inferiore alle aspettative.

Se si esaminano infatti i CCNL stipulati successivamente alla entrata in vigore del D. Lgs. n. 626/94 si può constatare come molti di essi non prevedano il recepimento delle disposizioni volte alla tutela della salute dei lavoratori addetti ai videoterminali, contenute nel decreto in esame. Basti pensare, a mero titolo esemplificativo, al CCNL relativo al personale dipendente delle scuole ed istituti pubblici, così come al CCNL relativo al personale degli enti locali, entrambi stipulati nel settembre 1995 (pubblicati rispettivamente in S.O. n. 109 alla G.U. n. 207 del 5 settembre 1995 e in *Cosa & Come*, Giuffrè, Milano).

Benchè nella contrattazione collettiva non sia possibile individuare una linea evolutiva uniforme, una timida inversione di tendenza emerge nell'accordo di rinnovo del CCNL dei ferrovieri (in LPO n. 5/95, pp. 894 e ss.) e nel CCNL relativo ai dipendenti dell'industria alimentare (in LI n. 3/96, pp. 60 e ss.) che prevedono, seppure in termini vaghi e generali, il recepimento della disciplina di cui al D. Lgs. n. 626/94. Significativo, in tale direzione, anche il CCNL dei dipendenti delle imprese edili, del luglio 1995 (in LI n. 23-24/95, pp. 91 e ss.), che, in ossequio a quanto previsto dall'art. 55 del D. Lgs. n. 626/96, prevede la programmazione dei controlli sanitari per gli addetti ai videoterminali.

Non si deve tuttavia pensare che il D. Lgs. n. 626/94, con particolare riferimento alle norme cardine del Titolo VI, si sia arenato sul piano della mera definizione di principio e sia quindi rimasto, di fatto, "inoperante" in ogni settore lavorativo. Infatti nel panorama di generale ritardo applicativo non si può non sottolineare, ad esempio, il carattere innovativo del CCNL riguardante il personale dipendente dell'Ente Poste italiane (in FILPT comunicare, n. 1/1995, p. I-XLV) che, all'art. 24, prevede esplicitamente l'adeguamento alle norme comunitarie volte alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori che svolgono attività che comportano l'uso sistematico di videoterminali.

Questa apertura al recepimento delle normative comunitarie, e quindi alla disciplina di cui al D. Lgs. n. 626/94, è stata recentemente confermata in occasione della stipulazione del CCNL relativo ai dipendenti di aziende grafiche ed editoriali, del gennaio 1996 (in LI n. 5/96, pp. 29 e ss.). Tale contratto rimanda infatti espressamente alle disposizioni del Titolo VI del D. Lgs. n. 626/96, con particolare riguardo all'art. 54, 2° comma, relativo alla disciplina delle "pause". L'art. 12 del CCNL in esame precisa infatti che "(...) qualora le condizioni operative delle lavorazioni eseguite ai videoterminali nelle aziende grafiche ed editoriali, verificate in sede aziendale, comportino pause di fatto e/o svolgimento di compiti accessori che determinano interruzioni periodiche o ricorrenti della applicazione ai videoterminali, al di fuori dei tempi di attesa delle risposte da parte del sistema, dette condizioni operative realizzano ed assolvono, per i lavoratori ai quali si rivolge la norma di legge, il regime di pause previste dall'art. 54, 3° comma, del D. Lgs. n. 626/94. Qualora invece le condizioni operative delle lavorazioni non presentino le caratteristiche di cui al comma precedente, ai lavoratori addetti ai videoterminali in modo sistematico e abituale che svolgono detta attività per almeno quattro ore consecutive giornaliere per tutta la settimana lavorativa saranno attribuite pause con modalità da definire in sede aziendale. In assenza di tale definizione le pause saranno di 15 minuti ogni due ore di applicazione continuativa al videoterminale (...)".

Certamente i CCNL da ultimo esaminati si rivelano di estrema importanza in quanto danno concretezza ed effettività a principi e disposizioni di cui si attendeva la concreta applicazione sin dai tempi della formulazione dell'art. 2087 del Codice Civile. Si auspica quindi che le parti sociali, in sede di contrattazione collettiva, siano in grado di proseguire in tale direzione.

**Lavoro
ai videoterminali**
Emanuela Salsi

Bibliografia

Battevi N., Cantoni S., Della Valle R. (1991), *La direttiva Cee n. 90/270, Dossier ambiente, Supplemento al n. 16/91*, pp. 29-30.

Brignone (1994), *Il lavoro al videoterminale*, in *DPL*, pp. 3229 e ss.

Cantoni S. (1995), *Attrezzature munite di videoterminali*, in *Dossier Ambiente*, n. 30, pp. 25-26.

Centoze A., Biava P., (1995), *Sorveglianza sanitaria: una proposta*, in *Dossier Ambiente*, n. 30, pp. 102-107.

Della Valle R. (1995), *Il decreto e i videoterminali*, in *Dossier Ambiente*, n. 30, pp. 18, 23.

Galantino L. (1995), *La sicurezza del lavoro*, Giuffrè, Milano, pp. 26-27.

**Lavoro
ai videoterminali**
Emanuela Salsi

- Gino G.** (1995), *Ergonomia al videoterminale*, in *Dossier Ambiente*, n. 30, pp. 92-95.
- Mascheroni E.** (1995), *L'uso di attrezzature munite di videoterminali*, in Galantino L., *La sicurezza del lavoro*, Giuffrè, Milano, pp. 200-205.
- Monea A.** (1994), *Sicurezza sul lavoro: il nuovo decreto*, in *DPL*, n. 43/94, pp. 2931-2934.
- Montuschi L.** (1989), *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*, Angeli, Milano, pp. 21, 165 e ss.
- Montuschi L.** (1991), *La tutela della salute e la normativa comunitaria*, in Biagi (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive cee*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 12-13, 19-21.
- Occhipinti E.** (1995), *Valutazione delle condizioni di lavoro*, in *Dossier Ambiente*, n. 30, pp. 33-37.
- Ripanucci** (1988), *Posto di lavoro ai videoterminali, intensità delle radiazioni regolamentazione ergonomica*, in *Riv. infortuni*, 1988, I, p. 364.
- Rossi F. P.** (1986), *La salute dei lavoratori nell'azienda informatizzata: contraddizioni del sistema di assicurazione obbligatoria contro infortuni e malattie professionali e prospettive generali di tutela*, in *FI*, 1986, I, c. 1397.
- Trabucco M.**, *Mal di video, prima condanna*, in *La Repubblica*, 03/05/1996, p. 22.
- Zangirolami S.** (1990), *Aspetti generali delle condizioni di lavoro in ambienti con videoterminali*, in *Salute e lavoro*, 1990, pp. 23, 29.
- Zucchetti R.** (1995), *Più rigido l'ambito della tutela per il lavoro su videoterminale*, in *Il sole 24 ore*, 19/8/1995.
- Zucchetti R., Piergiovanni R.** (1996), *Guida alla sicurezza sul lavoro*, ne *Il sole 24 ore*, marzo 1996, Guida normativa, p. 13.
- Zucchetti R.**, (1996), *Per la tutela degli addetti ai videoterminali una disciplina molto particolareggiata*, ne *Il sole 24 ore*, marzo 1996, Guida normativa, p. 15.

La Direttiva comunitaria sulla parità di trattamento nelle condizioni di lavoro negli orientamenti della Corte di giustizia: una giurisprudenza ancora in evoluzione

Massimo Roccella ()*

Sommario

1. Premessa. **2.** Il campo di applicazione della direttiva: a) le esclusioni. **3.** b) Parità di trattamento e normative differenziate di tutela. **4.** c) Parità di trattamento e azioni positive. **5.** L'area di operatività del principio di parità di trattamento: a) accesso al lavoro. **6.** b) condizioni di lavoro. **7.** c) licenziamento. **8.** Le cause di giustificazione delle discriminazioni. **9.** Le sanzioni.

1. Premessa.

Il percorso del diritto comunitario in materia di parità fra lavoratori e lavoratrici è stato icasticamente rappresentato da chi ha ricordato come al punto di partenza vi fosse una semplice norma di armonizzazione dei costi della manodopera, sviluppatasi, nel corso degli anni, in "un principio fondamentale di uguaglianza fra i due sessi, che ha trasformato i diritti soggettivi della metà della popolazione europea" (G. e A. Lyon-Caen, 1993).

Con l'estensione del principio di parità all'insieme delle condizioni di lavoro, che costituisce il contenuto normativo della direttiva 76/207, l'intervento comunitario, in effetti, si è forse spinto al di là dell'originaria motivazione della regolazione della concorrenza fra imprese operanti nell'ambito di un medesimo mercato, che si lasciava chiaramente percepire sullo sfondo dell'art. 119 del Trattato di Roma; o, per meglio dire, ha scelto di dare risposta a quelle esigenze di regolazione vincolando gli Stati membri ad introdurre nei rispettivi ordinamenti un'articolata disciplina di protezione dei diritti delle lavoratrici.

Si è trattato, invero, di un orientamento tutt'altro che scontato, giacché le esigenze di tutela della concorrenza fra imprese in astratto avrebbero potuto essere egualmente soddisfatte in maniera anche diametralmente opposta: lasciando alle stesse mano libera nel determinare il trattamento da riservare alle lavoratrici. Nell'approvazione della direttiva 76/207, e di quelle che si sono poi aggiunte negli anni seguenti, va dunque riconosciuto un vero e proprio salto di qualità dell'azione comunitaria, tutt'altro che implicito nella logica dell'art. 119: non a caso, del resto, la base giuridica per l'adozione della direttiva 76/207 è stata individuata nell'art. 235 del Trattato.

Il contenuto precettivo della direttiva 76/207, com'è noto, si presenta di latitudine estrema, comportando l'estensione del principio paritario all'insieme delle condizioni di lavoro, dall'assunzione allo svolgimento del rapporto, sino al licenziamento; e toccando anche aspetti esterni al rapporto di lavoro, quali le iniziative di orientamento e formazione professionali.

Sarebbe sterile, peraltro, soffermarsi sull'analisi dei singoli enunciati normativi racchiusi

note

(*) Il testo riproduce, con qualche integrazione e aggiunta di riferimenti bibliografici essenziali, la relazione svolta alle *Jornadas Hispano-Portuguesas sobre igualdad de trato en el derecho comunitario laboral* (Jerez de la Frontera, 16-17 novembre 1995).

nella direttiva. Quel che merita di essere approfondito, piuttosto, è l'apporto interpretativo della Corte di giustizia: anche in questo caso, infatti, come spesso accade, il diritto comunitario "vivente" è largamente tributario degli orientamenti dei giudici di Lussemburgo, nella cui giurisprudenza è riconoscibile, pur con qualche oscillazione e incertezza, il tentativo di approfondire in maniera rigorosa l'ispirazione paritaria alla base delle previsioni comunitarie.

A questa giurisprudenza, dunque, si farà riferimento nei paragrafi che seguono, dedicando attenzione soprattutto ad alcune decisioni recenti di particolare rilievo.

2. Il campo di applicazione della direttiva: a) le esclusioni.

L'intenzione della Corte di svolgere un'opera di sostegno del principio di parità di trattamento si può cogliere, in primo luogo, nell'affermazione, più volte ripetuta, secondo la quale le deroghe a quel principio, ammesse dalla direttiva, in quanto eccezioni rispetto ad un diritto fondamentale, devono essere oggetto di interpretazione restrittiva.

Basterà qualche accenno per intendere il senso di questa giurisprudenza. Con riguardo, innanzi tutto, alla possibilità di escludere dal campo di applicazione del divieto di discriminazione certe attività professionali per le quali, in considerazione della loro natura o delle modalità del loro esercizio, il sesso rappresenta una condizione determinante, è stato ritenuto contrario al diritto comunitario il *Sex Discrimination Act* britannico, stante la genericità dell'esclusione di qualsiasi attività lavorativa svolta in case private o nelle imprese con un numero di dipendenti non superiore a cinque (Corte di giustizia 8 novembre 1993, causa 165/82, *Commissione v. Regno Unito*).

Sviluppando queste indicazioni, la Corte ha particolarmente enfatizzato l'esigenza che le deroghe consentite dall'art. 2, n. 2, della direttiva devono riguardare solo attività specifiche ed essere caratterizzate da una trasparenza sufficiente a permettere di controllare le ragioni alla base delle stesse. In forza di questi criteri i sistemi di assunzione distinti in relazione al sesso, previsti nell'ordinamento francese con riguardo all'accesso ai cinque corpi della polizia nazionale, sono stati giudicati incompatibili con la direttiva comunitaria (Corte di giustizia 30 giugno 1988, causa 318/86, *Commissione v. Repubblica francese*).

Sono stati, viceversa, ritenuti ammissibili l'esclusione prevista nei confronti della professione di levatrice, trattandosi di attività rispetto alla quale "la suscettibilità personale può avere molto peso" (Corte di giustizia 8 novembre 1983, causa 165/82, cit.) nelle relazioni fra chi la esercita e la paziente; come pure l'accesso riservato agli uomini a determinati corpi di polizia, che prevedano l'uso di armi da fuoco, in una situazione, quale quella dell'Irlanda del Nord, caratterizzata da gravi disordini interni e frequenti rischi di attentati (Corte di giustizia 15 maggio 1986, causa 222/84, *Johnston*).

3. b) Parità di trattamento e normative differenziate di tutela.

Più controverso si è rivelato il bilanciamento fra il principio paritario e le tradizionali normative di tutela del lavoro femminile, diffuse nelle legislazioni dei Paesi membri.

Nel caso *Johnston*, ad esempio, la penalizzazione delle donne nell'accesso a talune attività di polizia è stata giustificata, in un contesto particolare, da esigenze di tutela della pubblica sicurezza. La Corte ha negato, invece, che la stessa disparità di trattamento potesse essere fondata sull'art. 2, n. 3, della direttiva, a fronte di una situazione di rischio di carattere generale, cui risultavano esposti in maniera indifferenziata donne e uomini.

In senso analogo la Corte si è pronunciata con riguardo a una legge francese del 1983, che consentiva il mantenimento in vigore di clausole dei contratti collettivi che prevedevano diritti speciali in favore delle lavoratrici (con riguardo, ad esempio, al riconoscimento di permessi per la malattia di un figlio, alla riduzione dell'orario di lavoro al raggiungimento di una certa età, alla concessione di giorni supplementari di ferie annuali per ciascun figlio). Simili clausole sono state giudicate in contrasto con il principio di parità di trattamento, in quanto attributive di diritti "intesi alla protezione delle donne in qualità di lavoratore anziano o di genitore, qualità che possono essere proprie dei lavoratori di sesso maschile, come di quelli di sesso femminile" (Corte di giustizia 25 ottobre 1988, causa 312/86, *Commissione v. Repubblica francese*).

La stessa ispirazione, volta a fondare la legittimità di normative differenziate per sesso sulla

(sola) specificità della condizione bio-psichica della donna, si ritrova, come si dirà meglio più avanti, nella giurisprudenza della Corte in tema di lavoro notturno femminile.

La Corte, in definitiva, si è dimostrata disponibile ad avallare disparità di trattamento, solo in quanto riconducibili, in un modo o nell'altro, alla condizione di lavoratrice madre. Esempio, in questo senso, può ritenersi l'orientamento espresso nel ben noto caso *Hofmann*, ove, in contrasto con l'opinione della Commissione, è stata ritenuta compatibile col diritto comunitario una legge tedesca che attribuiva solo alla madre, e non alternativamente anche al padre, il diritto all'astensione facoltativa dal lavoro fino al sesto mese di vita del bambino. Nell'occasione la Corte ha chiarito che le deroghe al principio paritario, ammissibili in forza dell'art. 2, n. 3, della direttiva, comportano la legittimità di normative volte a soddisfare esigenze sia di "protezione della condizione biologica della donna durante e dopo la gravidanza", sia di "protezione delle particolari relazioni fra la donna e il bambino" nel periodo successivo alla nascita (Corte di giustizia 12 luglio 1984, causa 184/83, *Hofmann*).

4. c) Parità di trattamento e azioni positive.

La direttiva 76/207 non limita la sua sfera d'incidenza al profilo formale della parità di trattamento. Essa apre la porta all'eguaglianza sostanziale, legittimando, nel suo art. 2, n. 4, l'adozione di "misure volte a promuovere la parità delle opportunità per gli uomini e le donne". La medesima intenzione sembra rintracciabile, più recentemente, nell'art. 6, comma 3, dell'accordo sulla politica sociale di Maastricht, quantunque la relativa indicazione normativa non sia stata espressa in termini limpidissimi e potrebbe prestarsi ad interpretazioni di segno anche radicalmente diverso (1).

Resta il fatto che, per promuovere negli ordinamenti dei diversi Paesi membri misure promozionali del lavoro delle donne, gli accenni contenuti nella direttiva sulla parità di trattamento (e nel protocollo di Maastricht) costituiscono una base giuridica del tutto insufficiente. La verità è che, attorno all'opportunità, se non alla legittimità, di trattamenti preferenziali in favore delle lavoratrici, sussistono ancora rilevanti divergenze di vedute: non a caso le proposte di sostegno delle azioni positive avanzate dalla Commissione non hanno trovato sinora consensi sufficienti per concretarsi in una direttiva e hanno dovuto ripiegare sullo strumento "debole" della raccomandazione (n. 84/635 del 13 dicembre 1984).

Anche in questo caso, peraltro, nonostante l'esiguità dei riferimenti normativi disponibili, la Corte di giustizia non ha mancato di giocare la sua parte: condannando, come si è detto, l'attribuzione di "diritti speciali" alle lavoratrici, ma manifestando nella stessa sentenza, alla luce della direttiva 76/207, il proprio consenso nei confronti di "provvedimenti che, pur apparendo discriminatori, mirano effettivamente ad eliminare o a ridurre le disparità di fatto che possono esistere nella realtà della vita sociale" (Corte di giustizia 25 ottobre 1988, *Commissione v. Francia*, cit.).

Sui caratteri che tali provvedimenti possono assumere, peraltro, il dibattito resta quanto mai aperto. Sta provocando immediate ed aspre discussioni, in proposito, l'orientamento assunto dalla Corte nel recentissimo caso *Kalanke*. Chiamati a pronunciarsi espressamente per la prima volta sull'interpretazione dell'art. 2, n. 4 della direttiva 76/207, i giudici di Lussemburgo hanno considerato incompatibile col diritto comunitario una legge tedesca che privilegiava, in sede di assunzione o promozione, le donne rispetto agli uomini, qualora nello specifico ambito lavorativo il personale femminile risultasse sottorappresentato. Nonostante il sistema di quote, attorno al quale era imperniata la legge nazionale contestata, fosse destinato ad operare soltanto a parità di qualificazione professionale fra candidati di sesso

note

(1) Secondo quanto concordato a Maastricht, invero, uno Stato membro può mantenere o adottare "misure che prevedano vantaggi specifici intesi a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte delle donne, ovvero a evitare o compensare svantaggi nella loro carriera professionale". Stante il contesto normativo, che consiste in una riscrittura dell'art. 119 del Trattato di Roma, si è sostenuto che il riferimento, di cui al comma 3 dell'art. 6, piuttosto "che avvalorare la legittimità delle misure positive di sostegno del lavoro femminile", potrebbe "evocare proprio quei benefici economici, previsti sovente dalla contrattazione collettiva a favore delle sole lavoratrici" (Ballestrero 1992; v. anche Lanquetin e Masse-Dessen 1992), che già, nel caso *Commissione v. Francia*, sono stati giudicati dalla Corte di giustizia incompatibili col principio di parità di trattamento.

La riconducibilità della previsione contenuta nell'Accordo sulla politica sociale di Maastricht alla tematica delle azioni positive, peraltro, è stata sostenuta dall'avv. gen. Tesaurò nelle sue conclusioni relative al caso *Kalanke* (su cui v. *infra* nel testo).

diverso, e quindi non potesse considerarsi di tipo rigido, la Corte ha ritenuto che esso andasse “oltre la promozione della parità delle opportunità”, sostituendo all’obiettivo consentito dalla direttiva “un risultato al quale si potrebbe pervenire solo mediante l’attuazione di tale obiettivo” (Corte di giustizia 17 ottobre 1995, causa 450/93, *Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*).

Non v’è spazio in questa sede per analizzare, in tutti i loro risvolti, le implicazioni di *Kalanke*. Si può solo sottolineare, a prima impressione, che le conclusioni della Corte non sembrano potersi giustificare in base al consueto rilievo che le deroghe ad un diritto fondamentale, quale quello della parità di trattamento fra lavoratori e lavoratrici, vanno interpretate restrittivamente. Esse, in realtà, comportano una certa visione del principio di eguaglianza fra i sessi, del rapporto fra eguaglianza formale e sostanziale; e, soprattutto, un’interpretazione del concetto di parità di opportunità, da intendersi esclusivamente come parità dei punti di partenza, e non mai come eguaglianza di risultati.

Il margine di opinabilità di assunti del genere è sicuramente assai ampio. Si vedrà se la riflessione che certamente sarà sviluppata attorno a *Kalanke*, e l’auspicabile formulazione di nuove questioni di rinvio pregiudiziale su casi analoghi, potranno indurre la Corte di giustizia ad approfondire, in maniera più articolata, la propria giurisprudenza in materia di azioni positive. Va comunque sin d’ora rilevato che in *Kalanke* la Corte non si è limitata a dire ciò che le azioni positive non possono essere. È stato infatti confermato, sia pure in termini ancora troppo generici, che il diritto comunitario non si oppone a “provvedimenti nazionali in materia di accesso al lavoro, ivi compresa la promozione, i quali, favorendo in special modo le donne, perseguono lo scopo di migliorare la loro attitudine a concorrere sul mercato del lavoro ed a proseguire nella carriera in posizione di parità rispetto agli uomini”. Anche dopo *Kalanke*, in definitiva, sembra possibile continuare a sostenere che quegli ordinamenti che si sono dotati di una legislazione in materia di azioni positive, come è accaduto in Italia con l’approvazione della legge 125/1991, possono ritenere, in linea di massima, le proprie scelte convalidate dagli orientamenti della Corte di giustizia (fatta salva, naturalmente, una più puntuale verifica sui contenuti delle singole normative).

5. L’area di operatività del principio di parità di trattamento: a) accesso al lavoro.

Non meno, ed anzi forse ancor più significativo deve considerarsi l’apporto della Corte di giustizia all’interpretazione della direttiva 76/207 con riguardo alla definizione dell’area di applicazione del principio di parità di trattamento. In proposito va sottolineato il rilievo di alcune decisioni recenti, che hanno contribuito a precisare in maniera sicuramente innovativa la portata del principio paritario.

In materia di accesso all’impiego, innanzi tutto, va ricordata l’affermazione secondo la quale il rifiuto di assumere una lavoratrice, giudicata idonea a ricoprire un determinato posto di lavoro, perché in stato di gravidanza, costituisce una discriminazione *direttamente* basata sul sesso, pure quando la decisione del datore di lavoro sia determinata (non tanto da un intento discriminatorio ma) dalla volontà di sottrarsi ai costi connessi ad un’assenza per maternità (Corte di giustizia 8 novembre 1990, causa 177/88, *Dekker*).

In *Dekker*, peraltro, la Corte si è spinta oltre. L’aspetto più rilevante della decisione, infatti, va colto nella concezione della discriminazione fatta propria dal giudice comunitario, in forza della quale al trattamento penalizzante riservato ad una lavoratrice non deve necessariamente corrispondere l’attribuzione di un vantaggio a un lavoratore. Per la Corte, in altre parole, un rifiuto di assunzione collegato alla gravidanza può opporsi soltanto ad una lavoratrice e, per questo solo fatto, rappresenta una discriminazione diretta basata sul sesso, che non cessa di essere tale neppure nell’ipotesi in cui “nessun candidato di sesso maschile si sia presentato per occupare il posto vacante”.

Un coerente sviluppo delle indicazioni espresse in *Dekker* può rintracciarsi nel più recente caso *Habermann-Beltermann*, ove la Corte si è confrontata col problema originato dalle conseguenze che si possano legittimamente fare discendere da una deroga ai principi paritari, fondata sull’art. 2, n. 3, della direttiva 76/207 (come, nella specie, un divieto di lavoro notturno riguardante le lavoratrici in gravidanza). A fronte di un contratto di lavoro a tempo indeterminato concluso con una lavoratrice, poi risultata incinta, per lo svolgimento di mansioni di guardia medica notturna (e che prevedeva che l’interessata sarebbe stata destinata esclusivamente al servizio notturno), si è chiesto alla Corte di chiarire se potesse

ritenersi giustificata la dichiarazione di nullità del contratto in questione, in ragione del divieto di lavoro notturno applicabile, o la risoluzione dello stesso.

Assimilate le due ipotesi a un rifiuto di assunzione e, rispettivamente, a un licenziamento, la Corte non ha avuto difficoltà a ricordare che “la cessazione di un contratto di lavoro per gravidanza della dipendente, sia tale cessazione conseguente ad una dichiarazione di nullità o ad una risoluzione, riguarda unicamente le donne e costituisce pertanto una discriminazione diretta fondata sul sesso” (Corte di giustizia 5 maggio 1994, causa 421/92, *Habermann-Beltermann v. Arbeiterwohlfahrt*).

Va sottolineato che la Corte ha confermato la propria precedente giurisprudenza, pur se in *Habermann-Beltermann* la questione si presentava, in qualche misura, in termini diversi: risultando più complicata dal fatto che lo stato di gravidanza si poneva solo in via mediata all'origine del trattamento penalizzante che s'intendeva riservare alla lavoratrice, dipendente di per sé dal divieto di lavoro notturno connesso a quello stato. Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale, interpretando la *ratio* dell'art. 2, n. 3, della direttiva 76/207, aveva, molto lucidamente, sottolineato l'inaccettabilità dell'idea che “discriminazioni consentite per tener conto della maternità, dunque a protezione delle donne, possano essere attuate in modo tale da escludere le stesse dal mercato del lavoro”. Non diversamente la Corte ha rilevato che un'impostazione differente, tale da legittimare, in un modo o nell'altro, la cessazione del contratto di lavoro concluso con una donna incinta, finirebbe col privare la disposizione comunitaria della sua efficacia pratica: tanto più allorché, trattandosi di un'assunzione a tempo indeterminato, il divieto di lavoro notturno per le donne incinte ha effetto soltanto per un periodo di tempo limitato rispetto alla durata totale del contratto.

6. b) condizioni di lavoro.

Quanto alla parità di trattamento in materia di condizioni di lavoro, ha suscitato infinite discussioni l'orientamento espresso dalla Corte a proposito della questione del lavoro notturno femminile. Il divieto di lavoro notturno è stato considerato pacificamente compatibile col diritto comunitario, allorché risulti applicabile a donne in gravidanza o in maternità (da ultimo nel caso *Habermann-Beltermann*); viceversa le tradizionali normative di tutela, assai diffuse negli Stati membri, all'origine di divieti indiscriminati di lavoro notturno femminile, sono state considerate in contrasto con la direttiva 76/207, quando il divieto non risulti esteso negli stessi termini ai lavoratori.

Nel notissimo caso *Stoeckel* la Corte ha preso in esame un divieto di lavoro notturno femminile nelle attività industriali, derogabile dalla contrattazione collettiva, previsto da una normativa francese (e, in termini simili, dalla legge italiana). La compatibilità comunitaria di un divieto del genere è stata sostenuta in *Stoeckel* soprattutto in forza di considerazioni d'ordine sociale. Il governo italiano, in particolare, ha fatto leva da un lato sui rischi di molestie e violenze sessuali cui le donne sono esposte, dall'altro sul carico superiore di lavoro che grava sulle stesse, in relazione alle loro responsabilità familiari, per concludere che un divieto flessibile di lavoro notturno femminile, quale quello in discussione innanzi alla Corte, avrebbe potuto considerarsi come una misura di protezione della donna, consentita dall'art. 2, n. 3, della direttiva 76/207.

Simili difese non hanno ricevuto particolare attenzione e sono state respinte alquanto sbrigativamente. Restava da prendere in considerazione quella che è sempre stata la ragione più seria del divieto, percepibile sullo sfondo delle legislazioni nazionali come del diritto internazionale: il carattere nocivo per la salute delle donne del lavoro notturno nelle attività industriali. La Corte non ha ignorato l'obiezione: al contrario, ha potuto misurarsi con essa richiamando la propria precedente giurisprudenza, corroborata dai risultati della più recente ricerca scientifica. Il nucleo centrale della sentenza, in effetti, va individuato nell'affermazione secondo cui, quali che possano essere gli inconvenienti del lavoro notturno, non sembra che, salvo i casi di gravidanza e maternità, i rischi ai quali le donne si trovano esposte a causa di tale lavoro presentino, in linea generale, natura differente da quelli cui sono esposti anche gli uomini” (Corte di giustizia 25 luglio 1991, causa 345/89, *Stoeckel*).

Come già in *Johnston*, in altre parole, la Corte si è trovata a ribadire che, dal punto di vista del diritto comunitario, non basta una convinzione diffusa (un pregiudizio), circa il carattere specificamente nocivo per la salute delle donne di una data attività lavorativa, per fondare un trattamento differenziale. Una volta accertato, dunque, anche sulla base di indagini condotte in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro, che il lavoro notturno, pur

essendo sicuramente pregiudizievole per la salute di chi vi sia coinvolto, non produce danni sostanzialmente diversi a seconda del sesso (fatta eccezione, com'è ovvio, per i casi di gravidanza e puerperio), non restava spazio per la Corte per far salvo un divieto in materia operante solo nei confronti delle donne.

Stoeckel ha suscitato contrastanti reazioni e attirato sulla Corte una molteplicità di rilievi critici, talvolta privi del senso della misura (per più ampi riferimenti sull'intera questione si v. Roccella, 1993). Nonostante qualche lettura affrettata, in effetti, sembra da escludere che la Corte abbia inteso legittimare indiscriminatamente il ricorso al lavoro notturno delle donne. Quanto la Corte ha verosimilmente voluto affermare, in sintonia con orientamenti espressi in una comunicazione della Commissione del 1987, è che, a fronte di un problema che tocca un diritto fondamentale come quello alla salute, parte del "nocciolo duro" del diritto del lavoro comunitario (Javillier, 1992), le regole giuridiche devono essere *uguali* per tutti coloro che ne siano interessati: ferma restando la legittimità dell'obiettivo di limitare in generale, nella misura massima possibile e senza distinzioni di sesso, il ricorso al lavoro notturno.

È appena il caso di rilevare che le indicazioni, implicite in *Stoeckel*, si sposano perfettamente con gli orientamenti più recenti maturati in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro, quali risultano dalla convenzione n. 171 del 26 giugno 1990 sul lavoro notturno e dalla raccomandazione adottata in pari data.

Si può aggiungere che il richiamo al carattere della direttiva 76/207, alla quale non potrebbe attribuirsi "lo scopo di disciplinare questioni attinenti all'organizzazione della famiglia o di modificare la ripartizione delle responsabilità all'interno della coppia", non deve essere sopravvalutato sino al punto di non cogliere l'evoluzione della giurisprudenza della Corte rispetto ad orientamenti espressi in precedenza. Nel caso *Hofmann*, in effetti, quel richiamo si inseriva nel contesto di una sentenza che, in qualche misura, contribuiva a rafforzare la preesistente divisione sessuale dei ruoli in seno alla famiglia, sulla base di uno stereotipo culturale (la cura dei figli riservata preferenzialmente alle madri). Da *Stoeckel* (come già dalla sentenza nella quale la Corte aveva condannato i "diritti speciali" riservati alle donne dalla contrattazione collettiva francese) non sembra forzato ricavare implicazioni che, sia pure indirettamente e nonostante le espressioni usate, obiettivamente "mirano a modificare l'organizzazione della famiglia e delle responsabilità di fatto fra i coniugi" (Rodière, 1989). Le polemiche suscitate da *Stoeckel*, ad ogni modo, non sono risultate prive di ascolto. Ad esse, invero, si può probabilmente ascrivere la "moderazione" di una sentenza successiva, interpretabile, in qualche modo, come una sorta di retromarcia dei giudici di Lussemburgo. Nel caso *Levy* (Corte di giustizia 2 agosto 1993, causa 158/91, *Ministère public v. Levy*) la questione del divieto di lavoro notturno femminile è stata esaminata da un punto di vista particolare, con riguardo all'ipotesi in cui la normativa nazionale contestata sia stata approvata in attuazione di una convenzione internazionale conclusa prima dell'entrata in vigore del Trattato di Roma. L'atteggiamento assunto dalla Corte è risultato ispirato, questa volta, a grande cautela. Richiamandosi all'art. 234 del Trattato, infatti, la Corte ha affermato che neppure l'esigenza di rispettare il principio di parità di trattamento potrebbe consentire a uno Stato membro di sottrarsi agli obblighi derivanti da convenzioni internazionali concluse anteriormente all'entrata in vigore del Trattato medesimo (nella specie la convenzione Oil n. 89 del 1948 sul lavoro notturno delle donne occupate nell'industria). L'evoluzione del diritto internazionale, e segnatamente l'adozione in seno all'Oil di nuove convenzioni in materia di lavoro notturno fondate su criteri diversi da quelli accolti nella convenzione all'origine della normativa nazionale posta in questione, potrebbero condurre a conclusioni diverse: rispetto alle quali, peraltro, la Corte non s'esprime, trattandosi di apprezzamento riservato al giudice nazionale.

Nel successivo caso *Minne* (Corte di giustizia 3 febbraio 1994, causa 13/93, *Onem v. Minne*) sono state riprese le conclusioni di *Stoeckel* e *Levy*, con riguardo a una normativa belga che prevedeva un divieto *generale* di lavoro notturno, applicabile ad uomini e donne, accompagnandolo però ad un regime derogatorio di più ampia portata e maggiore flessibilità nei confronti dei lavoratori. L'orientamento della Corte in proposito può dunque ormai considerarsi consolidato.

La giurisprudenza della Corte in materia di lavoro notturno femminile, nonostante contestazioni e polemiche, ha avuto ricadute immediate negli ordinamenti di diversi Stati membri. Paesi come Italia, Francia, Belgio, Grecia, Spagna e Portogallo, dopo *Stoeckel*, hanno provveduto a denunciare la convenzione Oil n. 89/1948; in Germania il divieto di lavoro notturno femminile è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo. Quanto all'Italia, vale

la pena di notare che alla denuncia della convenzione Oil non ha fatto seguito, come sarebbe stato auspicabile, l'approvazione di un'articolata normativa di tutela in sostituzione del tuttora vigente divieto legale (Roccella, 1993): cosicché la Commissione si è vista costretta ad attivare una procedura d'infrazione innanzi alla Corte di giustizia. La Corte potrebbe così essere chiamata ad esprimersi per la prima volta sulla questione non a seguito di un rinvio pregiudiziale; salvo ripensamenti clamorosi, ad ogni modo, l'esito della pronuncia appare scontato.

7. c) licenziamento.

Fra le condizioni di lavoro, con riguardo alle quali si impone il rispetto del principio di parità di trattamento, rilievo particolare va sicuramente riconosciuto a quelle inerenti al licenziamento.

Il contributo della Corte di giustizia all'interpretazione della specifica prescrizione paritaria si è andato progressivamente delineando, a partire dalla precisazione che la nozione di licenziamento dev'essere intesa in senso ampio e si estende anche al limite di età per il collocamento a riposo obbligatorio dei lavoratori nell'ambito di una politica generale di pensionamento seguita da un datore di lavoro.

Su questa premessa la Corte, nel caso *Marshall*, è giunta alla conclusione che le differenze in materia di età pensionabile fra uomini e donne, consentite dall'art. 7, n. 1, lett. a) della direttiva 79/7, non possono riflettersi sul diritto alla conservazione del posto di lavoro delle lavoratrici. Costituisce, dunque, una discriminazione di sesso, vietata dall'art. 5 della direttiva 76/207, il licenziamento di una lavoratrice per il solo motivo ch'ella ha raggiunto o superato l'età alla quale avrebbe diritto a percepire una pensione statale (limite di età fissato diversamente dalla legislazione nazionale per gli uomini e le donne: Corte di giustizia 26 febbraio 1986, causa 152/84, *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*).

Quanto al rapporto fra licenziamento e tutela della maternità, si è già accennato che, nel caso *Habermann-Beltermann*, la Corte, dopo aver equiparato la risoluzione di un contratto di lavoro, motivata dall'errore sull'esistenza di uno stato di gravidanza, ad un licenziamento, ne ha sostenuto il carattere direttamente discriminatorio.

L'affermazione non è nuova. Già qualche anno prima, infatti, i giudici di Lussemburgo si erano espressi sul punto ed avevano concluso che, ai sensi della direttiva 76/207, il licenziamento di una lavoratrice a motivo della sua gravidanza rappresenta, non diversamente dal rifiuto di assumere una donna incinta, una discriminazione diretta fondata sul sesso" (Corte di giustizia 8 novembre 1990, causa 179/88, *Vibeke Hertz*). Sulla sentenza resa nel caso *Hertz* si erano però appuntati non trascurabili rilievi critici, giacché la Corte aveva circoscritto la portata dell'affermazione di principio, puntualizzando che un licenziamento cessa di essere discriminatorio allorchè dipenda da ripetute assenze per malattia, collegata ad una precedente gravidanza, ma sopraggiunta dopo la fine del congedo per maternità.

È possibile che qualche ambiguità di *Hertz* possa spiegarsi col fatto che, all'epoca della pronuncia, mancava ancora un preciso quadro normativo comunitario in materia di tutela della maternità. Il senso di quella sentenza, ad ogni modo, si può adesso cogliere meglio, alla luce di successive indicazioni della Corte di giustizia.

Estremamente significativo, in proposito, deve considerarsi l'orientamento espresso nel recente caso *Webb*, relativo anch'esso al licenziamento di una lavoratrice in gravidanza (Corte di giustizia 14 luglio 1994, causa 32/93, *Webb v. Emo Air Cargo*). In *Webb* la particolarità della vicenda discende dal fatto che la lavoratrice licenziata era stata assunta per sostituire una dipendente a sua volta incinta, con l'intesa però che il suo rapporto di lavoro sarebbe continuato anche dopo il rientro in servizio della lavoratrice sostituita: l'assunzione, in altre parole, era stata effettuata non a termine, ma a tempo indeterminato. Riprendendo la sua giurisprudenza precedente, la Corte non ha avuto difficoltà a confermare il carattere direttamente discriminatorio di un licenziamento connesso ad una vicenda come la gravidanza. Nell'occasione, peraltro, è stato reso più esplicito che la gravidanza non può in alcun modo essere assimilata a una malattia, meno ancora a un'indisponibilità non derivante da ragioni di salute, situazioni che potrebbero "motivare il licenziamento di una donna, senza che per questo tale licenziamento sia discriminatorio in base al sesso". Non diversamente, del resto, l'avvocato generale aveva sostenuto che: "in forza del diritto comunitario, una donna malata è trattata allo stesso modo di un uomo malato, quale che sia

**Giurisprudenza
comunitaria**
Massimo Roccella

l'origine della sua malattia. Una donna in stato di gravidanza, invece, non può, per questo solo fatto, essere svantaggiata fino al punto di essere esclusa dal mondo del lavoro"; concludendo che la sentenza *Hertz* non può certo essere letta come se la Corte avesse voluto mettere in discussione le normative nazionali relative al congedo per maternità.

Anche la sentenza *Webb*, ad ogni modo, lascia aperto qualche dubbio. Non si può trascurare, infatti, che il ragionamento della Corte, come già nel caso *Habermann-Beltermann*, poggia (forse troppo) sul rilievo che, nella specie, il licenziamento aveva colpito una lavoratrice assunta a *tempo indeterminato*. Ci si può chiedere, dunque, se la conclusione sarebbe stata diversa, qualora l'interessata fosse stata assunta con contratto a termine (Jacqmain, 1994; Szyszczak, 1995). Ma la nettezza delle affermazioni della Corte, in ordine al fondamento di diritto comunitario della protezione della donna durante la gravidanza, dovrebbe portare ad escludere, anche in un'ipotesi del genere, la possibilità di ammettere giustificazioni di una discriminazione direttamente basata sul sesso.

8. Le cause di giustificazione delle discriminazioni.

La delicata questione delle cause di giustificazione dei trattamenti differenziati è stata ripetutamente affrontata dalla Corte in relazione ad ipotesi di *discriminazione indiretta*. È noto, del resto, che, non essendo stata approvata una proposta di direttiva presentata dalla Commissione nel 1988, l'accento al divieto di discriminazione indiretta, contenuto nell'art. 2 della direttiva 76/207, ha trovato svolgimenti proprio nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Alla Corte, in particolare, si deve l'elaborazione del concetto di discriminazione indiretta, intesa come qualsiasi trattamento basato su criteri apparentemente neutri, ma tali da svantaggiare in misura proporzionalmente maggiore i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso, e obiettivamente non giustificabili sulla base di motivi diversi dal sesso. Per questo aspetto, l'influenza della Corte è stata veramente notevole: sulle sue indicazioni, ad esempio, risulta modellata la nozione di discriminazione indiretta introdotta in Italia con la legge 125/1991.

L'elaborazione della Corte in materia di discriminazioni indirette si è sviluppata soprattutto con riguardo a differenze di trattamento retributivo o comunque relative ad attribuzioni patrimoniali anche di carattere previdenziale (in particolare nell'area del lavoro a tempo parziale); parallelamente è stata affrontata la questione delle cause di giustificazione dei trattamenti differenziati.

La tematica, peraltro, è di carattere generale e riguarda, ovviamente, le disparità di trattamento che possono verificarsi con riguardo a qualsiasi aspetto delle condizioni di lavoro, come risulta dal recente caso *Kirsammer-Hack* (Corte di giustizia 30 novembre 1993, causa 189/91, *Kirsammer-Hack v. Sidal*).

La ricerca di una causa di giustificazione della disparità di trattamento costituisce, in effetti, il fulcro della sentenza *Kirsammer-Hack*, originata da un'ipotesi di discriminazione derivante dall'applicazione della normativa tedesca in materia di licenziamenti individuali. La legge tedesca in questione si applica in maniera selettiva, essendo imperniata sul criterio della soglia dimensionale, in base al quale restano escluse dalla sua sfera di operatività le imprese che non abbiano alle proprie dipendenze più di cinque addetti. L'area dell'esclusione, in realtà, è più ampia, giacché, per verificare il superamento della soglia dimensionale, la legge tedesca prevede la non computabilità di una certa categoria di lavoratori a tempo parziale, quelli con orario inferiore a 10 ore settimanali o 45 mensili (cosiddetti lavoratori a orario ridotto).

A fronte di simile disciplina, e tenuto conto che in Germania quasi il 90% dei posti di lavoro a tempo parziale è occupato da donne, il giudice nazionale ha chiesto alla Corte di giustizia di accertare se l'esclusione dei lavoratori ad orario ridotto dal regime protettivo in materia di licenziamenti non dovesse essere considerata alla stregua di una discriminazione indiretta, in contrasto con le disposizioni della direttiva 76/207.

Posta in questi termini, la domanda del giudice tedesco non poteva che ricevere una risposta negativa. L'errore di prospettazione, invero, è di evidenza immediata e dipende dall'aver individuato nel regime d'orario (praticato in larga prevalenza da lavoratrici) il fattore di penalizzazione normativa, allorché quest'ultima risultava legata piuttosto alla dimensione dell'impresa.

Del tutto convincente sino a questo punto, l'argomentazione della Corte lo è assai meno, là ove si spinge ad ipotizzare a quali condizioni una legge in materia di licenziamenti, quale

quella sottoposta alla sua attenzione, potrebbe essere considerata di carattere indirettamente discriminatorio, per poi sforzarsi di individuare una ragione obiettiva della disparità di trattamento. Una discriminazione indiretta, si legge in *Kirsammer-Hack*, potrebbe essere ravvisata solo qualora fosse possibile accertare che le piccole imprese occupano un numero di lavoratrici considerevolmente più elevato che di lavoratori, quale che sia il regime d'orario delle une e degli altri. Il trattamento in materia di licenziamento riservato agli addetti alle piccole imprese dovrebbe però cessare di essere considerato di carattere discriminatorio, se giustificato da una ragione obiettiva, estranea al sesso dei lavoratori.

È possibile rintracciare una ragione del genere, magari fondandola sulla cosiddetta *business necessity*? La risposta della Corte di giustizia è positiva, quanto meno nel “caso d'una legislazione che s'iscrive in un insieme di misure funzionali ad alleggerire i vincoli gravanti sulle piccole imprese, le quali giuocano un ruolo essenziale nello sviluppo economico e nella creazione di posti di lavoro nella Comunità”.

In *Kirsammer-Hack* colpisce che la Corte abbia voluto sviluppare un'argomentazione forse non strettamente necessaria nel contesto della motivazione della sentenza; ma soprattutto non manca di stupire il contenuto di quell'argomentazione. È possibile che l'enfasi sulla “flessibilità” dei mercati del lavoro, sempre più largamente diffusa, abbia finito col penetrare nei ragionamenti dei giudici di Lussemburgo: ciò naturalmente non cancella gli ampi motivi di perplessità rispetto ad una pronuncia che sembra aver affrontato una questione di estrema delicatezza senza adeguato approfondimento, quasi che la soluzione ipotizzata dovesse considerarsi pacificamente condivisibile.

È doveroso segnalare, ad ogni modo, che, in materia di cause di giustificazione delle discriminazioni, la Corte è tornata a pronunciarsi nel caso *Roks*, relativo all'applicazione della direttiva 79/7. Nell'occasione un certo requisito di reddito di carattere indirettamente discriminatorio, necessario per il conseguimento di una prestazione previdenziale, è stato considerato non giustificabile sulla base di considerazioni di bilancio, giacché, secondo la Corte, ammettere una causa di giustificazione del genere “comporterebbe che l'applicazione e la portata di una norma tanto fondamentale del diritto comunitario, quale quella della parità tra uomini e donne, possano variare, nel tempo e nello spazio, a seconda dello stato delle finanze pubbliche degli Stati membri” (Corte di giustizia 24 febbraio 1994, causa 343/92, *Roks*).

La sentenza *Roks* è stata positivamente apprezzata: in essa si è giustamente intravisto un segnale di ritorno della Corte ad una più rigorosa concezione delle cause di giustificazione delle differenze di trattamento tra lavoratori e lavoratrici (Rivara, 1995).

9. Le sanzioni.

Non va trascurata, infine, l'interpretazione veramente creativa che la Corte ha fornito della direttiva 76/207 con riguardo alla cruciale questione delle sanzioni.

A partire dai casi *von Colson* e *Harz*, che riguardavano altrettante ipotesi di discriminazione nell'accesso al lavoro, la Corte è stata molto netta nell'affermare che “la parità effettiva di possibilità non può essere ottenuta senza un sistema adeguato di sanzioni” (Corte di giustizia 10 aprile 1984, causa 14/83, *von Colson e Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*; 10 aprile 1984, causa 79/83, *Harz v. Deutsche Tradax*). La conclusione, tanto più significativa perchè tratta in relazione a una direttiva di per sé apparentemente muta con riguardo ai profili di carattere sanzionatorio, è stata sostenuta dalla Corte sia con argomenti di diritto comunitario generale, sia attraverso un'interpretazione innovativa dell'art. 6 della direttiva 76/207. Sembra evidente, infatti, che la Corte abbia letto il riferimento alle “misure” per la tutela dei diritti paritari, contenuto in quella norma, negli stessi termini in cui nella *common law* si parla di rimedi; facendone perciò discendere la conseguenza che grava sui legislatori nazionali l'obbligo di prevedere non soltanto strumenti di ricorso, ma anche sanzioni a tutela dei diritti di parità.

La Corte, peraltro, non si è limitata ad offrire quest'indicazione, ancora alquanto generica, ma ha delineato anche i caratteri che devono presentare le sanzioni per violazione del diritto comunitario. Nel campo del diritto della parità, essa non ha potuto fare a meno di riconoscere che l'ordinamento comunitario “non impone una sanzione determinata”. Ha però precisato che non può ritenersi conforme alle esigenze del diritto comunitario una normativa nazionale che preveda, in relazione alla violazione del principio di parità di trattamento nell'accesso al lavoro, il diritto a un risarcimento del danno di valore irrisorio:

**Giurisprudenza
comunitaria**
Massimo Roccella

essendo il legislatore nazionale tenuto ad apprestare sanzioni effettive, adeguate e dotate di efficacia deterrente.

La Corte di giustizia, in altre parole, ha inteso rispettare per quanto possibile le scelte degli ordinamenti nazionali con riguardo al tipo di sanzione applicabile. Non sino al punto, però, di legittimare sanzioni puramente formali, senza rapporto alcuno con il danno sofferto dal soggetto discriminato; né di consentire che l'applicazione delle esimenti, contemplate dal diritto nazionale, possa compromettere l'esito di un'azione per risarcimento dei danni. Nel caso *Dekker*, ancora in materia di discriminazione nell'accesso al lavoro, la Corte non si è lasciata infatti sfuggire l'occasione di sostenere l'effettività dei diritti di parità, precisando che, qualora "una sanzione adottata da uno Stato membro rientra nell'ambito di un regime di responsabilità civile del datore di lavoro, l'infrazione al divieto di discriminazione deve essere sufficiente per coinvolgere da sola la responsabilità totale dell'autore dell'atto, senza che possano essere prese in considerazione le cause esimenti previste dal diritto nazionale". La propensione della Corte ad approfondire il proprio sindacato sulla congruità dei rimedi previsti dai legislatori nazionali, del resto, ha avuto ancora di recente occasione di manifestarsi con riguardo alle conseguenze riconducibili ad un licenziamento discriminatorio per ragioni di sesso. Si attendeva con una certa curiosità la decisione che la Corte di Lussemburgo era chiamata a rendere nel caso *Marshall II* (Corte di giustizia 2 agosto 1993, causa 271/91), a seguito di un'ordinanza di rinvio pregiudiziale di un giudice britannico, volta a far accertare la compatibilità col diritto comunitario di una normativa nazionale che imponga un tetto massimo all'importo della somma riconoscibile, a titolo di risarcimento dei danni, alla vittima di una discriminazione. Il contenuto della sentenza certamente non avrà deluso le aspettative di chi, sulla base delle indicazioni offerte da *von Colson*, già aveva sostenuto che l'art. 6 della direttiva 76/207 avrebbe potuto essere usato "dai ricorrenti innanzi ai giudici nazionali per contrastare indebite restrizioni poste ai rimedi disponibili" (Ellis, 1991) nei singoli ordinamenti. La risposta al quesito del giudice britannico, infatti, non ha lasciato dubbi sul fatto che il diritto comunitario non consente ai legislatori nazionali di stabilire a priori l'importo massimo del risarcimento che può essere concesso a chi sia stato danneggiato da un licenziamento discriminatorio in ragione del sesso: confermandosi, una volta di più, la tendenza della Corte a fare delle direttive una fonte del "diritto dei privati a sanzioni efficaci" (Ballestrero, 1993; più in generale si v. Roccella, 1994).

Bibliografia

- Ballestrero M.V.** (1992), *A proposito di eguaglianza e diritto del lavoro*, in *LD*, p. 577 e ss.
- Ballestrero M.V.** (1993), *Diritto comunitario, accesso all'eguaglianza e sanzioni pecuniarie*, in *LD*, p. 676 e ss.
- Ellis E.** (1991), *European Community Sex Equality Law*, Oxford, Clarendon Press.
- Jacqmain J.** (1994), *Pregnancy as grounds for dismissal*, in *ILJ*, p. 355 e ss.
- Javillier J.C.** (1992), *Le droit du travail communautaire: un droit en construction?*, in *RAE*, n. 1, p. 23 e ss.
- Lanquetin M.T., Masse-Dessen H.** (1992), *Maastricht: consolidation ou remise en cause des principes en matière d'égalité professionnelle*, in *DS*, p. 386 e ss.
- Lyon-Caen G. e A.** (1993), *Droit social international et européen*, Paris, Dalloz.
- Rivara A.** (1995), *Discriminazione, giustificazione ed effettività nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *LD*, p. 100 e ss.
- Roccella M.** (1993), *Tutela della concorrenza e diritti fondamentali nella giurisprudenza sociale della corte di giustizia*, in *DLRI*, p. 1 e ss.
- Roccella M.** (1994), *Sanzioni e rimedi nel diritto del lavoro comunitario*, in *RIDL*, p. 69 e ss.
- Rodière P.** (1989), *Droit social: famille et égalité de traitement*, in in *RTDE*, p. 301 e ss.
- Szysczak E.** (1995), *The status to be accorded to motherhood*, in *MOD. LAW. REV.*, p. 860 e ss.

I servizi per l'impiego in Emilia Romagna

di Andrea Stuppini

Sommario

1. Premessa. **2.** Servizi per l'impiego e prospettive di riforma. **3.** La convenzione tra Ministero del Lavoro e Regione Emilia Romagna del 26 gennaio 1996. **4.** Conclusioni.

1. Premessa.

Negli ultimi anni si è intensificata la discussione attorno alle strutturali carenze italiane in materia di servizi per l'impiego; soprattutto con la crisi economica del biennio 92/93 si è evidenziato in maniera chiara che le attuali strutture pubbliche non riescono a far fronte in maniera adeguata ai bisogni dei lavoratori e delle imprese.

L'azione dell'amministrazione pubblica è apparsa finora sostanzialmente inefficace per due principali motivi: il primo costituito dal fatto che le quattro fondamentali funzioni che in molti paesi europei costituiscono i servizi per l'impiego sono frammentate tra tutti i possibili soggetti istituzionali dall'informazione delegata ai comuni all'orientamento demandato prevalentemente alle province, alla formazione professionale posta in capo alle regioni, al collocamento assegnato al Ministero del Lavoro ed alle sue articolazioni territoriali.

Il secondo motivo è che la funzione del collocamento è stata sinora concepita dal legislatore in termini amministrativi (compilazione delle liste, « aste pubbliche » nel rispetto delle graduatorie, specifiche tutele per le cosiddette « fasce deboli » del mercato del lavoro) ma non ancora concepita come un servizio attivo ed efficiente da offrire sia alle imprese, sia a coloro che sono alla ricerca di un lavoro.

In una simile situazione era da considerarsi prevedibile che il cosiddetto monopolio pubblico del collocamento sia stato progressivamente eroso nel tempo da una situazione di fatto dove i contatti spontanei tra domanda ed offerta (oggi sempre più facilitati dai "mass-media") o l'attività di società private di selezione del personale, hanno sostanzialmente aggirato il divieto di intermediazione privata previsto dalla legge n. 264/1949.

2. Servizi per l'impiego e prospettive di riforma.

Questa situazione di fatto pone all'ordine del giorno il problema di una riforma (oramai attesa da diverso tempo) che deve affrontare contemporaneamente due nodi assai complessi: quello del rapporto pubblico/privato delineando soprattutto il ruolo delle parti sociali e quello del rapporto tra centro e periferia che non si esaurisce nel dualismo tra Stato e regioni.

Punto di partenza anche nella tredicesima legislatura sarà l'indirizzo al decentramento ed alla fine del monopolio pubblico che trova larghi consensi tra le forze politiche e le parti sociali. L'intesa tra il Ministro del Lavoro ed il coordinamento delle regioni del dicembre 1995 aveva già fissato alcune coordinate, tra cui: la delega entro tre anni alle regioni delle funzioni amministrative in materia di politica attiva del lavoro, il passaggio delle Agenzia

**I servizi per l'impiego
in Emilia Romagna**
Andrea Stuppini

per l'impiego alle regioni (con il relativo stanziamento), il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni ispettive ed amministrative (Varesi, 1996).

Per quanto ampia possa essere la delega alle regioni, le norme-quadro nazionali dovranno tuttavia cercare di chiarire l'alternativa tra due modelli: quello del puro decentramento istituzionale che limiterebbe i poteri di intervento del Ministero del Lavoro, ma che non risolverà il problema dei rapporti tra enti locali e quello di un più diretto coinvolgimento delle parti sociali in un governo tripartito del mercato del lavoro, con regole però da chiarire preventivamente: poiché se largo consenso si realizzerà nell'affermare un collegamento in rete tra banche-dati pubbliche e parti sociali, più difficile sarà distinguere tra ruoli di fruizione e ruoli di gestione.

3. La convenzione tra Ministero del Lavoro e regione Emilia Romagna del 26 gennaio 1996.

Nell'attesa della riforma, un nuovo impulso ad una stagione costruttiva di rapporti tra strutture statali ed enti locali è venuta dalla stipula della convenzione tra Ministero del Lavoro e regione Emilia Romagna, firmata il 26 gennaio 1996 e nei mesi successivi recepita con poche modifiche anche in altre regioni (Lazio, Umbria, ecc.).

L'aspetto fondamentale della convenzione è costituito dall'impegno di dar vita alla sperimentazione di servizi integrati all'impiego (informazione, orientamento, preselezione, formazione professionale) con possibilità di estensione alle fasce deboli, ai lavori socialmente utili ed ai servizi per l'autoimprenditorialità.

Aspetto rilevante che deve essere affrontato è quello del sistema informativo, laddove le parti si impegnano a mettere in comune le banche-dati in loro possesso sulla preselezione, sull'orientamento e sulla formazione professionale, cercando di addivenire alla costituzione di un software per l'incontro domanda-offerta in rete geografica.

Altro aspetto fondamentale è quello della formazione degli operatori, laddove si tratta di intrecciare le esperienze maturate dagli operatori degli enti locali sull'orientamento e sulla formazione e quella degli operatori delle sezioni circoscrizionali per l'impiego sulla preselezione, di farle conoscere ed interagire creando quindi nuove figure di operatori di servizi integrati, in grado di rispondere efficacemente all'utenza.

L'aspetto dell'informazione diviene sempre più importante man mano che la legislazione sul lavoro è divenuta più complessa ed il mercato del lavoro si è progressivamente articolato. Occorre tuttavia rifuggire dall'idea che sia sufficiente un numero crescente di informazioni (magari via telematica), per risolvere i problemi dell'incontro domanda-offerta: in realtà i rapporti informativi sono componenti necessarie, ma non sufficienti di una interrelazione assai più complessa dove i fattori professionali, psicologici, economici, logistici e tanti altri ancora svolgono il loro ruolo. La mediazione « intelligente » di operatori per l'impiego integrati e quindi qualificati non può essere sostituita da alcun automatismo. Del resto i contenuti della convenzione in Emilia Romagna trovano terreno fertile poiché possono contare su di una rete di esperienze locali diverse tra di loro ma egualmente interessanti.

Bologna

Dal gennaio 1995 è operante il « Servizio Metropolitano Bologna Lavoro » nato da una convenzione stipulata tra Agenzia per l'impiego, Ufficio provinciale del lavoro, provincia e comune di Bologna. Per la prima volta in Italia sono state almeno parzialmente integrate le funzioni svolte dai diversi enti; presso le sedi delle sezioni circoscrizionali si svolge un servizio integrato di colloqui finalizzati per l'offerta e di fornitura di una « rosa » ristretta e mirata di candidati per la domanda.

Le informazioni che vengono raccolte sono da un lato i dati attinenti il precedente inquadramento lavorativo, le capacità, le aspirazioni, le attitudini personali e professionali che possono ampliare le possibilità d'impiego della persona e dall'altro lato le esperienze attuali e di prospettiva dell'impresa.

Si sono così svolte già altre ottomila interviste di preselezione a fronte di oltre seimila richieste aziendali ed i primi dati di monitoraggio sembrano rilevare una discreta soddisfazione da parte delle imprese, anche se il fatto che non sussista l'obbligo da parte dell'azienda di segnalare l'avvenuta assunzione rende più difficile anche l'analisi statistica.

E' allo studio un affinamento di alcune funzioni del servizio come l'ipotesi di un organico « punto di accoglienza » che poi smisti l'utenza alle funzioni successive, cercando di evitare che la preselezione acquisti caratteristiche « di massa » perdendo le sue connotazioni originarie.

Piacenza

I servizi per l'impiego
in Emilia Romagna
Andrea Stuppini

In alcune realtà circoscrizionali del nord è in atto il tentativo di operare un adeguamento degli uffici di collocamento, da strumenti di intermediazione passiva e burocratica sul mercato del lavoro a strumenti attivi di promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Tra queste vanno ricordate le realtà di Treviso e di Piacenza.

L'ufficio del lavoro di Piacenza già nel 1989 ha iniziato a svolgere in forma sperimentale una attività autonoma di preselezione attraverso colloqui individuali della durata di circa trenta minuti; la scheda di intervista (programma « Presel ») si compone di sei sezioni:

— prima sezione: i dati identificativi, appartenenza a categorie protette, servizio di leva, patente e disponibilità mezzo proprio, stato occupativo e motivazione della ricerca;

— seconda sezione: precedenti esperienze lavorative (qualifica, settore, durata e tipo contratto);

— terza sezione: lingue straniere. Sono indicate fino a tre lingue con il relativo grado di conoscenza;

— quarta sezione: titoli di studio. Sono indicati i titoli di studio conseguiti dall'interessato corredati di indicazioni dell'anno di conseguimento, votazione riportata ed istituto;

— quinta sezione: propensioni. Propensioni dichiarate, corsi effettuati e disponibilità a frequentarne, disponibilità a turni, pendolarità, mobilità e trasferimento di residenza;

— sesta sezione: informatica. Conoscenza di sistemi operativi, linguaggi di programmazione e pacchetti applicativi e relativo grado (Baldini, 1995).

Dalla fine del 1995 l'attività di preselezione si svolge direttamente sul programma « Netlabor » che è il software predisposto dal Ministero a partire dal Veneto per le procedure amministrative degli uffici, e che sta gradualmente sostituendo « Presel » in diverse realtà dell'Emilia Romagna.

Forlì - Cesena

Tra l'autunno 95 e l'inverno 96 sono stati firmati due accordi rispettivamente a Forlì e Cesena tra strutture del Ministero, enti locali e parti sociali in cui CGIL, CISL e UIL da un lato e associazioni datoriali dall'altro riconoscono la centralità delle strutture pubbliche in materia di incontro domanda-offerta e si impegnano in qualche modo a funzionare da « collettori » rispettivamente dell'offerta e della domanda.

Per chi ha seguito attentamente il dibattito degli ultimi anni, non è questo un dato scontato, poiché la quota di effettivo incontro domanda-offerta controllata dalle strutture pubbliche è piuttosto esigua, spesso le parti sociali appaiono incerte tra la possibile maggiore efficienza di strutture private e la possibilità di ritagliarsi un ruolo associativo nella gestione pubblica. Solo un assetto istituzionale diverso, derivato dalla riforma sarà in grado di disegnare un quadro di maggiori certezze.

4. Conclusioni.

I servizi pubblici per l'impiego stanno quindi attraversando una delicata fase di transizione che dovrebbe loro permettere di raggiungere gli standard di altri paesi europei. Si tratta quindi di creare (attraverso le convenzioni prima e la riforma poi) una rete di punti pubblici in grado di rispondere ai bisogni dell'utenza in maniera efficiente e specializzata.

E di riorganizzare — ricomponendole — le funzioni di informazione, orientamento, preselezione e formazione professionale che oggi vengono erogate in maniera disarticolata.

Un primo « filtro di accoglienza » è necessario per evitare che si realizzi un accesso generalizzato alla funzione di preselezione che alimenta le varie banche dati. Una disaggregazione sul versante dell'utenza-offerta può permettere di organizzare le banche dati per aree e quindi renderle più gestibili, quando esse raccolgono migliaia di nomi.

L'altra funzione importante che i servizi integrati devono fornire è quella dell'orientamento che si organizza normalmente in corsi, in colloqui di gruppo ed individuali da parte di operatori qualificati in grado di trasmettere conoscenze sul mercato del lavoro locale, sui mutamenti del ciclo congiunturale, di fornire sostegno psicologico, di analizzare possibilità di indirizzo verso il lavoro autonomo e l'autoimprenditorialità, di saper collegare le aspirazioni dei candidati alle effettive richieste delle aziende.

Si tratta quindi di organizzare un ciclo di fruizione del servizio da parte del cliente-utente (sia esso azienda o disoccupato) presso sedi fisiche unitarie dove sia possibile trovare

**I servizi per l'impiego
in Emilia Romagna**
Andrea Stuppini

risposte ai problemi che un mercato del lavoro in cambiamento sempre più rapido impone a tutti i soggetti.

Bibliografia

Baldini P. (1995), *Il progetto preselezione*, in *Città in controluce*, Piacenza, n 2, settembre 1995.

Varesi P.A. (1996), *Il primo esperimento di integrazione dei servizi all'impiego*, in *LI*, n. 7, 1996.

Documenti:

le recenti direttive comunitarie in materia di distacco dei lavoratori e congedi parentali

1. Direttiva 96/.../CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (*).

Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione europea, visto il trattato che istituisce la Comunità Europea, in particolare l'articolo 57, paragrafo 2 e l'articolo 66,

vista la proposta della Commissione (1),

visto il parere del Comitato economico e sociale (2), deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 189B del trattato (3),

1) considerando che, a norma dell'articolo 3, lettera c) del trattato l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi costituisce uno degli obiettivi della Comunità;

2) considerando che per quanto riguarda la prestazione di servizi il trattato vieta, a partire dalla fine del periodo transitorio, restrizioni basate sulla nazionalità o requisiti di residenza;

3) considerando che la realizzazione del mercato interno offre un quadro dinamico per la prestazione di servizi transnazionali inducendo un numero crescente di imprese a distaccare temporaneamente all'estero i loro dipendenti per eseguire lavori nel territorio di uno Stato membro diverso dallo Stato in cui sono abitualmente occupati;

4) considerando che la prestazione di servizi può assumere la forma di esecuzione di lavori da parte di un'impresa, per conto proprio e sotto la sua direzione, nell'ambito di un contratto concluso da tale impresa con il destinatario della prestazione di servizi, oppure di cessione temporanea di lavoratori ad un'impresa utilizzatrice nel quadro di un appalto pubblico o privato;

5) considerando che questo sviluppo della prestazione transnazionale di servizi esige un clima di leale concor-

renza e misure che garantiscano il rispetto dei diritti dei lavoratori;

6) considerando che la transnazionalizzazione dei rapporti di lavoro solleva problemi in ordine alla legislazione applicabile al rapporto di lavoro e che nell'interesse delle parti occorre definire le nozioni di lavoro e di occupazione applicabili al rapporto di lavoro considerato;

7) considerando che la convenzione di Roma del 19 giugno 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (4), firmata da dodici Stati membri, è entrata in vigore il 10 aprile 1991 nella maggioranza degli Stati membri;

8) considerando che l'articolo 3 di detta convenzione prevede, come regola generale, la libera scelta della legislazione ad opera delle parti; che, in assenza di scelta, il contratto è disciplinato, a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, dalla legge del paese in cui il lavoratore svolge abitualmente il suo lavoro in esecuzione del contratto, anche nel caso in cui sia temporaneamente occupato in un altro paese, ovvero, qualora il lavoratore non svolga abitualmente il suo lavoro nello stesso paese, dalla legge del paese in cui si trova il centro di attività che lo ha assunto, a meno che dall'insieme delle circostanze risulti che il contratto sia più strettamente legato ad un altro paese, nel qual caso il contratto sarà disciplinato dalla legislazione di questo paese;

9) considerando che, a norma dell'articolo 6, paragrafo 1 di detta convenzione la scelta della legislazione ad opera delle parti non deve avere come risultato quello di privare il lavoratore della protezione offertagli dalle norme imperative della legge che regolerebbe il contratto in mancanza di scelta a norma del paragrafo 2 di detto articolo;

10) considerando che l'articolo 7 di detta convenzione prevede, a determinate condizioni, che parallelamente alla legislazione dichiarata applicabile sia dato effetto alle norme di polizia di un'altra legislazione, in particolare di quella dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è temporaneamente distaccato;

11) considerando che, in base al principio di preminenza del diritto comunitario sancito nell'articolo 20, la suddetta convenzione, non pregiudica l'applicazione delle disposizioni che, in materie particolari, regolano i conflitti di leggi nel campo delle obbligazioni contrattuali e che sono contenute in atti emanati o da emanare

(*) Al momento della consegna delle bozze di questo fascicolo in tipografia la Direttiva non era ancora stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità Europee. Per questo motivo non si dispone ancora del numero della Direttiva.

(1) *G.U.* n. C 72 del 15.3.1993, p. 78.

(2) *G.U.* n. C 49 del 24.2.1992, p. 41.

(3) Parere del Parlamento Europeo del 12.2.1993 (*G.U.* n. C 72 del 13.3.1993, p. 85), posizione comune del Consiglio dell'Unione Europea del ... (non ancora pubblicata nella *Gazzetta ufficiale*) e decisione del Parlamento europeo del ... (non ancora pubblicata nella *Gazzetta ufficiale*).

(4) *G.U.* n. L 266 del 9.10.1980, p. 1.

dalle istituzioni delle Comunità Europee o nelle legislazioni nazionali armonizzate in esecuzione di tali atti; 12) considerando che il diritto comunitario non osta all'estensione del campo di applicazione, da parte degli Stati membri, della loro legislazione all'estensione dei contratti collettivi sottoscritti dalle parti sociali alle persone che sono occupate, anche temporaneamente, sul loro territorio, anche se il loro datore di lavoro risiede in un altro Stato membro; che il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di garantire con mezzi adeguati l'osservanza di queste norme;

13) considerando che le legislazioni degli Stati membri devono essere coordinate per definire un nucleo di norme vincolanti ai fini della protezione minima cui deve attenersi nel paese ospite il datore di lavoro che distacca dipendenti a svolgere un lavoro a carattere temporaneo nel territorio di uno Stato membro dove vengono prestati i servizi; che tale coordinamento può essere effettuato soltanto attraverso il diritto comunitario;

14) considerando che il prestatore di servizi deve osservare, a prescindere dalla durata del distacco dei lavoratori, un "nocciolo duro" di norme protettive chiaramente definite;

15) considerando che occorre prevedere che, in determinati casi di lavori di assemblaggio e/o di installazione di un bene, non si applichino le disposizioni relative alle tariffe minime salariali e alla durata delle ferie annuali retribuite;

16) considerando che occorre anche assicurare una determinata flessibilità nell'applicazione delle disposizioni concernenti le tariffe minime salariali e la durata minima delle ferie annuali retribuite; che, quando la durata del distacco non supera un mese, gli Stati membri possono derogare, a talune condizioni, alle disposizioni relative alle tariffe minime salariali o prevedere la possibilità di deroga mediante contratti collettivi; che in caso di scarsa entità dei lavori da effettuare, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni concernenti le tariffe minime salariali e la durata minima delle ferie annuali retribuite;

17) considerando che le norme imperative di protezione minima in vigore nel paese ospite non devono ostacolare l'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori;

18) considerando che occorre rispettare il principio secondo cui le imprese stabilite al di fuori della Comunità europea non devono beneficiare di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite nel territorio di uno Stato membro;

19) considerando che, fatte salve altre disposizioni comunitarie, la presente direttiva non implica l'obbligo del riconoscimento giuridico dell'esistenza di imprese di lavoro temporaneo né osta all'applicazione, da parte degli Stati membri, della loro legislazione in materia di cessione temporanea di manodopera e di imprese di lavoro temporaneo presso imprese che non sono stabilite nel loro territorio, ma vi esercitano attività nel quadro di una prestazione di servizi;

20) considerando che la presente direttiva non interessa gli accordi conclusi dalla Comunità con paesi terzi né le normative degli Stati membri relative all'accesso ai loro territori da parte di prestatori di servizi di paesi terzi; che la presente direttiva lascia inoltre impregiudicate le legislazioni nazionali relative alle condizioni di ingresso, di residenza e di occupazione per i lavoratori di paesi terzi;

21) considerando che il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale dei lavoratori su-

bordinati e dei loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (5) stabilisce le disposizioni applicabili in materia di prestazioni e di contributi di previdenza e assistenza sociale;

22) considerando che la presente direttiva lascia impregiudicato il diritto vigente degli Stati membri in materia di azioni collettive per la difesa degli interessi di categoria;

23) considerando che gli organismi competenti dei vari Stati membri devono collaborare fra di loro ai fini dell'applicazione della presente direttiva; che gli Stati membri devono prevedere appropriati provvedimenti per i casi di inosservanza della presente direttiva;

24) considerando che occorre garantire una corretta applicazione della presente direttiva e prevedere a tal fine una stretta collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri;

25) considerando che non oltre cinque anni dopo la data di adozione della presente direttiva, la Commissione deve verificare le modalità di applicazione della presente direttiva in modo da proporre, se del caso, le modifiche necessarie,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

Campo d'applicazione

1. La presente direttiva si applica alle imprese stabilite in uno Stato membro che, nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale, distacchino lavoratori, a norma del paragrafo 3, nel territorio di uno Stato membro.

2. La presente direttiva non si applica alle imprese della marina mercantile con riguardo al personale navigante.

3. La presente direttiva si applica nella misura in cui le imprese di cui al paragrafo 1 adottino una delle misure transnazionali seguenti:

a) distacchino un lavoratore, per conto proprio e sotto la loro direzione, nel territorio di uno Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi che opera in tale Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia; o

b) distacchino un lavoratore nel territorio di uno Stato membro, in uno stabilimento o in un'impresa appartenente al gruppo, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia; o

c) distacchino, in quanto imprese di lavoro temporaneo o in quanto imprese che effettuano la cessione temporanea di lavoratori, un lavoratore presso un'impresa utilizzatrice avente la sede o un centro di attività nel territorio di uno Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro fra il lavoratore e l'impresa di lavoro temporaneo o l'impresa che lo cede temporaneamente.

4. Le imprese stabilite in uno Stato non membro non possono beneficiare di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite in uno Stato membro.

Articolo 2

Definizione

1. Ai fini della presente direttiva, per lavoratore distaccato si intende il lavoratore che, per un periodo limi-

(5) G. U. n. L 149 del 5.7.1971, p. 2. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 30961/95 (GU n. L 335 del 30.12.1995, p. 10).

tato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente.

2. Ai fini della presente direttiva, la nozione di lavoratore è quella applicata in base al diritto dello Stato membro nel cui territorio è distaccato il lavoratore.

Articolo 3

Condizioni di lavoro e di occupazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1 garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie in appresso indicate che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, sono fissate:

— da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o

— da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale, a norma del paragrafo 8, sempreché vertano sulle attività menzionate in allegato:

- a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- b) durata minima delle ferie annuali retribuite;
- c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; il presente punto non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;
- d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
- e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
- f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;

g) parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Ai fini della presente direttiva, la nozione di tariffa minima salariale di cui al primo comma, lettera c) è definita dalla legislazione e/o dalle prassi nazionali dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore distaccato.

2. Il paragrafo 1, primo comma, lettere b) e c) non si applica ai lavori di assemblaggio iniziale e/o di prima installazione di un bene, previsti in un contratto di fornitura di beni, indispensabili per mettere in funzione il bene fornito e eseguiti dai lavoratori qualificati e/o specializzati dell'impresa di fornitura, quando la durata del distacco non è superiore a 8 giorni.

Tale disposizione non si applica alle attività del settore edilizio di cui all'allegato.

3. Gli Stati membri possono decidere, previa consultazione delle parti sociali e in base agli usi e costumi vigenti nei rispettivi Stati, di non applicare il paragrafo 1, primo comma, lettera c) ai casi di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettere a) e b), qualora la durata del distacco non sia superiore a un mese.

4. Gli Stati membri possono prevedere che, secondo le legislazioni e/o alle prassi nazionali, i contratti collettivi a norma del paragrafo 8 del presente articolo che riguardano uno o più settori di attività possano derogare al paragrafo 1, lettera c) nei casi previsti all'articolo 1, primo comma, paragrafo 3, lettere a) e b), nonché a una decisione di uno Stato membro a norma del paragrafo 3 qualora la durata del distacco non sia superiore a un mese.

5. Gli Stati membri possono prevedere di accordare una deroga alle disposizioni del paragrafo 1, primo comma, lettere b) e c) nei casi di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettere a) e b) a causa della scarsa entità dei lavori da effettuare.

Gli Stati membri che si avvalgono della facoltà di cui al primo comma stabiliscono le condizioni che i lavori da

effettuare devono soddisfare per essere considerati di "scarsa entità".

6. La durata del distacco è calcolata su un periodo di riferimento di un anno a partire dall'inizio del distacco. Nel calcolo di tale periodo si tiene conto della durata dell'eventuale distacco di un lavoratore da sostituire.

7. I paragrafi da 1 a 6 non ostano all'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori.

Le indennità specifiche per il distacco sono considerate parte integrante del salario minimo purché non siano versate a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute a causa del distacco, come le spese di viaggio, vitto e alloggio.

8. Per contratti collettivi o arbitrati, dichiarati di applicazione generale, si intendono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate.

In mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati di cui al primo comma, gli Stati membri possono, se così decidono, avvalersi:

— dei contratti collettivi o arbitrati che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o

— dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale, a condizione che la loro applicazione alle imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1 assicuri la parità di trattamento quanto alle materie di cui al paragrafo 1, primo comma del presente articolo, fra tali imprese e le altre imprese di cui al presente comma che si trovano in una situazione analoga.

Vi è parità di trattamento, a norma del presente articolo, quando le imprese nazionali che si trovano in una situazione analoga:

— sono soggette, nel luogo o nel settore in cui svolgono la loro attività, ai medesimi obblighi delle imprese che effettuano il distacco, per quanto attiene alle materie menzionate al paragrafo 1, primo comma del presente articolo, e

— sono soggette ai medesimi obblighi, aventi i medesimi effetti.

9. Gli Stati membri possono prevedere che l'impresa di cui all'articolo 1, paragrafo 1 garantisca ai lavoratori a norma dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c) il beneficio delle condizioni che sono applicabili ai lavoratori temporanei nello Stato membro in cui è eseguito il lavoro.

10. La presente direttiva non osta a che gli Stati membri, nel rispetto del trattato, impongano alle imprese nazionali ed a quelle di altri Stati, in pari misura:

— condizioni di lavoro e di occupazione riguardanti materie diverse da quelle contemplate al paragrafo 1, primo comma del presente articolo laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico;

— condizioni di lavoro e di occupazione stabilite in contratti collettivi o arbitrati a norma del paragrafo 8 riguardanti attività diverse da quelle contemplate dall'allegato.

Articolo 4

Cooperazione in materia di informazione

1. Ai fini dell'attuazione della presente direttiva, gli Stati membri, secondo le legislazioni e/o prassi nazionali, designano uno o più uffici di collegamento o uno o più organismi nazionali competenti.

2. Gli Stati membri predispongono una cooperazione tra le amministrazioni pubbliche che, secondo la legi-

slazione nazionale, sono competenti per la vigilanza sulle condizioni di lavoro e di occupazione di cui all'articolo 3. Tale cooperazione consiste, in particolare, nel rispondere alle richieste motivate di informazioni da parte di dette amministrazioni a proposito della cessione temporanea transnazionale di lavoratori, compresi gli abusi evidenti o presunti casi di attività transnazionali illegali.

La Commissione e le amministrazioni pubbliche di cui al primo comma collaborano strettamente per valutare le difficoltà che potrebbero eventualmente sorgere nell'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 10.

La reciproca assistenza amministrativa è fornita a titolo gratuito.

3. Ogni o membro adotta provvedimenti idonei affinché le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione di cui all'articolo 3 siano generalmente accessibili.

4. Ogni Stato membro comunica agli altri Stati membri e alla Commissione gli uffici di collegamento e/o gli organismi competenti di cui al paragrafo 1.

Articolo 5

Misure

Gli Stati membri adottano misure adeguate in caso di inosservanza della presente direttiva.

Essi vigilano in particolare affinché i lavoratori e/o i loro rappresentanti dispongano di procedure adeguate ai fini dell'esecuzione degli obblighi previsti dalla presente direttiva.

Articolo 6

Competenza giudiziaria

Per far valere il diritto alle condizioni di lavoro e di occupazione garantite all'articolo 3 può essere promosso un procedimento giudiziario nello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è o era distaccato, ferma restando, se del caso, la facoltà di promuovere, in base alle convenzioni internazionali vigenti in materia di competenza giudiziaria, un procedimento giudiziario in un altro Stato.

Articolo 7

Attuazione

Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva non oltre il (6). Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

Articolo 8

Verifica da parte della Commissione

Non oltre il (7), la Commissione riesamina le modalità di applicazione della presente direttiva al fine di proporre al Consiglio, se del caso, le necessarie modifiche.

Articolo 9

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

ALLEGATO

Le attività di cui all'articolo 3, paragrafo 1, secondo trattino comprendono tutte le attività del settore edili-

zio riguardanti la realizzazione, il riattamento, la manutenzione, la modifica o l'eliminazione di edifici e in particolare i lavori seguenti:

- 1) Scavo;
- 2) Sistemazione;
- 3) Costruzione;
- 4) Montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati;
- 5) Assetto o attrezzatura;
- 6) Trasformazione;
- 7) Rinnovo;
- 8) Riparazione;
- 9) Smantellamento;
- 10) Demolizione;
- 11) Manutenzione;
- 12) Manutenzione — Lavori di pittura e di pulitura;
- 13) Bonifica.

2. Direttiva 96/34/CE del Consiglio dell'Unione Europea concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES.

Il Consiglio dell'Unione Europea,

visto l'Accordo sulla politica sociale allegato al protocollo sulla politica sociale n. 14 del Trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 4, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione,

1) considerando che, sulla base del Protocollo sulla politica sociale gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, in prosieguo denominati "Stati membri", desiderosi di attuare la Carta sociale del 1989, hanno convenuto un accordo sulla politica sociale;

2) considerando che le parti sociali, a norma dell'articolo 4, paragrafo 2 dell'accordo sulla politica sociale, possono richiedere congiuntamente che gli accordi a livello comunitario siano attuati in base a una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione;

3) considerando che il punto 16 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, relativo alla parità di trattamento tra uomini e donne, stabilisce tra l'altro che "è altresì opportuno sviluppare misure che consentano agli uomini e alle donne di conoscere meglio i loro obblighi professionali e familiari";

4) considerando che il Consiglio, nonostante l'esistenza di un ampio consenso, non è stato in grado di deliberare sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa ai congedi parentali e ai congedi per motivi familiari (8), quale modificata (9) il 15 novembre 1984;

5) considerando che la Commissione, a norma dell'articolo 3, paragrafo 2 dell'Accordo sulla politica sociale, ha consultato le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria relativa alla conciliazione della vita professionale con la vita familiare;

6) considerando che la Commissione, ritenendo opportuna a seguito di tale consultazione un'azione comunitaria opportuna, ha nuovamente consultato le parti sociali sul contenuto della proposta in questione, a norma dell'articolo 3, paragrafo 3 di detto accordo;

7) considerando che le organizzazioni interprofessionali a carattere generale (UNICE, CEEP e CES) hanno informato la Commissione, con lettera congiunta del 5 luglio 1995, che intendevano avviare il procedimento di cui all'articolo 4 di detto accordo;

8) considerando che dette organizzazioni interprofessionali hanno concluso, il 14 dicembre 1995, un accordo

(6) Tre anni dopo l'adozione della presente direttiva.

(7) Data: cinque anni dopo l'adozione della presente direttiva.

(8) *G.U.* n. C 333 del 9.12.1983, p. 6.

(9) (2)*G.U.* n. C 316 del 27.11.1984, p. 7.

quadro sul congedo parentale e che hanno trasmesso alla Commissione la loro domanda congiunta affinché sia data attuazione a tale Accordo quadro mediante decisione del Consiglio su proposta della Commissione, a norma dell'articolo 4, paragrafo 2 di detto Accordo;

9) considerando che il Consiglio, nella sua risoluzione del 6 dicembre 1994 relativa ad alcune prospettive di una politica sociale dell'Unione Europea: contributo alla convergenza economica e sociale dell'Unione (10), ha invitato le parti sociali a sfruttare le possibilità di concludere convenzioni, in quanto sono di norma più vicine alla realtà sociale e ai problemi sociali, e che a Madrid i membri del Consiglio Europeo il cui Stato aderisce all'accordo sulla politica sociale hanno espresso il loro plauso per la conclusione di questo accordo quadro;

10) considerando che le parti firmatarie hanno voluto concludere un accordo quadro che prevede prescrizioni minime sul congedo parentale e sull'assenza dal lavoro per cause di forza maggiore e lascia agli Stati membri e/o alle parti sociali il compito di definire le condizioni di applicazione al congedo parentale per tener conto della situazione compresa quella della politica familiare, esistente in ogni Stato membro, in particolare riguardo alle citazioni di concessione del congedo parentale e di esercizio del diritto di congedo parentale;

11) considerando che l'atto appropriato per l'attuazione del suddetto accordo quadro è costituito da una direttiva a norma dell'articolo 189 del trattato; che tale atto quindi vincola gli Stati membri quanto ai risultati da raggiungere, pur lasciando loro la competenza per la forma e i mezzi;

12) considerando che, in base al principio di sussidiarietà e al principio di proporzionalità sanciti all'articolo 3B del trattato, gli obiettivi della presente direttiva non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono quindi essere meglio realizzati a livello comunitario; che la presente direttiva si limita a prevedere requisiti minimi per conseguire detti obiettivi e non supera quanto è necessario a tal fine;

13) considerando che la Commissione ha elaborato la sua proposta di direttiva tenendo conto del carattere rappresentativo delle parti firmatarie, del loro mandato, della legalità delle clausole dell'accordo quadro e del rispetto delle disposizioni pertinenti concernenti le piccole e medie imprese;

14) considerando che la Commissione, in linea con la sua comunione del 14 dicembre 1993 riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale, ha informato il Parlamento europeo sottoponendogli il testo dell'accordo quadro corredato della sua proposta di direttiva e della rispettiva relazione;

15) considerando che la Commissione ha altresì informato il Comitato economico e sociale trasmettendogli il testo dell'Accordo quadro corredato della sua proposta di direttiva e della relazione;

16) considerando che la clausola 4, punto 2 dell'Accordo quadro sottolinea che l'attuazione delle disposizioni del presente accordo non costituisce una giustificazione valida per la riduzione del livello generale di protezione dei lavoratori nel settore disciplinato dalla presente direttiva; che resta impregiudicato il diritto degli Stati membri e/o delle parti sociali di stabilire, con l'evolversi della situazione (compresa anche l'introduzione della non trasferibilità), disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali diverse, purché siano rispettate le prescrizioni minime previste nel presente accordo;

17) considerando che la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori riconosce l'importanza della lotta contro le discriminazioni basate sul sesso, sul colore, sulla razza, sulle opinioni e sulle credenze;

18) considerando che l'articolo F, paragrafo 2 del trattato sull'Unione Europea stabilisce che "l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario";

19) considerando che gli Stati membri possono affidare alle parti sociali, su loro richiesta congiunta, l'attuazione della presente direttiva, a condizione che essi prendano tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla presente direttiva;

20) considerando che l'attuazione dell'accordo quadro concorre alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 1 dell'Accordo sulla politica sociale,

**HA ADOTTATO
LA PRESENTE DIRETTIVA:**

Articolo 1

Attuazione dell'accordo quadro

La presente direttiva mira ad attuare l'Accordo quadro sul congedo parentale concluso il 14 dicembre 1995 tra le organizzazioni interprofessionali a carattere generale (UNICE, CEEP e CES), e che figura nell'allegato.

Articolo 2

Disposizioni finali

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva non oltre il ... (11) o si accertano che entro tale data le parti sociali pongano in atto le disposizioni necessarie mediante accordi. Gli Stati membri devono prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. Gli Stati membri possono fruire di un periodo supplementare non superiore ad un anno, ove sia necessario in considerazione di difficoltà particolari o dell'attuazione tramite contratto collettivo. Essi devono informare immediatamente la Commissione di tali circostanze.

3. Quando gli Stati membri adottano le disposizioni di cui al paragrafo 1, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono fissate dagli Stati membri.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

ALLEGATO

Accordo quadro sul congedo parentale

Preambolo.

L'allegato accordo costituisce un impegno dell'UNICE, del CEEP e della CES a porre in atto prescrizioni minime sul congedo parentale e sull'assenza dal lavoro

(10) G.U. n. C 368 del 23.12.1994, p. 6.

(11) Data : due anni dall'adozione della presente direttiva.

per cause di forza maggiore, inteso quale importante strumento per conciliare la vita professionale e quella familiare e per promuovere la parità di opportunità e di trattamento tra gli uomini e le donne.

La CES, l'UNICE e il CEEP invitano la Commissione a sottoporre questo Accordo quadro al Consiglio affinché questi, con propria decisione, renda tali prescrizioni minime vincolanti negli Stati membri della Comunità Europea, ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

1. Considerazioni generali.

1) Visto l'Accordo sulla politica sociale allegato al protocollo sulla politica sociale del trattato che istituisce la Comunità Europea, in particolare gli articoli 3, paragrafo 4 e 4, paragrafo 2;

2) considerando che l'articolo 4, paragrafo 2 dell'accordo sulla politica sociale prevede che gli accordi conclusi a livello comunitario siano attuati, a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base a una decisione del Consiglio su proposta della Commissione;

3) considerando che la Commissione ha annunciato la propria intenzione di proporre una misura comunitaria in merito alla conciliazione della vita professionale con quella familiare;

4) considerando che la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali stabilisce, al punto 16 relativo alla parità di trattamento tra uomini e donne, che è opportuno sviluppare misure che consentano agli uomini e alle donne di conciliare meglio i loro obblighi professionali e familiari;

5) considerando che la risoluzione del Consiglio del 6 dicembre 1994 riconosce che una politica effettiva di pari opportunità presuppone una strategia globale integrata, la quale consenta una migliore organizzazione degli orari di lavoro, una maggiore flessibilità e un più agevole ritorno alla vita professionale e prende atto del ruolo importante che svolgono le parti sociali sia in tale campo sia nell'offrire, agli uomini e alle donne, la possibilità di conciliare le loro responsabilità professionali e i loro obblighi familiari;

6) considerando che le misure volte a conciliare la vita professionale familiare dovrebbero promuovere l'introduzione di nuovi modi flessibili di organizzazione del lavoro e dell'orario, più adattati ai bisogni della società in via di mutamento, e rispondenti sia alle esigenze delle imprese che di quelli dei lavoratori;

7) considerando che la politica familiare deve essere situata nel contesto dei mutamenti demografici, degli effetti dell'invecchiamento della popolazione, del ravvicinamento delle generazioni e della promozione della partecipazione delle donne alla vita attiva;

8) considerando che gli uomini dovrebbero essere incoraggiati ad assumere uguali responsabilità familiari, ad esempio, proponendo loro di prendere congedi parentali con mezzi quali programmi di sensibilizzazione;

9) considerando che il presente accordo è un accordo quadro che stabilisce prescrizioni minime e disposizioni sul congedo parentale, distinto dal congedo di maternità, e sull'assenza dal lavoro per cause di forza maggiore e rinvia agli Stati membri e alle parti sociali per la determinazione di condizioni di accesso e di modalità di applicazione affinché si tenga conto della situazione particolare di ciascuno Stato membro;

10) considerando che gli Stati membri dovrebbero prevedere il mantenimento delle prestazioni in natura effettuate a titolo di assicurazione malattia durante il periodo minimo di congedo parentale;

11) considerando che gli Stati membri dovrebbero inoltre, ove ciò risulti opportuno in considerazione delle condizioni nazionali e della situazione di bilancio, pre-

vedere il mantenimento integrale dei diritti alle prestazioni di previdenza e assistenza sociale durante il periodo minimo di congedo parentale;

12) considerando che il presente accordo tiene conto della necessità di migliorare le esigenze di politica sociale, di favorire la competitività dell'economia della Comunità e di evitare di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese;

13) considerando che le parti sociali sono le più idonee a trovare soluzioni rispondenti alle esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori e che quindi deve essere riservato loro un ruolo particolare nell'attuazione e applicazione del presente accordo,

LE PARTI FIRMATARIE HANNO CONCLUSO IL SEGUENTE ACCORDO:

Contenuto.

Clausola 1: Oggetto e campo d'applicazione.

1. Il presente Accordo stabilisce prescrizioni minime volte ad agevolare la conciliazione delle responsabilità professionali e familiari dei genitori che lavorano.

2. Il presente Accordo si applica a tutti i lavoratori, di ambo i sessi, aventi un contratto o un rapporto di lavoro definito dalla legge, da contratti collettivi o dalle prassi vigenti in ciascuno Stato membro.

Clausola 2: Congedo parentale.

1. Fatta salva la clausola 2.2, il presente Accordo attribuisce ai lavoratori, di ambo i sessi, il diritto individuale al congedo parentale per la nascita o l'adozione di un bambino, affinché possano averne cura per un periodo minimo di tre mesi fino a un'età non superiore a 8 anni determinato dagli Stati membri e/o dalle parti sociali.

2. Per promuovere la parità di opportunità e di trattamento tra gli uomini e le donne le parti firmatarie del presente Accordo considerano che il diritto al congedo parentale previsto alla clausola 2.1. dovrebbe, in linea di principio, essere attribuito in forma trasferibile.

3. Le condizioni di accesso e le modalità di applicazione del congedo parentale sono definite dalla legge e/o dai contratti collettivi negli Stati membri, nel rispetto delle prescrizioni minime del presente accordo. Gli Stati membri e/o le parti sociali possono in particolare:

a) stabilire che il congedo parentale sia accordato a tempo pieno, a tempo parziale, in modo frammentato o nella forma di un credito di tempo;

b) subordinare il diritto al congedo parentale ad una determinata anzianità lavorativa e/o aziendale che non può superare un anno;

c) adeguare le condizioni di accesso e le modalità d'applicazione del congedo parentale alle circostanze particolari proprie dell'adozione;

d) fissare i termini del preavviso che il lavoratore deve dare al datore di lavoro allorché intende esercitare il diritto al congedo parentale; tale preavviso deve indicare l'inizio e la fine del periodo di congedo;

e) definire le circostanze in cui il datore di lavoro, previa la consultazione conforme alla legge, ai contratti collettivi e alle prassi nazionali, è autorizzato a rinviare la concessione del congedo parentale per giustificati motivi attinenti al funzionamento dell'impresa (ad esempio allorché il lavoro è di natura stagionale, o se non è possibile trovare un sostituto durante il periodo di preavviso, o se una quota significativa della manodopera domanda il congedo parentale allo stesso tempo, o allorché una funzione particolare rivesta importanza strategica. Qualsiasi difficoltà derivante dal-

l'applicazione di questa clausola deve essere risolta secondo la legge, i contratti collettivi e le prassi nazionali;

f) in aggiunta a quanto stabilito nella lettera e), autorizzare accordi particolari intesi a soddisfare le esigenze operative e organizzative delle piccole imprese.

4. Onde assicurare che i lavoratori possano esercitare il diritto al congedo parentale, gli Stati membri e/o le parti sociali prendono le misure necessarie per proteggere i lavoratori dal licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale, secondo la legge, i contratti collettivi o le prassi nazionali.

5. Al termine del congedo parentale, il lavoratore ha diritto di ritornare allo stesso posto di lavoro o, qualora ciò non sia possibile, ad un lavoro equivalente o analogo che corrisponde al suo contratto o al suo rapporto di lavoro.

6. I diritti acquisiti o in via di acquisizione alla data di inizio del congedo parentale restano immutati fino alla fine del congedo parentale. Al termine del congedo parentale tali diritti si applicano con le eventuali modifiche derivanti dalla legge, dai contratti collettivi o dalle prassi nazionali.

7. Gli Stati membri e/o le parti sociali definiscono le modalità del contratto o del rapporto di lavoro per il periodo del congedo parentale.

8. Tutte le questioni di previdenza e assistenza sociale legate al presente accordo devono essere esaminate e determinate dagli Stati membri secondo la legge nazionale, tenendo conto dell'importanza della continuità dei diritti alle prestazioni di previdenza e assistenza sociale per i diversi rischi, in particolare dei diritti dell'assistenza sanitaria.

Clausola 3: Assenza dal lavoro per cause di forza maggiore.

1. Gli Stati membri e le parti sociali prendono le misure necessarie per autorizzare i lavoratori ad assentarsi dal lavoro, secondo la legge, i contratti collettivi e/o le prassi nazionali, per cause di forza maggiore derivanti da ragioni familiari urgenti dovute a malattie o infortuni che rendono indispensabile la presenza immediata del lavoratore.

2. Gli Stati membri e/o le parti sociali possono precisare le condizioni di accesso e le modalità di applicazione della clausola 3.1 e limitare tale diritto ad una durata determinata per anno e/o per evento.

Clausola 4: Disposizioni finali.

1. Gli Stati membri possono applicare o introdurre disposizioni più favorevoli di quelle previste nel presente accordo.

2. L'attuazione delle disposizioni del presente Accordo non costituisce una giustificazione valida per la riduzione del livello generale di protezione dei lavoratori nei settori disciplinati dal presente accordo; resta impregiudicato il diritto degli Stati membri e/o delle parti sociali di stabilire con l'evolversi della situazione (compresa anche l'introduzione della non trasferibilità) disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali diverse, purché le prescrizioni minime previste nel presente accordo siano rispettate.

3. Il presente accordo lascia impregiudicato il diritto delle parti sociali di concludere, a livello appropriato, compreso quello europeo, convenzioni che adattino e/o integrino le singole disposizioni per tenere conto di circostanze particolari.

4. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla decisione del Consiglio entro due anni dall'adozione della decisione ovvero si accertano che le parti sociali (12) attuino le posizioni necessarie mediante accordi prima della fine di tale periodo. Gli Stati membri possono, ove ciò sia necessario in considerazione di difficoltà particolari o dell'attuazione mediante contratto collettivo, disporre al massimo di un anno supplementare per conformarsi alla decisione.

5. La prevenzione e l'esame delle controversie e dei ricorsi risultanti dall'applicazione dell'accordo ha luogo secondo la legge, i contratti collettivi e le prassi nazionali.

6. Fatto salvo il ruolo della Commissione, dei giudici nazionali e della Corte di giustizia, qualsiasi questione relativa all'interpretazione del presente accordo a livello europeo dovrebbe innanzitutto essere sottoposta dalla Commissione alle parti firmatarie, che esprimeranno un parere.

7. Le parti firmatarie sottopongono a revisione l'applicazione del presente accordo 5 anni dopo la data della decisione del Consiglio, qualora una di esse ne faccia domanda.

(12) A norma dell'articolo 2, paragrafo 4 dell'Accordo sulla politica sociale.

Abbreviazioni

<i>AC</i>	Archivio civile
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro
<i>AI</i>	L'amministrazione italiana
<i>AJA</i>	Actualidad Juridica Aranzadi
<i>AL</i>	Actualidad laboral
<i>All E.R.</i>	All England Report
<i>AppNDI</i>	Appendice al Novissimo Digesto Italiano
<i>AP</i>	Archivio penale
<i>AR</i>	Arbeitsrecht
<i>AS</i>	Le assicurazioni sociali
<i>Asoc</i>	Aranzadi Social
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale
<i>ASQ</i>	Administrative Science Quarterly
<i>AuR</i>	Arbeitsrecht
<i>BBTC</i>	Banca, borsa e titoli di credito
<i>Bull Civ</i>	Bulletin Civil
<i>BCLR</i>	Bulletin of Comparative Labour Relations
<i>B&L</i>	Banca e lavoro
<i>CA</i>	Corriere Amministrativo
<i>Cah Soc Barr Paris</i>	Cahiers sociaux du barreau de Paris
<i>CG</i>	Corriere Giudiziario
<i>CI</i>	Contratto e impresa
<i>CJE</i>	Cambridge Journal of Economics
<i>CLLJ</i>	Comparative Labour Law Journal
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review
<i>Contr</i>	Contrattazione
<i>DCInt</i>	Diritto commerciale internazionale
<i>DD</i>	Democrazia e diritto
<i>DE</i>	Diritto dell'economia
<i>DO</i>	Droit ouvrier
<i>D&L</i>	Diritto e Lavoro - Rivista critica del diritto del lavoro
<i>DFall</i>	Diritto fallimentare
<i>DG</i>	Diritto e giurisprudenza
<i>DH</i>	Dalloz Hebdomadaire
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>DLab</i>	Derecho laboral
<i>DocLab</i>	Documentación laboral
<i>DL Marche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DO</i>	Droit Ovrier
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro

<i>DPLoro</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro
<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>DS</i>	Droit Social
<i>DT</i>	Derecho del Trabajo
<i>ECR</i>	European Cases Report
<i>EG</i>	Employment Gazette
<i>EIRR</i>	European Industrial Relations Review
<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>ELR</i>	European Labour Review
<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>Enc giur Trec</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>FI</i>	Foro italiano
<i>FP</i>	Foro padano
<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>GCCC</i>	Giurisprudenza completa della Cassazione civile
<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>GCost</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>GTosc</i>	Giurisprudenza toscana
<i>GU</i>	Gazzetta ufficiale
<i>HRMJ</i>	Human Resource Management Journal
<i>ICR</i>	Industrial Cases Reports
<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>ILRR</i>	Industrial and Labor Relations Review
<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law an Industrial Relations
<i>Il progetto</i>	Il progetto
<i>IP</i>	Informatore Pirola
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale
<i>IR</i>	Industrial Relations
<i>IRJ</i>	Industrial Relations Journal
<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal
<i>IRLR</i>	Industrial Relations Law Reports
<i>IS</i>	Industria e sindacato
<i>I&S</i>	Impresa & Stato
<i>JIRS</i>	Japanese Industrial Relations Series
<i>JLB</i>	Japan Labor Bulletin
<i>LD</i>	Lavoro e diritto
<i>L'impresa</i>	L'impresa
<i>LI</i>	Lavoro informazione
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi
<i>LR</i>	Le Regioni
<i>LS</i>	Le società
<i>L&S</i>	Labour and Society
<i>LSS</i>	Lavoro e sicurezza sociale
<i>L80</i>	Lavoro '80
<i>Lias Soc</i>	Liaisons sociales
<i>MAC</i>	Massimario annotato della Cassazione
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile
<i>MGI</i>	Massimario della Giurisprudenza italiana
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>MLR</i>	Monthly Labor Review
<i>MO</i>	Mondoperaio
<i>Mod. Law Rev.</i>	Modern Law Review
<i>MSCG</i>	Materiali per una storia della cultura giuridica

<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano
<i>NDL</i>	Note di diritto del lavoro
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NGiurL</i>	Notiziario giuridico del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>NLS</i>	Notiziario del lavoro SIP
<i>NRS</i>	Nuova Rassegna Sindacale
<i>OGL</i>	Orientamenti della giurisprudenza del lavoro
<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica e economia
<i>PL</i>	Personale e lavoro
<i>PS</i>	Prospettiva sindacale
<i>PSoc</i>	Previdenza sociale
<i>QADL</i>	Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro
<i>QDLRI</i>	Quaderni di Dir. del lavoro e delle rel. industriali
<i>QDRI</i>	Quaderni di Diritto delle rel. industriali
<i>QIS</i>	Quaderni di Industria e sindacato
<i>QL</i>	Quaderni di Diritto del lavoro
<i>QRIDL</i>	Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>QRS</i>	Quaderni di rassegna sindacale
<i>QISFOL</i>	Quaderni ISFOL
<i>Quarantacinque</i>	Quarantacinque
<i>RA</i>	Recht der Arbeit
<i>RAmmRI</i>	Rivista amministrativa della Repubblica italiana
<i>RAE</i>	Revue affaire européenne
<i>RassDC</i>	Rassegna di diritto civile
<i>RassDP</i>	Rassegna di diritto pubblico
<i>RCDL</i>	Rivista critica del diritto del lavoro
<i>RCDP</i>	Rivista critica del diritto privato
<i>RCoop</i>	Rivista della cooperazione
<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>RDComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>RDEur</i>	Rivista di diritto europeo
<i>RDICL</i>	Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>RDImpr</i>	Rivista di diritto dell'impresa
<i>RDL</i>	Rivista di diritto del lavoro
<i>RDP</i>	Rivista del diritto processuale
<i>REDT</i>	Revista Española de Derecho del Trabajo
<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>RGC</i>	Repertorio della Giustizia civile
<i>RGI</i>	Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RI</i>	Relazioni industriali
<i>RIDC</i>	Revue Internationale de Droit Comparé
<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>RIDP</i>	Rivista italiana di diritto pubblico
<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>RIPS</i>	Rivista italiana di previdenza sociale
<i>RISS</i>	Rivista italiana di scienze sociali
<i>RJS</i>	Revue de jurisprudence social
<i>RIT</i>	Revue international du travail
<i>RL</i>	Relaciones Laborales
<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>RTDE</i>	Revue trimestrale droit Européen
<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>RTSA</i>	Rivista trimestrale di scienza amministrativa
<i>Sem Soc Lamy</i>	Semaine social Lamy
<i>SImp</i>	Spazio impresa

Abbreviazioni

<i>SL</i>	Sociologia del lavoro
<i>SOrg</i>	Studi organizzativi
<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>ST</i>	Sociologie du Travail
<i>Temi</i>	Temi
<i>TE</i>	Travail et emploi
<i>TL</i>	La tutela del lavoro
<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
<i>TR</i>	Temi romani

Notizie sugli autori

Agut García C. è Profesora de Derecho del trabajo presso l'Università Jaime-I di Castellón (Spagna)

Biagi M. è Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena; Presidente dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali - AISRI

Gherardi G. è specialista in Medicina del lavoro, nonché specialista in Igiene e sanità pubblica; direttore del Servizio di medicina del lavoro del Policlinico S. Orsola-Malpighi di Bologna

Javillier J.C. è Professore di Diritto del lavoro nell'Università Panthéon-Assas (Paris 2, Francia); Presidente dell'Associazione Francese di Studio delle Relazioni Industriali

Neal A. è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Leicester, Regno Unito di Gran Bretagna

Roccella M. è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Torino

Runggaldier U. è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Vienna

Saloheimo J. è Ricercatore nell'Università di Helsinki

Salsi E. è Collaboratore della cattedra di Diritto del lavoro dell'Università di Modena (Facoltà di Economia)

Stuppini A. è Direttore dell'Agenzia per l'Impiego dell'Emilia Romagna

Tinhofer A. è Assistente presso il Dipartimento di Diritto del lavoro dell'Università di Vienna

Tiraboschi M. è Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Modena

Violante F.S. è specialista in Medicina del lavoro, nonché specialista in Medicina legale e delle assicurazioni; vicedirettore del Servizio di medicina del lavoro del Policlinico S. Orsola-Malpighi di Bologna

Weiss M. è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Francoforte.

