www.adapt.it, 1 luglio 2010

Relazione alla Conferenza

Health and Safety and Vulnerable Workers in a Changing World of Work

Middlesex University (Londra), 8 giugno 2010

di Rossana Lonero

L'8 giugno 2010 si è tenuto a Londra, presso la Middlesex University Business School, la conferenza internazionale *Health and Safety of vulnerable workers in a changing world of work*.
L'evento, organizzato da Adapt, dal Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi e dalla Middlesex University ha costituito un significativo momento di confronto, per la comunità scientifica internazionale, sui temi legati alla evoluzione del mercato del lavoro e dei modelli di organizzazione e gestione e al relativo impatto sulla salute e sicurezza dei lavoratori e sulla emersione dei cosiddetti nuovi rischi.
La Conferenza è stato strutturata in una sessione plenaria mattutina, in due sessioni pomeridiane parallele e in una breve sessione finale, chiusa dall'intervento di Xabier Irastorza, rappresentante della Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro.
Molteplici sono stati gli interventi, tutti caratterizzati da focus concernenti aspetti molto peculiari ed attuali sul tema.
Sperando di fare cosa gradita, pertanto, il presente bollettino speciale riporta in sintesi i passaggi salienti della conferenza e delle relative presentazioni e anche il materiale cortesemente reso disponibile dai relatori.
Nel presentare il suo Paper, *Vulnerable Employment and Health: Lessons from History*, il Prof. Michael Quinlan, University of New South Wales (Sydney), è partito dalla considerazione che il tema della crescente insicurezza ed instabilità dell'occupazione (dovuta all'aumento di forme di lavoro temporaneo e flessibile) e della conseguente precarietà ha dei risvolti e delle conseguenze sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori. Sono più soggetti ad essere vulnerabili, ad esempio, i lavoratori stranieri o irregolari, o le lavoratrici domestiche.
Tuttavia, tale situazione non si presenta per la prima volta, in quanto si rinvengono inchieste governative, ricerche mediche, articoli giornalistici ed altra documentazione del XIX e degli inizi del XX secolo che testimoniano come in Australia, Europa e Nord America la problematica fosse già presente.
La tematica può essere quindi affrontata da una prospettiva storica, che mostra come la precarietà dell'occupazione dei lavoratori c.d. vulnerabili (quali, ad es., i lavoratori delle industrie manifatturiere nel settore dell'abbigliamento) produceva conseguenze negative sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori impiegati e, conseguentemente, sulla loro vita.
L'orario di lavoro prolungato, il lavoro intenso e faticoso, i bassi salari, il sottoinquadramento sono tutti fattori negativi storicamente rinvenibili.
Un aspetto importante che emerge dalla documentazione è il lavoro minorile, visibile ed invisibile (ad es. nell'agricoltura in Gran Bretagna), che produceva notevoli conseguenze sulla salute dei bambini e sul loro sviluppo fisico (combinazione della scarsa nutrizione e del lavoro affaticante).

Un altro settore in cui sicurezza e salute erano spesso compromessi era quello degli "uomini del mare", che lavoravano a bordo delle navi mercantili e per il trasporto dei passeggeri.
Analogamente al primo periodo del capitalismo *laissez faire*, il ritorno al lavoro flessibile ha portato con sé problemi alla salute ed alla sicurezza dei lavoratori e delle loro famiglie.
La storia pertanto insegna che il lavoro irregolare (o le ore irregolari di lavoro), un salario basso o un sistema di pagamento irregolare, l'incapacità dei lavoratori di proteggersi dall'aumento del lavoro o da condizioni di lavoro pericolose si riflettono sulla salute e sulla sicurezza; il sottoinquadramento incrementa il lavoro dei minori.
Le categorie interessate dal problema sono le stesse del secolo scorso: lavoratori domestici, agricoli ed equipaggi delle navi (tutti contraddistinti da un peggiore o minore "isolamento").
Una delle chiavi per il cambiamento della situazione è la mobilitazione sociale e le campagne contro lo sfruttamento dei lavoratori vulnerabili (ad es., le campagne per le donne e i minori hanno prodotto risultati, inducendo la legislazione ad una protezione di genere nei loro confronti).
Il Paper presentato dalla Dott.ssa Maria Giovannone, Ricercatrice Adapt e redatto insieme al Prof. Michele Tiraboschi, Università di Modena e Reggio Emilia, *Work Organisation and New Forms of Employment, Good Practice in Relation to Health and Safety at Work: A Focus on the Italian Case* parte dalla considerazione che la diffusione di forme contrattuali atipiche e l'evoluzione di nuove forme di organizzazione del lavoro ha prodotto un forte impatto sulla gestione del problema della salute e della sicurezza nel contesto europeo, a causa della nascita di nuove fonti di rischi sui luoghi di lavoro, che hanno portato molti Paesi ad adottare nuove leggi per fronteggiare le peculiarità dei problemi collegati alle nuove forme organizzative (quali stress, differenze di genere, d'età) alla provenienza o correlate alle nuove tecnologie).
L'Italia ha tradizionalmente adottato un approccio formalistico e di ipertrofismo normativo al tema della salute e sicurezza, caratterizzato dalla trasposizione degli obblighi comunitari e, con riferimento ai lavoratori atipici, dalla affermazione del principio di parità di trattamento tra lavoratori standard e non standard, mai affiancato da una *Worforce Diversity Analysis* nella gestione aziendale.
L'approvazione del d.lgs. n. 81/2008 ha indubbiamente segnato una importante evoluzione in tal senso riconoscendo protezione generale (ampliamento del campo di applicazione soggettiva) e specifica per alcuni di questi lavoratori (es. donne, giovani, lavoratori maturi, problemi di natura psicosociale; telelavoratori) con le nuove prescrizioni in tema di valutazione dei rischi di cui all'art. 28.
Tale *corpus* normativo, nella sua versione originaria, tuttavia, non aveva ancora garantito una protezione effettiva e diversificata sotto il profilo gestionale ai lavoratori atipici.
Il d.lgs. n. 106/2009, cosiddetto correttivo, può essere considerato un punto di svolta per lo sviluppo di una nuova cultura in materia di salute e sicurezza sul lavoro, avendo anzitutto inserito «la tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione lavorativa», espressamente nel novero dei rischi particolari ai fini della valutazione del rischio. La nuova disciplina riguarda, infatti, non solo i lavoratori tipici, ma anche quelli atipici, che notoriamente rappresentano uno dei punti più critici nel processo di adeguamento della disciplina prevenzionistica all'evoluzione del mercato del lavoro esposti come sono a più elevate percentuali di incidenti.
Il TU è intervenuto anche riguardo ai lavoratori autonomi ed ai telelavoratori (autonomi nella prestazione ma alle dipendenze economiche di un datore di lavoro).
La normativa impone per tali lavoratori gli stessi obblighi di auto protezione, quale l'osservanza delle misure di sicurezza nei propri riguardi e in quelli delle persone che lavorano in prossimità del luogo di lavoro.
Nonostante la legislazione in materia, ciò che si rende necessaria è l'effettività della prevenzione e della valutazione dei rischi sui luoghi di lavoro, la cui riduzione comporta oltretutto una riduzione dei costi dovuti agli infortuni.

Altro elemento degno di nota è l'esaltazione nel testo di legge del ruolo delle buone prassi (definite all'art. 2 del TU), come meccanismo volontario per migliorare gli standard di salute e sicurezza attraverso la riduzione dei rischi ed il miglioramento delle condizioni di lavoro.
Spicca poi, soprattutto in chiave evolutiva la codificazione dei sistemi di qualificazione delle imprese che pone tra i suoi punti di forza la certificazione (*ex* Legge Biagi) degli standard contrattuali e organizzativi, processo che potrà portare, in tale campo, ad un'implementazione della qualità degli standard, campo in cui il ruolo maggiore è assegnato alla valutazione dei rischi ed alla protezione individuale e collettiva dei lavoratori.
Undocumented Migrants in the Workplace: 'Duty of Care'... Who Cares? è il titolo della relazione di F. Murray, MA in Community Development.
I lavoratori immigrati, inclusi quelli irregolari, sono oggi una parte integrante e un fattore importante di molte economie in fase di sviluppo, nonché di quelle consolidate.
Le condizioni di lavoro di tali categorie non possono più essere ignorate quando si parla di salute e sicurezza sul lavoro.
Attraverso il lavoro e la vita con la comunità brasiliana di Gort, in Irlanda, negli ultimi 6/10 anni, si sono raccolte esperienze ed informazioni sulle condizioni lavorative e di vita degli immigrati brasiliani. I flussi migratori, iniziati nel 1999 dal Brasile all'Irlanda dell'Est (a prevalente economia rurale), sono stati originati da un doppio effetto: di "spinta" dovuto alla disperazione della disoccupazione e della povertà, di "attrattiva" dovuto alla speranza di un lavoro garantito.
Le ragioni della vulnerabilità dei lavoratori stranieri sono plurime, ad es. le barriere linguistiche, lo sfruttamento, la mancanza di una formazione che permetta loro di ambire a lavori che non siano pesanti, difficili e pericolosi, l'accettazione dei rischi, la paura di perdere il lavoro.
Sarebbe opportuno che la politica e le istituzioni non fossero ciechi di fronte a tali problematiche, e che garantissero la protezione reale di tutti i lavoratori, anche mediante campagne di disseminazione, per informare tali lavoratori dei propri diritti.
Nella prima sessione pomeridiana il Dott. Andrea Bernardi, ricercatore presso la Nottingham University Business School, ha presentato il Paper dal titolo *Applying Amartya Sen's Capability Approach and Organizational Climate in Analysis and Prevention*.
Partendo dalla considerazione che di solito i lavoratori atipici o immigrati sono i più esposti al verificarsi di incidenti sul lavoro, si vuole dimostrare come le libertà, i diritti, le capacità individuali e la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione sono molto importanti in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, partendo dalla teoria di Amartya Sen e dallo studio condotto su alcune cooperative italiane. Un approccio basato sulle reali capacità di autodeterminazione dei lavoratori può essere uno strumento per misurare la disuguaglianza nelle organizzazioni e può aiutare a comprendere perché di solito la tematica della salute e della sicurezza si rivolge nei confronti dei lavoratori tipici, che hanno una maggiore attitudine e capacità di proteggere se stessi, di comprendere le procedure di valutazione ed i rischi che incorrono, di chiedere all'organizzazione produttiva di rispettare le leggi in materia e di aumentare la sicurezza sui luoghi di lavoro ("safety capability").
Esiste una relazione tra l'attitudine e la capacità di auto protezione, il clima dell'ambiente di lavoro e la tipologia di lavoro svolta. Non è sufficiente lo status contrattuale per comprendere come poi si estrinseca il tema della salute e della sicurezza nella pratica, ma l'ambiente di lavoro (qualità del lavoro, rispetto generale delle regole, clima di sicurezza) influenza i comportamenti tenuti dai lavoratori in materia di salute e sicurezza.
È pertanto utile monitorare gli aspetti del clima e dell'ambiente di lavoro non solo in modo strettamente connesso alla sicurezza sul lavoro, ma in anche relazione agli aspetti dell'uguaglianza, dello stress e del rispetto generale delle regole, in quanto esiste una correlazione tra la partecipazione dei lavoratori ed il tema della salute e della sicurezza.
Occupational Health and Safety in the Kuwait Construction Industry: The Rationale for Research è stato invece l'oggetto della relazione di C. Robertson, Auckland University of Technology Auckland (New Zealand). Oltre la metà delle imprese in Kuwait sono piccole imprese, con meno di

dieci operai, che nella maggior parte dei casi sono stranieri. L'impiego di immigrati irregolari nelle costruzioni è molto diffuso, soprattutto nelle imprese in subappalto. Il tasso di infortuni e di malattie tra tali lavoratori è molto alto. È necessario un approccio multidisciplinare per comprendere le politiche e le pratiche del Kuwait sulla salute e sulla sicurezza.
Il profilo tipico del lavoratore è di un uomo giovane, che decide di spostarsi per cercare migliori opportunità lavorative, ben remunerate. Molti lavoratori provengono da un *background* rurale e hanno un basso livello di istruzione, che influisce sulle loro possibilità di crescita professionale, nonché sulla capacità di comprensione delle misure di sicurezza.
Alcune delle ragioni alla base della ricerca consistono nella scarsa documentazione sulle pratiche relative alla salute e alla sicurezza sui luoghi di lavoro, nonché sulle esperienze dei lavoratori emigrati in Kuwait.
I professori David Walters, Cardiff University, e Philip James, Oxford Brookes University, hanno presentato una Paper dal titolo *Performance Drivers and Occupational Health and Safety: The Role of Supply Chains.* Il cambiamento della situazione economica ha prodotto e deve produrre dei cambiamenti sui modi in cui le politiche e le pratiche sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro vengono condotte e sviluppate.
Il ruolo delle istituzioni che si occupano tradizionalmente di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (es. Ispettorati del lavoro) va progressivamente diminuendo.
Le imprese che operano attraverso una catena di distribuzione sono spesso citate come esempio di imprese capaci di sostenere buone pratiche sulla salute e sulla sicurezza del lavoro. Si indaga su come e perché ciò venga affermato. Manca un collegamento evidente tra le dinamiche interne a tali imprese e le buone pratiche in materia di salute e sicurezza.
Ci s'interroga pertanto su quali effetti e implicazioni abbia tale tipologia di regolazione del mercato sulla salute e sulla sicurezza.
Emerge che le imprese che operano attraverso una catena di distribuzione hanno un ruolo di *Performance Drivers* sulle pratiche in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.
Deregulation, Safe Work, and Undocumented Workers in the New Economy: An Analysis of Novel Programming for America's Most Vulnerable è stato il tema oggetto della presentazione della prof.ssa Susan Bisom-Rapp, Thomas Jefferson School of Law (San Diego).
Numerosi ostacoli possono impedire la salute e la sicurezza dei lavoratori immigrati irregolari, quali barriere linguistiche dovute alla scarsa istruzione, l'aumento del lavoro nero, le scarse risorse pubbliche per l'applicazione degli standard di lavoro, l'esclusione di alcune forme di lavoro dalla regolare copertura assicurativa, la mancanza di unioni sindacali che si faccia portavoce della situazione di queste persone.
Tuttavia, secondo uno studio della Los Angeles University, è possibile agire per una maggiore integrazione di tali lavoratori e, di conseguenza, per la promozione una cultura della salute e della sicurezza sul lavoro, attraverso la diffusione di conoscenze che portino i lavoratori a una maggior consapevolezza dei rischi ed a rivendicare i propri diritti, anche mediante organi governativi e gruppi sociali che riducano l'isolamento sociale degli immigrati. L'elemento fondamentale e comune degli interventi deve essere la diffusione delle informazioni tra i lavoratori, che sviluppi una vera e propria cultura della sicurezza.
Di particolare impatto, anche per la delicata denuncia sociale in esso contenuta, è stato l'intervento del Prof. Kai Chang Renmin Univesity (Cina), *The Right to Occupational Health and its Legalization.*
In Cina, l'accento posto dal governo sullo sviluppo economico e il focus sui profitti economici da parte delle imprese è andato a scapito dei diritti dei lavoratori ed ha incrementato la negligenza dei lavoratori per la loro salute. Inoltre, questo è stato accentuato dalla mancanza di organizzazione tra i lavoratori, spesso privi di rappresentanti. Un'altra ragione che ha contribuito all'alto tasso di infortuni e di morti sul lavoro è l'incompletezza della legislazione in materia di medicina del lavoro, nonché l'attuazione debole delle leggi e delle normative vigenti, spesso inapplicate.

Queste ragioni contribuiscono a rendere molto complessa la problematica della salute e della sicurezza sul lavoro in Cina e, pertanto sono necessari interventi che perseguano la tutela effettiva dei lavoratori.
È interventuto poi il prof. Charles Woolfoson, Institute for Research on Migration, Ethnicity and Society, Linkoping University (Svezia) con una presentazione dal titolo *Precarious Work in Times of Crisis: Regulatory Discourses, Labour Inspection and Soft Law in the New EU* che ha sottolineato che nell'era della deregolamentazione e della nuova regolamentazione (anche definita "regolamentazione migliore" o "regolamentazione agile"), si è sviluppato il concetto di *Safety Crime*.
È questo uno dei temi del modello sociale europeo, che dovrebbe applicarsi in tutti i Paesi appartenenti all'UE. Tuttavia, vi sono Paesi, soprattutto quelli dell'Est Europa post-comunismo, in cui tali crimini sono tollerati dalle istituzioni. Ad es. l'Estonia ha il maggior tasso europeo di infortuni sul lavoro.
Negli Stati Balcanici (Estonia, Lettonia, Lituania), l'instaurazione del regime di libero mercato ha portato con sé molta criminalità. L'europeizzazione di tali Stati e l'applicazione del modello sociale europeo non può non tener conto di tali differenze, anche in materia di salute e sicurezza del lavoro.
J.R. Lamare, University of Limerick (Irlanda) ha introdotto un Paper dal titolo *The Misclassification of Vulnerable Workers in New York: Prevalence and Effects in Construction and Other Industries*.
L'errata classificazione dei lavoratori da parte dei datori di lavoro (ossia la loro definizione come lavoratori indipendenti, al posto che dipendenti) è molto diffusa negli Stati Uniti, soprattutto nel settore dell'edilizia (oggetto dello studio è, in particolar modo, lo stato di New York). Tale diversità di tipologia contrattuale comporta delle conseguenze sui diritti dei lavoratori, inclusa la negazione dell'accesso ai benefici economici in caso di infortunio.
Oltre a verificarsi una tale perdita di diritti e benefici economici in capo ai lavoratori, ogni volta che viene posta in essere una errata classificazione dei lavoratori, questo comporta una perdita per il Paese, in termini di evasione fiscale. I lavoratori nei cui confronti ricorre tale *Misclassification* possono essere definiti vulnerabili.
Con la *Literature study on migrant workers*, Xabier Irastorza, rappresentante della *European Agency for Safety and Health at Work* ha chiuso la conferenza presentando un focus su una delle molteplici attività di studio e azione della Agenzia di Bilbao in tema di lavoratori vulnerabili.
L'intervento si è concentrato infatti, sulla condizione di segregazione degli immigrati in determinate tipologie di lavoro (i cosiddetti "lavori delle 3D" cioè *Dirty, Dangerous and Demeaning*), dovuta a svariate cause (es. barriere linguistiche, bassa istruzione) e sulla necessità di approfondire l'attenzione delle istituzioni comunitarie e dei singoli Stati membri sulle tematiche in oggetto.

Rossana Lonero
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo