

### Osservatorio Nuovi lavori, nuovi rischi

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

## All'interno

### Il quadro internazionale e comparato

di Francesco Di Bono

pag. 2

### I lavoratori vulnerabili

di Francesco Di Bono

pag. 9

### Rassegna bibliografica ragionata

a cura di Francesco Di Bono

pag. 15

## Per saperne di più

Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito di Adapt: [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

All'interno della sezione **Archivio storico** troverete la voce **Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**

# La tutela della salute e sicurezza nel lavoro nero, irregolare e sommerso

a cura di Francesco Di Bono e Maria Giovannone

L'International Labour Organization: «People throughout the world face deficits, gaps and exclusions in the form of unemployment and underemployment, poor quality and unproductive jobs, unsafe work and insecure income, rights which are denied, gender inequality, migrant workers who are exploited, lack of representation and voice, and inadequate protection and solidarity in the face of disease, disability and old age» («Nel mondo gli individui si trovano ad affrontare crisi, disuguaglianze economiche ed esclusione sociale che si concretizzano nella disoccupazione, nel lavoro sottopagato, in occupazioni poco produttive o poco appetibili e prestigiose, attività poco sicure o saltuariamente retribuite, diritti negati, discriminazioni di genere, sfruttamento di immigrati, mancanza di rappresentanze sindacali, di tutela e di solidarietà adeguate per le persone disabili, i malati e

gli anziani»).

Proprio sulla base di queste valutazioni, l'ILO esorta il contesto produttivo nazionale ed internazionale ad integrare i concetti di *lavoro* e di *economia informale* e le relative campagne sul "lavoro decente" nelle moderne strategie di prevenzione e gestione dei rischi nei luoghi di lavoro e di promozione della salute dei lavoratori, in un'ottica trasversale che tenga conto non solo dei rischi classici, più noti e censiti, ma del più ampio concetto di benessere dell'individuo.

Si affina per questa via un approccio integrato al tema della sicurezza che pone non soltanto ai datori di lavoro, ma agli ispettorati del lavoro, alle pubbliche istituzioni, alle parti sociali ed alle organizzazioni non governative nuovi obiettivi e l'"obbligo" di un ripensamento di sistemi prevenzionali oramai superati, all'insegna di una migliore effettività delle tutele e di una

\* Il presente Dossier è realizzato nell'ambito del Progetto di ricerca n. 1403 (convenzione del 25 settembre 2006) su *Lavoro in ambiente domestico, telelavoro e lavoro a progetto: linee guida e buone prassi per la prevenzione dei rischi, anche in chiave comparata, alla luce della riforma del mercato del lavoro in Italia*, commissionato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

più intensa lotta ai processi produttivi sommersi. Questi ultimi, infatti, non solo danneggiano ed inquinano l'economia mondiale e il funzionamento fisiologico e trasparente della concorrenza, ma tanto acquiscono la vulnerabilità fisica, psicologica e socio-economica dei gruppi di lavoratori più svantaggiati.

Con il presente *Dossier* si inten-

de pertanto contribuire alla ricostruzione delle problematiche relative alla gestione della salute e sicurezza nel lavoro irregolare e sommerso e dei c.d. *vulnerable workers*, passando anche in rassegna i principali contributi della dottrina internazionale sul tema.

Maria Giovannone

dichiarazione alle pubbliche autorità. È evidente che si tratta di un sistema che, pur non consentendo di superare le difficoltà legate all'individuazione di caratteristiche oggettive di sommerso valevoli genericamente, deve considerarsi valido in quanto fornisce un criterio applicabile in tutti gli Stati membri, indipendentemente dalle forme di lavoro irregolare individuate dai vari sistemi normativi di riferimento.

## Il quadro internazionale e comparato

di Francesco Di Bono

### Le difficoltà legate alla definizione del lavoro sommerso

Nello scenario internazionale un elevato numero di lavoratori è occupato nell'ambito del settore informale senza alcuna forma di tutela in materia di salute e sicurezza. Il fenomeno è particolarmente complesso e presenta difficoltà di rilevazione in ragione della sua variabilità nelle diverse aree geografiche nonché per la scarsità di dati attendibili.

Una prima difficoltà consiste nel chiarire cosa si intenda per *lavoro informale* a livello internazionale, problema certamente di non facile soluzione, non potendosi contare su di una definizione univoca.

Negli Stati Uniti, ad esempio, il lavoro sommerso è analizzato in ragione delle conseguenze che genera nell'ambito dell'economia distinguendosi l'economia non dichiarata (*unreported economy*), quale attività economica che aggira o evade gli obblighi fiscali, l'economia non registrata (*unrecorded economy*), quale

attività economica non rilevata dalle statistiche ufficiali concernenti il mercato e l'economia informale (*informal economy*), quale attività economica che evade i costi connessi al rispetto del complesso di norme che regolano il corretto esercizio dell'attività imprenditoriale.

In Europa, invece, si pone l'attenzione sul concetto di attività e non sul tipo di impresa né sul tipo di lavoro svolto, come risulta evidente dalla definizione di lavoro sommerso contenuta nei numerosi documenti comunitari; in particolare, secondo la Commissione il lavoro sommerso è da intendersi «alla stregua di qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi vigenti negli Stati membri». Questa definizione, identificando sinteticamente come *undeclared work* il lavoro sommerso, nasconde dietro la genericità del concetto il formalismo di un approccio che individua il discrimine tra lavoro sommerso ed emerso nella sola

### L'individuazione del fenomeno infortunistico nel lavoro sommerso

Una seconda difficoltà di non poco conto consiste nella scarsa reperibilità di dati attendibili che evidenzino il fenomeno infortunistico nel lavoro sommerso. Gli studi elaborati a livello internazionale e nazionale dagli organismi preposti si basano, infatti, prevalentemente sulle formulazioni numeriche concernenti i lavoratori regolarmente assunti e denunciati agli enti assicurativi. Si possono tuttavia fare delle stime su entità, andamento ed incidenza degli infortuni sul lavoro occorsi in un determinato periodo ed in una determinata area territoriale applicando degli indicatori internazionalmente riconosciuti.

Fatte queste dovute considerazioni, in assenza di un'adeguata cultura che garantisca la salute e la sicurezza dei lavoratori nell'economia contemporanea c.d. globale, in cui i principali fattori di produzione presentano un tasso di crescita che non ha precedenti nella storia dell'umanità, il primato infortunistico deve purtroppo riconoscersi all'interno di quelle aree geografiche che vivono un forte sviluppo economico.

Come è facile immaginare, infatti, il più elevato numero di infortuni riguarda i Paesi in via di sviluppo, che presentano un numero di incidenti nettamente superiore rispetto al resto del mondo, in considerazione del fatto che si attribuisce maggiore rilevanza ai fattori di crescita economica ed industriale, a discapito delle politiche prevenzionistiche e di tutela dal rischio infortunistico. Non stupiscono, pertanto, i dati resi noti dall'ILO in occasione della giornata mondiale della sicurezza sul lavoro del 28 aprile 2008, alla luce dei quali si apprende che nel 2006 nella sola Cina si sono verificati 56 milioni di incidenti sul lavoro, in India oltre 36 milioni, in Africa una cifra vicino ai 42 milioni, in netta contrapposizione rispetto ai dati più confortanti, ma non troppo, provenienti dai Paesi definiti dall'ILO «con economia di mercato» dove si sono registrati circa 12 milioni di infortuni. In realtà, la problematica della tutela della salute e della sicurezza è ben più complessa di quanto possa apparire da queste stime, benché si tratti di statistiche ufficiali. Infatti, soprattutto in riferimento a determinate aree, non può fedelmente monitorarsi la situazione esistente a causa di due difficoltà oggettive. Da una parte, i rapporti sull'andamento infortunistico elaborati dai Paesi in via di sviluppo non prendono in considerazione l'economia sommersa, costituente nella maggior parte dei casi la prevalente fonte di produzione del PIL interno. In merito, più volte è stato affrontato dall'ILO il problema della gestione della forza-lavoro

### **Troppi lavoratori operano nel settore informale senza alcuna tutela**

nel c.d. *informal sector*, vale a dire quel settore in cui piccole e medie imprese non registrate impiegano manodopera locale ed estera completamente "in nero", a disprezzo delle più basilari norme antinfortunistiche. Da non sottovalutare, inoltre, il fenomeno della mobilità dei lavoratori a livello globale, dal quale si evince lo spostamento di un enorme flusso di manodopera dai Paesi in forte crisi economica verso i Paesi emergenti, all'interno dei quali aumenta la richiesta di forza-lavoro in alcuni settori trainanti quali l'edilizia, l'agricoltura e l'industria. Come è facile immaginare, in queste situazioni lavorative non vengono garantite le misure di sicurezza standard e più frequenti sono gli infortuni che coinvolgono i lavoratori, i quali non possono contare sulla tutela di un ente assicurativo. Si aggiunga, inoltre, la difficoltà di pubblicare stime definitive sugli infortuni sul lavoro a livello internazionale per una serie di ragioni legate alla mancata armonizzazione statistica dei sistemi adottati dai diversi Stati. A tale riguardo l'ILO denuncia nella comunità internazionale la mancata applicazione del principio contenuto nel protocollo del 2002 (*Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*) avente ad oggetto l'armonizzazione dei sistemi di rilevazione statistica internazionali. Difatti, buona parte dei rapporti inviati regolarmente all'ILO contengono delle informazioni incomplete e non uniformi perché vengono utilizzati degli schemi di classificazione non fa-

cilmente conciliabili tra loro. Bene, come è evidente, la mancata uniformità nei criteri e metodi di rilevazione del fenomeno infortunistico, unitamente alle altre difficoltà menzionate, non consente di elaborare un quadro completo e dettagliato degli infortuni sul lavoro nel lavoro sommerso. Per ovviare alle accennate difficoltà di rilevamento statistico, a livello regionale, in particolare in Europa, sono stati fatti dei grossi progressi grazie al sistema Eurostat. Dopo un articolato iter sviluppato in tre fasi distinte, si sta portando a compimento un complesso processo di armonizzazione delle statistiche europee, contraddistinto dall'acronimo ESAW (*European Statistics on Accidents at Work*). A dimostrazione dell'autorevolezza del sistema, qualsiasi tipo di ricerca comparata in ambito europeo nonché nazionale non può non tener conto delle statistiche elaborate dall'Eurostat, da considerarsi la base di calcolo scientifico indispensabile per avanzare stime sul fenomeno infortunistico con livelli di efficienza e di affidabilità adeguati. È noto infatti che nella "eurozona" le statistiche in genere, ed in particolare quelle infortunistiche prodotte dai diversi Paesi, sono tra loro, in linea di principio, difficilmente confrontabili a causa delle differenti normative vigenti sia in materia assicurativa che di previdenza sociale. Da sempre si sono riscontrate grosse difficoltà nel confrontare i singoli dati nazionali a causa dei diversi sistemi di gestione, limiti di indennizzo, tendenze demografiche e occupazionali delle popolazioni esistenti all'interno di ciascun Paese. Tuttavia, pur avendo raggiunto dei risultati eccezionali nel corso de-

gli anni, il processo di armonizzazione è tuttora in continua evoluzione e aggiornamento.

### **Il quadro di riferimento comunitario**

Con l'allargamento dell'Unione europea, la crescente competizione del mercato del lavoro e la variazione dei settori produttivi conseguente alla globalizzazione, le condizioni di lavoro all'interno del "vecchio continente" hanno inevitabilmente subito un cambiamento. Nel periodo dal 1990 al 2005 si registra un mutamento dell'esposizione ai rischi infortunistici in ragione di alcuni fattori tra cui la trasformazione di alcuni settori produttivi, il maggiore ricorso al lavoro flessibile, la crescita di alcune forme di impiego non tradizionali come il part-time o il lavoro temporaneo, l'ingresso massiccio delle donne e di altri soggetti vulnerabili nel mondo del lavoro. Gli studi condotti al riguardo mettono in luce un continente in cui si è registrata a partire dagli anni Novanta una trasformazione dei settori di produzione tradizionali dell'industria pesante e dell'agricoltura, con conseguente calo dell'occupazione, ed un generale orientamento verso un'economia basata sui servizi. Ciò ha determinato una variazione dei rischi infortunistici in ragione dei mutati cicli produttivi e delle diverse condizioni di lavoro alle quali sono adibiti i lavoratori. Ciononostante, fra il 1990 e il 2005 i ritmi di lavoro sono aumentati lasciando immutati molti dei "vecchi" rischi. Si consideri che ancora oggi, nonostante i progressi raggiunti, un lavoratore su cinque è destinato a respirare fumo, polvere o esalazioni; addirittura il

62% dei lavoratori europei effettua movimenti ripetitivi degli arti superiori durante il lavoro, considerandosi questo il tipo di rischio fisico più comune sul lavoro. Tuttavia, all'interno dell'ambiente di lavoro gli effetti più evidenti del mutamento delle condizioni di lavoro si riscontrano nella differenziazione di trattamento tra uomini e donne. Difatti, esaminando le condizioni di lavoro di uomini e donne nei 27 Stati membri dell'UE, nonché la natura e l'organizzazione delle mansioni di lavoro, si nota come l'esposizione a determinati rischi infortunistici scaturisca dalla divisione del lavoro in base al genere oppure alla ripartizione dell'orario di lavoro. In aggiunta, si consideri che alle donne, spesso impiegate in lavori a tempo parziale, vengono offerte meno opportunità formative antinfortunistiche rispetto ai lavoratori impiegati a tempo pieno. In un siffatto contesto, l'impatto sulle questioni di genere prodotto dai rapidi cambiamenti in corso, soprattutto nei nuovi Stati membri, deve essere attentamente monitorato onde evitare che l'esistente disparità tra uomini e donne possa ripercuotersi anche in materia infortunistica. A conferma della centralità della questione per la politica comunitaria, si consideri che l'approccio fondato sull'inserimento delle questioni di genere in tutte le politiche comunitarie è stato iscritto nella *Tabella di marcia della Commissione per la parità tra donne e uomini 2006-2010* con la finalità di promuovere l'uguaglianza di genere in tutti gli obiettivi politici. Pur riconoscendo innegabilmente che in ambito comunitario sono stati raggiunti negli ultimi anni dei progressi attraverso l'adozione di

una politica incentrata sul sostegno e sulla promozione della salute e del benessere dei lavoratori, si richiede per il futuro che l'indagine comunitaria sul fenomeno infortunistico prosegua tenendo conto di una serie di fattori tra cui la crescita dell'occupazione femminile, il cambiamento demografico della popolazione lavorativa, le nuove tendenze occupazionali, inclusa la crescita del lavoro autonomo, gli appalti e l'incremento di impiego nelle piccole e medie imprese nonché l'intensificarsi del flusso di lavoratori migranti verso l'Europa.

### **Le azioni di contrasto al lavoro sommerso**

In ambito comunitario la lotta al lavoro sommerso è in stretta relazione alle politiche rivolte al miglioramento delle condizioni di lavoro nell'ambito delle quali un forte peso deve essere attribuito al rispetto della salute e sicurezza sui posti di lavoro. Un ambiente di lavoro in cui maggiore è la presenza di lavoratori irregolari si presta maggiormente al mancato rispetto delle norme antinfortunistiche. Per queste ragioni, la riduzione dell'impiego di manodopera irregolare comporta inevitabilmente una drastica diminuzione degli infortuni sul lavoro. La problematica è di grande attualità in ragione del fatto che in Europa il lavoro sommerso viene descritto come un fenomeno in forte crescita, sostanzialmente per due ordini di motivi: da una parte perché consente di far fronte alla richiesta di lavoro a basso costo, dall'altra perché garantisce notevoli vantaggi economici ai datori di lavoro in termini di abbattimento dei costi del lavoro. In più riprese la Commis-

sione europea ha manifestato la volontà di ridurre l'entità del fenomeno attraverso un'azione congiunta che preveda una riforma amministrativa, una semplificazione del sistema fiscale nonché l'individuazione di un sistema di benefici per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro. In questa prospettiva, di sicuro un grosso passo avanti è stato fatto con la comunicazione del 24 ottobre 2007, *Stepping up the fight against undeclared work*, con la quale si enuncia la volontà di porre un freno al fenomeno del lavoro sommerso. Per raggiungere un obiettivo così ambizioso si richiede un dettagliato programma di intervento anche da parte dei singoli Stati membri. Sotto questo aspetto, sono stati compiuti dei progressi attraverso la realizzazione dei *National Action Plans* (NAPs) per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso, rientranti nell'ambito della strategia europea in materia di occupazione.

### **Il fenomeno infortunistico nell'Unione europea**

Per comprendere a fondo l'entità del fenomeno infortunistico a livello europeo nel lavoro sommerso ed irregolare, si deve tener conto dei mutamenti delle tendenze in materia di occupazione nell'Europa dei 27, in particolare in considerazione dello spostamento di un'ingente quantità di forza-lavoro composta da lavoratori migranti, sia legali sia clandestini provenienti da Paesi extra-UE. Secondo alcuni autorevoli studi sui lavoratori migranti elaborati dall'Osservatorio Europeo sui rischi dell'Agenzia europea di Bilbao, il numero di infortuni riportato nelle statistiche uf-

ficiali è decisamente inferiore ai dati reali. Non si tiene infatti conto degli infortuni occorsi ai lavoratori migranti irregolari. Innanzitutto le attività in cui trovano impiego gli immigrati irregolari sono caratterizzate da condizioni di rischio mediamente più elevate rispetto a quelle degli altri lavoratori, spesso contraddistinte da situazioni di bassa tutela contrattuale, con carattere di forte flessibilità e stagionalità (soprattutto in alcuni settori produttivi come l'agricoltura e l'edilizia). Molti migranti svolgono inoltre lavori usuranti in ambiti dove è difficile reperire manodopera autoctona e dove le condizioni ambientali sono più critiche. Ulteriori complicazioni connesse all'insorgere del rischio infortunistico, riguardano la condizione stessa di immigrato che determina, soprattutto nella fase di inserimento, difficoltà di comunicazione linguistica, di apprendimento, di integrazione in contesti produttivi e culturali sconosciuti, tutti fattori che aumentano l'esposizione al pericolo di infortuni. In aggiunta al contesto lavorativo specifico, sugli infortuni possono influire anche le condizioni personali di vita quotidiana affrontate dai lavoratori, principalmente nel periodo immediatamente successivo all'arrivo nel Paese ospitante, quando la situazione di disagio e spaesamento è maggiore.

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

Nell'affrontare a livello internazionale le tematiche legate alla salute e sicurezza sul lavoro dei lavoratori, non si può prescindere dal prendere in esame il rispetto della dignità della vita umana nel

lavoro. Il riconoscimento del diritto alla sicurezza sul lavoro interessa tutti i lavoratori in quanto esseri umani, siano essi regolari o irregolari, e la promozione a livello internazionale del lavoro dignitoso deve garantire gli standard minimi in qualsiasi settore produttivo. Tali problematiche hanno formato oggetto di regolamentazione da parte dell'ILO sia per l'importanza della materia sia per il fatto che in questo specifico settore, per ragioni di ordine economico, è necessaria un'azione internazionale concertata. Il lavoro dignitoso è quello a cui ogni individuo aspira per la propria vita lavorativa; esso comporta la possibilità di ottenere una posizione produttiva e sufficientemente retribuita, sicurezza sul lavoro e protezione sociale per sé e per la propria famiglia. La creazione di condizioni di lavoro dignitose deve quindi essere alla base di tutte le politiche di sviluppo in quanto costituisce la chiave per l'eliminazione delle disuguaglianze provenienti da un'economia internazionale sempre più globalizzata. Nell'ambito di tali tematiche, la promozione del lavoro dignitoso non può prescindere dall'adozione di convenzioni dirette a garantire il diritto del lavoratore alla salute e sicurezza sul luoghi di lavoro. Tra queste, l'innovativa convenzione ILO, *Promotional Framework for Occupational Safety and Health*, 2006, n. 187, e la conseguente raccomandazione n. 197 costituiscono il risultato di una lunga riflessione a livello internazionale sugli strumenti da utilizzare per garantire la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, da intendersi come diritto fondamentale del lavoratore. Sulla medesima linea si pongono da una

parte la storica adozione nel 2008 della *Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta*, dall'altra la promozione dell'*Agenda del lavoro dignitoso*, confermata nel corso del Consiglio di amministrazione tenutosi a Ginevra dal 6 al 21 novembre 2008, finalizzate all'affermazione di una politica globale diretta a garantire il lavoro dignitoso e la sicurezza sul lavoro nella società globalizzata. A conferma dell'attualità della questione, nel corso della giornata mondiale per la sicurezza celebrata il 28 aprile 2009, l'ILO ha ancora una volta ribadito l'importanza del riconoscimento a livello globale del diritto alla salute e sicurezza sul posto di lavoro attraverso una campagna internazionale finalizzata a promuovere il lavoro dignitoso come fondamentale diritto umano. Dall'adozione di questi strumenti normativi emerge la necessità di creare una maggiore consapevolezza internazionale sulla salute e la sicurezza sul lavoro promuovendo delle azioni che garantiscano la dignità della vita umana nel lavoro secondo il principio che il lavoro deve dare la vita, non toglierla.

### **Lavoro dignitoso e lavoro informale**

In una visione globale che prende in considerazione l'evoluzione del mercato del lavoro e delle politiche internazionali e nazionali in materia di sicurezza sul lavoro, non si può non tener conto del fatto che una buona parte della forza-lavoro a livello mondiale è utilizzata nel c.d. *informal sector*. Sulla scorta della terminologia usata dall'ILO da oltre trenta anni, rientrano nel settore

informale tutte quelle attività lavorative che non hanno alcun riconoscimento ufficiale dal punto di vista assicurativo e fiscale da parte delle autorità pubbliche. Si tratta di un fenomeno che riguarda tutte le economie, dai Paesi più industrializzati fino ai Paesi in via di sviluppo. Per ovvie ragioni legate alla necessità di disporre di manodopera a costi più bassi, il fenomeno è maggiormente diffuso nei Paesi in via di sviluppo abbracciando ogni settore produttivo. Tuttavia, nonostante i tentativi diretti a dare una definizione univoca del settore informale, il significato e lo scopo ancora sono controversi. Pertanto, sarebbe opportuno tener conto del singolo ambito nel quale è contestualizzato il lavoro informale, registrandosi variazioni da regione a regione pur all'interno della stessa Nazione. Di conseguenza, emerge a livello internazionale l'esigenza di trovare degli strumenti per rendere applicabili nel settore informale le convenzioni internazionali che garantiscano il rispetto nei confronti di tutti i lavoratori dei c.d. *fundamental standards*, vale a dire quei livelli minimi di tutela tra cui si annovera la salute e la sicurezza sul posto di lavoro.

Nella lunga attività dell'ILO si registra un'evoluzione dalla fase iniziale di adozione di norme internazionali aventi una portata generale alle più recenti azioni rientranti nell'alveo di programmi di intervento specifici. Al riguardo, si menziona la raccomandazione n. 97/1953, *Protezione della salute dei lavoratori sui posti di lavoro*, che contempla le misure di tutela contro i rischi che insidiano la salute dei lavoratori, gli accertamenti sanitari, gli esami medici, il ricono-

## Bollettino Adapt

Frutto della collaborazione con il Centro Studi internazionali e comparati Marco Biagi, comprende due newsletter di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali.

### **Bollettino ordinario**

È una newsletter settimanale di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali. Offre un'ampia documentazione internazionale, comunitaria, nazionale, nonché regionale e locale suddivisa per sezioni. Particolare attenzione viene dedicata alle tematiche: certificazione e interpellati, giurisprudenza italiana, agenzie del lavoro, servizi per l'impiego, somministrazione, istruzione, formazione, apprendistato, ricerca, università, mobilità dei lavoratori, immigrazione, contrattazione collettiva, salute e sicurezza, orario di lavoro, lavoro sommerso. Inoltre mette a disposizione raccolte statistiche, note economiche e rapporti istituzionali, segnalazioni di bandi, concorsi e premi, attività Adapt/Centro Studi Marco Biagi.

### **Bollettino speciale**

Attivo dal novembre 2005, è una newsletter di approfondimento, a carattere monografico, su singole tematiche di attualità in materia di diritto del lavoro, relazioni industriali, formazione. Segue il modello della struttura in sezioni del Bollettino ordinario.

L'iscrizione al Bollettino è gratuita. Si veda il sito [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

scimento delle malattie professionali, le prime cure, il pronto soccorso. Tuttavia, solo con la convenzione n. 155 e la raccomandazione n. 164

sulla sicurezza, igiene e ambiente di lavoro, adottate nella 67<sup>a</sup> sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro tenutasi il 22 giugno 1981, si affronta

la materia con carattere globale e coerente. Questi strumenti normativi rivestono notevole importanza per l'approccio tutto nuovo con cui affrontano il problema e per la portata generale delle previsioni, in contrasto con il carattere frammentario delle norme precedenti. La novità consiste nell'affrontare la questione dei rischi professionali e del miglioramento dell'ambiente di lavoro prima in una dimensione internazionale, che tenga conto di numerosi fattori tra cui gli effetti della globalizzazione, successivamente di promuovere una politica nazionale più incisiva da parte dei singoli Stati affinché si possano applicare a livello locale le nuove misure di sicurezza ispirate ai concetti fissati nei testi dell'ILO. Al riguardo, l'impostazione che viene data dalla convenzione n. 155 all'azione di prevenzione evidenzia i caratteri di globalità e interdisciplinarietà proprie dell'attività di tutela della sicurezza e dell'igiene del lavoro.

Su questa materia, di particolare importanza sono gli studi condotti dall'ILO nel corso degli ultimi anni, culminati nel Rapporto pubblicato a marzo 2009 ed oggetto di discussione nel corso della 98<sup>a</sup> sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro

## **I dati sul lavoro informale non sono sempre attendibili**

nel mese di giugno 2009. Il rapporto evidenzia i progressi che sono stati raggiunti dagli Stati membri dell'ILO attraverso

l'applicazione delle strategie internazionali in materia di sicurezza passando da una politica attenta alla protezione dei lavoratori ad un nuovo approccio basato sulla prevenzione degli infortuni. Ciò emerge chiaramente dal numero crescente di ratifiche della citata convenzione ILO, *Promotional Framework for Occupational Safety and Health*, 2006, n. 187, a dimostrazione di una consolidata nuova mentalità internazionale che privilegia la prevenzione, la formazione e l'educazione alla sicurezza.

Un dato di rilievo proviene, inoltre, dalle Nazioni in via di sviluppo nell'ambito delle quali sono state sviluppate delle strategie nazionali finalizzate a rendere effettiva la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. In un contesto internazionale in cui si registrano dei notevoli progressi dal punto di vista prevenzionale, la Commissione di esperti che ha partecipato alla redazione del rapporto ha identificato un numero di sfide che dovrebbero essere prese in considerazione nelle aree in via di sviluppo attribuendo un posto di rilievo all'estensione delle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro al settore informale, promuovendo altresì il dialogo sociale. Di non poco conto è la considerazione secondo la quale in tutte le convenzioni internazionali citate, così come nella recente *Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta*, la promo-

zione della salute e sicurezza dei lavoratori è descritta come una responsabilità condivisa tra organi di Governo, datori di lavoro, lavoratori e organizzazioni di categoria dei lavoratori a ciascuno dei quali va attribuito un ruolo decisivo per il perseguimento di un unico obiettivo finale, vale a dire il lavoro sicuro di tutti i lavoratori a prescindere dal fatto che siano impiegati in maniera regolare o irregolare. Sul punto, la Commissione di esperti ha tenuto in seria considerazione le relazioni provenienti da numerosi organizzazioni di datori di lavoro e lavoratori di ogni parte del mondo. Dall'analisi delle singole relazioni, il rapporto dell'ILO ha rivelato la drammatica situazione che si registra nell'economia informale, notoriamente priva di una legislazione che preveda garanzie in materia di salute e sicurezza dei lavoratori. Si prendano, ad esempio, il caso dell'India, dove si stima che circa il 94% della forza-lavoro sia impiegata in maniera irregolare nell'economia informale. Come risulta evidente, su questa tematica le relazioni predisposte da ciascuna Nazione rappresentano lo strumento principale attraverso il quale monitorare lo stato di implementazione delle politiche dirette a promuovere e garantire la sicurezza sul lavoro nell'ambito dell'economia informale.

Tuttavia, pur emergendo dai citati rapporti un quadro generale preoccupante, si registrano dei tentativi di estensione delle garanzie e delle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro anche ai lavoratori facenti parte del settore informale. A tale riguardo, significativa è l'esperienza di Cipro laddove si sta portando a compimento un processo di e-

stensione delle tutele nei confronti dei lavoratori del settore domestico. A Singapore, invece, nel 2007 è stato predisposto un accordo governativo, con l'assistenza dell'ILO, che porterà nel corso degli anni all'estensione delle tutele in materia di sicurezza a tutti i settori dell'economia informale.

### **I programmi di intervento dell'ILO: un nuovo approccio**

Per comprendere l'entità del fenomeno infortunistico nel lavoro sommerso in una prospettiva globale dobbiamo fare ricorso ancora una volta ad alcuni dati statistici elaborati dall'ILO. Si consideri che nei Paesi in via di sviluppo il lavoro informale comprende circa i tre quarti dell'intera forza-lavoro occupata complessivamente in tutti i settori produttivi (48% nel Nord-Africa, 51% in America latina, 65% in Asia), escludendo dall'indagine statistica il settore agricoltura. L'analisi del fenomeno nel settore agricolo presenta, infatti, una serie di difficoltà legate alla rilevazione della forza-lavoro; tuttavia, può affermarsi con certezza che se l'indagine statistica comprendesse anche il settore agricolo, la percentuale di lavoratori occupati in maniera irregolare salirebbe vertiginosamente. A conferma di ciò, si evidenzia che gli Stati che includono nelle stime statistiche anche la forza-lavoro occupata nel settore agricolo giungono a determinare delle percentuali elevatissime pari, ad esempio, al 94% dell'occupazione complessiva in India ed al 62% in Messico. In tali condizioni è evidente che l'ambiente di lavoro in cui si svolge la prestazione lavorativa è caratterizzato

dalla mancata applicazione delle norme basilari atte a garantire la salute e l'igiene sul posto di lavoro così come dalla totale disapplicazione delle misure antinfortunistiche. Ciò determina l'esposizione dei lavoratori ad una maggiore vulnerabilità alle malattie come conseguenza della lunga esposizione all'interno di ambienti di lavoro malsani, a volte coincidenti con la propria misera abitazione. Per fronteggiare questa situazione a livello globale è necessario un nuovo approccio che punti alla diffusione della cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Se da una parte si può ritenere per certi versi ancora valido, nei Paesi industrializzati, puntare su azioni di controllo nei confronti dei datori di lavoro che non applicano l'evoluta legislazione, attraverso un sistema sanzionatorio efficace, dall'altra parte, nei Paesi in via di sviluppo, è necessario puntare sulla diffusione della cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro. Secondo questa visione sono stati avviati due programmi di intervento dall'ILO, finalizzati all'estensione della salute e sicurezza ai lavoratori del settore informale e destinati a trovare applicazione in Asia, Africa ed America Latina: WISE (*Work Improvement in Small Enterprises*) e WIND (*Work Improvement in Neighbourhood Development*). Il piano di intervento nell'ambito di questi programmi prevede innanzitutto uno studio approfondito della realtà locale nell'ambito della quale si vuole agire, promuovendo la diffusione di messaggi che siano facilmente percepibili attraverso mezzi di comunicazione di massa oppure attraverso l'organizzazione di corsi di formazione preventiva.

Un'altra innovazione si registra nel ruolo svolto dai servizi ispettivi governativi volti a fornire un'attività di consulenza e di indirizzo circa la corretta applicazione della normativa in materia di sicurezza. Questo tipo di approccio, istituzionalizzato nelle Filippine, ha determinato buoni esiti in termini di riduzione dell'incidenza infortunistica. Sempre nel continente asiatico, ottimi risultati sono stati raggiunti in Cambogia attraverso la promozione di quattro corsi TOT (*Training-Of-Trainer*), rientranti nel Programma *Occupational Safety and Health Master Plan (2008-2012) of Cambodia*, finalizzati a promuovere su tutto il territorio nazionale la formazione dei lavoratori in un'ottica di tutela preventiva. In questo modo, attraverso un articolato sistema di formazione dei formatori è stato possibile coprire tutto il territorio nazionale e fornire al maggior numero di lavoratori una formazione di base sui rischi connessi alle condizioni di lavoro. Sulla scorta di questo nuovo approccio alla sicurezza, si stima che a partire da aprile 2008 circa 3 mila lavoratori siano stati interessati da questo programma i cui risultati, in termini di minore incidenza di infortuni sul lavoro, potranno riscontrarsi nei prossimi anni.

**Francesco di Bono**

Dottorando in *Diritti umani, globalizzazione e libertà fondamentali. Le radici del diritto europeo*  
Università degli Studi di Bari  
Funzionario  
della Direzione provinciale del lavoro  
di Bari



# I lavoratori vulnerabili

*di Francesco Di Bono*

## Le donne

Nell'ambito del lavoro informale, la posizione delle donne ricopre un ruolo di rilevante importanza.

Gli studi condotti sul tema da parte della dottrina e da alcuni Istituti specializzati, in particolare dal WIEGO, evidenziano l'esistenza in tutti i continenti di un vero e proprio sfruttamento della manodopera femminile nei più svariati settori produttivi, senza alcun tipo di tutela in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Per rendersi conto dell'entità del fenomeno, si consideri che, secondo i dati statistici pubblicati in un rapporto dell'ILO, si stima che

nei Paesi in via di sviluppo in tutti i settori produttivi, fatta eccezione per il settore agricolo escluso da questa indagine, il 60% della forza-lavoro composta da donne sia occupata nel settore informale, con punte molto elevate nell'Africa sub-sahariana pari all'84%. È evidente che l'impiego della manodopera femminile irregolare avviene maggiormente nelle aree del mondo in via di sviluppo in cui buona parte della produzione rientra nel settore informale. Da non sottovalutare, inoltre, che un numero considerevole di donne occupate nel settore informale è costituito da lavoratrici migranti a seguito di un forte incremento del feno-

meno migratorio registratosi nelle ultime tre decadi.

Alcuni dati allarmanti ci portano ad affermare che le donne rappresentano ormai circa la metà dei duecento milioni di lavoratori migranti in tutto il mondo. Si consideri che in America Latina giovani donne migrano da Paesi poveri come Bolivia e Perù verso Argentina e Cile oppure dal Messico e Porto Rico verso gli Stati Uniti d'America; nel Sud-Est Asiatico e nelle Filippine, le donne migrano verso i Paesi industrializzati europei, nella maggior parte dei casi lasciando la propria famiglia nel Paese d'origine. Il fenomeno è complesso ed investe prevalentemente donne di giova-

## Dossier Adapt

Per maggiori approfondimenti potete consultare i Dossier già pubblicati sul tema:

**Dossier n. 20/2009**

**Sicurezza sul lavoro: la tutela nelle collaborazioni autonome**

a cura di Gabriele Bubola, Alessandro Corvino, Silvia Spattini e Davide Venturi

**Dossier n. 16/2009**

**Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)**

a cura di Michele Tiraboschi e Lorenzo Fantini

**Dossier n. 15/2009**

**La tutela della salute e sicurezza nel lavoro a domicilio e nel telelavoro**

a cura di Sara Ferrua e Maria Giovannone

**Dossier n. 12/2009**

**Salute e sicurezza dei lavoratori: il caso dei servizi sanitari di assistenza alla persona**

a cura di Sara Ferrua e Maria Giovannone

**Dossier n. 7/2009**

**La tutela della salute e sicurezza nell'ambito del lavoro domestico**

a cura di Paola De Vita

**Dossier n. 4/2009**

**Nuovi lavori, nuovi rischi**

a cura di Annamaria Antonucci e Maria Giovannone

**Dossier n. 5/2008**

**Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**

a cura di Maria Giovannone, Andrea Montefusco e Davide Venturi

**Dossier n. 23/2007**

**Prosegue l'iter legislativo della delega per la sicurezza**

a cura di Annamaria Antonucci e Michele Lepore

ne età, impiegate soprattutto in lavori di tipo domestico oppure di bassa manovalanza. Tra i settori maggiormente interessati, il tessile, abbigliamento e calzaturiero vedono un elevato numero di lavoratrici le cui prestazioni vengono utilizzate per la realizzazione di prodotti che verranno immessi nel circuito mondiale a costi molto bassi. Da questo punto di vista, si rileva che non sono disponibili dati sul “pianeta Cina” dalla cui analisi sarebbe stato possibile tracciare un quadro più dettagliato del fenomeno. Ad ogni modo, ciò che emerge con certezza assoluta dagli studi è la pressoché totale mancanza di tutele antinfortunistiche in tutti i settori produttivi. Tuttavia, a differenza di altre categorie di lavoratori vulnerabili, si è creata a livello internazionale una spiccata sensibilità di fronte a queste problematiche al punto tale che sono stati predisposti numerosi programmi di intervento da parte degli Organismi internazionali per ridurre l'entità del fenomeno. Si tratta, ovviamente, di programmi pilota attivati in alcune aree geografiche delimitate la cui finalità è quella di sperimentare delle tecniche di prevenzione in materia antinfortunistica attraverso delle campagne di formazione e di informazione.

## I giovani

Sulla scorta di un recente studio dell'Unesco, i giovani rappresentano una percentuale cospicua della forza-lavoro utilizzata in maniera irregolare in diverse aree del mondo, prevalentemente nel-

le zone rurali, senza alcun tipo di tutela infortunistica. Ritmi di lavoro massacranti, inserimento in cicli produttivi ripetitivi ed estenuanti, mancanza di condizioni igienico-sanitarie decenti e di misure minime di sicurezza sono solo alcune delle componenti dell'attività lavorativa dei giovani nei Paesi in via di sviluppo, prevalentemente nei seguenti settori: agricoltura, tessile-calzaturiero, vendita al dettaglio e ristorazione. Ciò comporta inevitabilmente un livello di scolarizzazione molto basso, con abbandono della scuola in tenera età.

In linea di principio, da decenni si è occupati di queste problematiche attraverso l'adozione di convenzioni internazionali quali la *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei Fanciulli* oppure le convenzioni dell'ILO che dal 1946 in poi evidenziano la necessità di prevedere delle tutele specifiche per i minori, in particolare per garantire un esame medico prima dell'assunzione, limitare o proibire il lavoro notturno, eliminare le forme più pericolose di lavoro minorile. Tuttavia, nonostante esistano delle norme internazionali recepite dai singoli Stati, ad oggi si può affermare che il problema della sicurezza sul lavoro dei giovani lavoratori, utilizzati in maniera del tutto irregolare, rappresenta una realtà da affrontare con ben altri mezzi. Nei Paesi in via di sviluppo ben poco viene fatto a questo riguardo, lasciando ogni iniziativa di tipo repressivo e sanzionatorio ai servizi ispettivi governativi. In via preventiva, per evitare che venga impiegata e sfruttata la

manodopera dei giovani lavoratori, bisognerebbe sottrarli al lavoro garantendo loro l'obbligo scolastico attraverso incentivi economici nei confronti delle famiglie povere. Difatti, nella maggior parte dei casi le pessime condizioni economiche in cui versano le famiglie rappresentano il motivo per cui i giovani sono avviati al lavoro irregolare.

## La tutela dei giovani lavoratori nell'Europa comunitaria

Uno studio dell'Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro ha messo in luce gli aspetti relativi alla tutela dei giovani lavoratori nell'Europa comunitaria. Secondo le stime riportate nel rapporto, nel 2005 risultavano occupate nell'Europa composta da 25 Stati membri circa 194 milioni di lavoratori, di cui 20,4 milioni di giovani lavoratori di età compresa tra i 15 e i 24 anni (11,1 milioni di uomini e 9,3 milioni di donne). Un altro dato di notevole interesse riporta che la percentuale dei giovani lavoratori è in fase decrescente in tutti gli Stati membri in ragione del fatto che le attività educative all'interno della scuola dell'obbligo si stanno prolungando fino ad una maggiore età rispetto al passato. Per quanto concerne l'esposizione ai rischi infortunistici, sia fisici che psicosociali, la differenza di sesso influisce molto sul tasso di incidenza. Ad esempio, nel settore delle acconciature, la cui forza-lavoro è composta all'87% da donne, si stima che più di un milione di lavoratrici siano occupate in circa 400 mila saloni con una percentuale molto elevata costituita da giovani: circa l'83% hanno meno di 26 anni e il 56% meno di 19 anni. Inoltre si evi-

**Il 60%  
della forza-lavoro  
femminile  
è occupata nel  
settore informale**

denzia un maggiore impiego dei giovani lavoratori, di ambo i sessi, in rapporti di lavoro interinale: circa il 37,5% nell'Europa dei 25. Questo determina come conseguenza una minore attività formativa sui rischi di lavoro nei loro confronti, spesso impiegati per brevi periodi in diversi rapporti di lavoro. In forte ascesa anche i contratti di lavoro a tempo parziale con la conseguenza di una maggiore esposizione ai rischi infortunistici da parte di questi lavoratori dovuti al fatto che viene fornita loro una formazione inferiore rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato e minori sono i controlli prestati dal datore di lavoro. Tuttavia, anche in questo ambito si registrano una serie di difficoltà metodologiche legate alla corretta individuazione del fenomeno nel lavoro sommerso ed irregolare prevalentemente a causa della scarsa reperibilità di dati attendibili. Difatti, i rapporti statistici elaborati in seno alle Istituzioni europee non tengono conto dell'elevato numero di giovani lavoratori impiegati in maniera irregolare, senza alcun tipo di regolare registrazione.

Ad ogni buon conto, tra le cause che portano i giovani lavoratori ad una maggiore esposizione ai rischi infortunistici rispetto ai lavoratori di età più elevata si annovera l'inesperienza, l'inferiore preparazione fisica e mentale ad affrontare una situazione lavorativa, la natura dell'attività, la variabilità del tipo di impiego. I giovani sono spesso chiamati a prestare la propria attività in settori economici completamente

## **Secondo l'Unesco i giovani sono spesso sottoposti a ritmi di lavoro massacranti**

diversi tra loro, a volte per brevi periodi di tempo oppure abbinando più rapporti a tempo parziale nel corso della stessa giornata o settimana lavorativa. Questa estrema flessibilità della prestazione lavorativa li espone ovviamente a rischi infortunistici diversificati a seconda del settore nel quale si opera. Ciò considerato ed in ragione del fatto che, in virtù dei mutamenti verificatisi nel mercato del lavoro, i giovani alternano negli ultimi anni del percorso scolastico periodi di studio con esperienze lavorative, sarebbe opportuno prevedere un'attività formativa di base di carattere generale sui banchi di scuola, demandando alle istituzioni pubbliche questo ruolo così delicato. Ciò consentirebbe ai giovani di acquisire la giusta mentalità per approcciare le attività lavorative, con la consapevolezza che ogni singola attività richiede una formazione specifica che tenga conto della particolarità del lavoro. Si evidenzia inoltre la necessità di avvalersi delle moderne tecnologie e soprattutto di far leva sui mezzi di comunicazione quali radio, televisione ed internet per diffondere messaggi educativi sulle tematiche antinfortunistiche.

A dir il vero, andrebbe fatta un'analisi dettagliata dei singoli rischi a cui sono sottoposti i giovani lavoratori in ragione delle singole attività, tenendo conto del fatto che la formazione nei loro confronti non viene fatta con la stessa scrupolosità ed attenzione che di solito si riserva ai lavoratori di età maggiore destinati ad un rapporto di lavoro a più

lungo termine. In buona sostanza, l'impiego dei giovani, nella maggior parte dei casi limitato nel tempo, è visto dai datori di lavoro come una necessità per sopperire alle richieste di manodopera ma non è vissuto con la dovuta attenzione circa il verificarsi di eventi infortunistici. Paradossalmente, si ritiene che un giovane sia meno esposto di altri in virtù della sua maggiore prestanza fisica, prontezza di riflessi ed elasticità mentale. Purtroppo la situazione è di fatto completamente opposta registrandosi un elevato numero di infortuni mortali prevalentemente nei settori dell'agricoltura, edilizia, trasporti e manifatturiero.

Ciononostante alcuni dati confortanti provengono dalle indagini statistiche dell'ESAW secondo cui la percentuale di infortuni di durata superiore a tre giorni occorsi ai giovani lavoratori fino a 24 anni è decisamente diminuita nel periodo dal 1995 al 2003, evidenziandosi i migliori risultati in Finlandia, Danimarca e Italia. Ciò considerato, al fine di limitare al massimo l'incidenza infortunistica nei confronti dei giovani lavoratori e di garantire loro un luogo di lavoro sicuro, è necessario portare avanti un'attività di ricerca che tenga conto dei seguenti fattori: creazione di un profilo di rischio specifico a seconda del settore produttivo e sviluppo di un metodo effettivo di formazione che tenga conto del fatto che i giovani lavoratori non sono un gruppo omogeneo ma presentano delle differenze riguardanti il sesso, l'istruzione scolastica, l'educazione o la particolare condizione derivante dal fatto di essere migranti e quindi con maggiore disagio in termini di adattamento e di comprensio-

ne linguistica. A questo deve seguire l'intensificarsi delle ispezioni da parte delle istituzioni pubbliche nelle aziende operanti nei settori dove più forte è il rischio di infortuni, prestando maggiore attenzione ai rapporti di lavoro a tempo parziale ed ai lavoratori forniti dalle agenzie di lavoro interinale. In quest'ottica, maggiori controlli dovrebbero essere indirizzati nei confronti dei settori in cui maggiore è la presenza dei giovani lavoratori, quali la ristorazione e gli hotel (22,7% della forza-lavoro nel 2005) o del commercio (16,3%). Il settore della ristorazione è molto importante in ragione del fatto che spesso viene utilizzato in maniera irregolare un numero rilevante di giovani lavoratori per lo svolgimento delle mansioni di cameriere, lavapiatti, cuochi, addetto alla cucina e altri lavori manuali, con punte elevate nelle zone turistiche e nei luoghi d'arte. Per quanto concerne il settore del commercio, invece, alcuni studi hanno evidenziato l'utilizzo di giovani lavoratori soprattutto nella vendita al dettaglio, spesso impiegati per brevi periodi di tempo ed a tempo parziale. Oltre alle problematiche legate al verificarsi di infortuni sul lavoro di carattere fisico, un aspetto di non poca rilevanza è quello concernente la violenza fisica e psichica che i giovani lavoratori subiscono sul posto di lavoro. Si stima che nella sola Gran Bretagna ogni anno nel settore del commercio al dettaglio circa 11 mila giovani lavoratori siano vittima di violenze fisiche e 350 mila subiscano violenze verbali. Non si tratta di un problema di poco conto in ragione dei danni permanenti, difficilmente diagnosticabili ed indennizzabili, che ven-

gono arrecati ai giovani lavoratori e che si ripercuoteranno per tutta la vita.

### Gli strumenti normativi

La tutela dei giovani lavoratori ha sempre occupato un ruolo di rilievo nell'ambito della politica comunitaria attraverso lo strumento giuridico delle direttive. Sin dal 1989, con la direttiva n. 89/391/EC, si è posta l'attenzione sulla centralità della sicurezza sul lavoro statuendo che ogni posto di lavoro dovrebbe avere, oltre alle normali misure di sicurezza, un sistema più accurato di tutela per i lavoratori particolarmente vulnerabili come i giovani lavoratori. Si tratta di misure che dovrebbero consentire l'identificazione di rischi specifici che possono occorrere ai giovani lavoratori, tenendo conto che nella maggior parte dei casi sono chiamati a prestare l'attività lavorativa per periodi di lavoro limitati, quali ad esempio il fine settimana o la stagione estiva. Notevoli risultati potrebbero, inoltre, ottenersi se venisse predisposto dal datore di lavoro un sistema di supervisione ad hoc con personale qualificato ed appositamente formato per vigilare sulle prestazioni di lavoro dei giovani lavoratori.

Un'altra direttiva, la n. 94/33/EC, in primo luogo definisce dal punto di vista terminologico come giovani lavoratori coloro che non hanno ancora compiuto i 18 anni, adolescenti coloro che hanno compiuto 15 anni ed hanno un'età inferiore a 18 ed hanno assolto all'obbligo scolastico, bambini i

minori di 15 anni. In secondo luogo, evidenzia che l'utilizzo di costoro come forza-lavoro, a dispetto di tutte le norme che lo proibiscono, rappresenta un grosso rischio per la loro salute in quanto diversa è la percezione del pericolo.

Di fronte a questa situazione, non ci sono altre vie da seguire che la proibizione assoluta del lavoro dei bambini attraverso l'intensificazione dei controlli e l'inasprimento delle sanzioni. Di sicuro, nell'Europa comunitaria la situazione è meno grave rispetto ad altre parti del mondo, in ragione di una legislazione comunitaria e nazionale molto avanzata al riguardo. Si consideri, inoltre, che il monitoraggio della situazione avviene anche attraverso l'analisi dei rapporti che ogni Stato è tenuto ad inviare con cadenza quinquennale alla luce dei quali si delineano chiaramente le condizioni in cui vengono impiegati i giovani lavoratori. Tuttavia, si potrebbero introdurre nuovi strumenti per diffondere maggiormente la cultura della sicurezza ed agire, in tal modo, in via preventiva sulla formazione dei giovani che un giorno rappresenteranno la forza-lavoro permanente. Sotto questo aspetto, un ruolo determinante potrebbe essere svolto dalla scuola attraverso

l'adozione di programmi formativi di educazione alla sicurezza sul lavoro con la finalità di trasmettere ai giovani una particolare sensibilità sulle problematiche infortu-

### **Profonda è la piaga dello sfruttamento dei migranti regolari e clandestini**

nistiche. L'attività nozionistica potrebbe essere affiancata da una vera e propria esercitazione pratica che

preveda l'adozione di casi di scuola e dimostrazioni da parte di esperti. Un tale approccio consentirebbe ai giovani di accedere al mondo del lavoro con una mentalità predisposta alla sicurezza sul lavoro, senza dover attendere di confrontarsi con queste tematiche in occasione del primo rapporto di lavoro. Ovviamente, il successivo accesso al mondo del lavoro determinerà l'apprendimento delle pratiche in materia di sicurezza necessarie alla specifica attività lavorativa alla quale si verrà sottoposti. Da questo punto di vista, ci si auspica qualche riferimento al riguardo da parte del *Libro Bianco* della Commissione europea del 2001, *Un nuovo impulso per la gioventù europea*. Si tratta di un documento con il quale si indica un nuovo approccio per la politica giovanile al fine di intraprendere delle azioni che consentano di comprendere le necessità dei giovani lavoratori. In realtà, non si fa alcuna menzione sulla necessità di sensibilizzare i giovani sulla tematica della sicurezza e questa può considerarsi come un'occasione mancata per dare impulso ad una nuova politica giovanile in materia di sicurezza sul lavoro. Ciononostante, alcuni specifici programmi comunitari prevedono delle tutele ad hoc in materia di salute. Si pensi, ad esempio, al piano d'azione CE-HAPE, *Children's Environment and Health Action Plan for Europe*, adottato nel 2004, sulla salute e l'ambiente dei bambini in Europa. Il Piano analizza i fattori di rischio ambientale che maggiormente colpiscono i bambini in Europa ed individua i rischi sul posto di lavoro da evitare puntando, in tal modo, sulla prevenzione e sulla riduzione dell'e-

sposizione a condizioni di lavoro pericolose.

### **I lavoratori migranti e le discriminazioni sul posto di lavoro**

Una disamina approfondita del fenomeno infortunistico applicato ai lavoratori migranti nel lavoro sommerso e irregolare presenta una serie di difficoltà legate al reperimento di dati attendibili. Molti rapporti elaborati dai singoli Stati, infatti, non sono aggiornati e non tengono conto dei continui cambiamenti che caratterizzano il movimento migratorio. Si consideri che in alcune aree del mondo, quali ad esempio l'Africa ed alcune parti dell'Asia, non viene predisposto alcun tipo di resoconto circa il movimento dei lavoratori migranti. Tuttavia, sebbene non ci siano dati ufficiali sugli infortuni occorsi ai lavoratori migranti, non vi sono dubbi che si tratti di un fenomeno di vaste proporzioni. Questo non rappresenta sicuramente un buon punto di partenza ma di sicuro ci mette in guardia su quanto sia delicata questa materia in ragione del fatto che la migrazione dei lavoratori rappresenta uno dei fattori caratterizzante la globalizzazione del terzo millennio. Nell'ultimo decennio pochi temi hanno suscitato l'interesse delle organizzazioni internazionali e della dottrina quanto la gestione dei flussi migratori dei lavoratori, un fenomeno in continua ascesa tenuto conto dei sempre più ampi squilibri salariali a livello globale e del deficit occupazionale. La drammatica realtà è fatta di abusi e sfruttamento dei lavoratori immigrati nei Paesi che li accolgono, della fuga dei cervelli dai Paesi in via

di sviluppo, della crescita dell'immigrazione clandestina, tra cui il fenomeno della tratta degli esseri umani, della scarsa integrazione degli immigrati nei Paesi ospitanti. Rappresenta ormai la normalità la presenza sul posto di lavoro di persone di diversa nazionalità con una differente formazione e background culturale per cui il riconoscimento e la protezione delle diversità dei lavoratori riveste un ruolo delicato per garantire la loro sicurezza. Secondo le stime dell'ILO si calcola che oggi ci siano nel mondo circa 150 milioni di migranti, ovvero poco meno del 3% della popolazione mondiale e 30 milioni in più di 10 anni fa, la maggior parte dei quali alla ricerca di una occupazione che possa consentire il sostentamento minimo. Purtroppo i lavoratori migranti sono spesso vittime di discriminazioni sul posto di lavoro a causa del loro colore, razza, religione o semplicemente a causa del loro status di migranti e del minore potere contrattuale che esprimono perché hanno la necessità vitale di trovare un impiego per la sopravvivenza. Una delle più frequenti manifestazioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori migranti è costituita dall'affidamento di lavori pericolosi e degradanti per i quali la protezione è spesso inadeguata o del tutto assente. La nutrita casistica che si rinviene negli Stati c.d. industrializzati evidenzia una vera e propria piaga sociale di sfruttamento della manodopera dei lavoratori migranti, siano essi regolari o clandestini, a dispetto di qualsiasi norma posta a tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

## **ILO: tutela internazionale del rapporto di lavoro dei migranti**

In questo contesto, l'obiettivo da raggiungere nella comunità internazionale dovrebbe essere quello di garantire a tutti i lavoratori migranti gli stessi standard di sicurezza, senza alcuna distinzione. A tale riguardo, una grande attività è svolta dall'ILO attraverso una serie di campagne internazionali ed in particolare attraverso la promozione dell'*Agenda globale sulla migrazione per lavoro*, basata sul rispetto dei diritti fondamentali.

Sulla scorta della *Risoluzione per un approccio equo per i lavoratori migranti in una economia globale*, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 2004, l'ILO ha sviluppato un *Piano d'azione per i lavoratori migranti*. Quest'ultimo rappresenta un'assoluta novità in quan-

to mette a disposizione di tutti i Paesi una guida consolidata ed un insieme di strumenti che mirano a sviluppare e migliorare i programmi e le politiche in materia di immigrazione. Tra le novità di rilievo introdotte si menziona la disponibilità dell'ILO a fornire assistenza tecnica ai Paesi che ne facciano richiesta, promuovendo attività che assicurino la sicurezza e la salute sul lavoro dei lavoratori migranti. Attraverso la sua intensa attività l'ILO evidenzia tre importanti ragioni per le quali i lavoratori migranti devono essere al centro delle politiche internazionali e nazionali di tutela della salute e sicurezza: l'elevata concentrazione di lavoratori migranti nei settori di maggiore rischio infortunistico, la sussistenza di barriere culturali e linguistiche per il superamento delle quali si richiedono degli strumenti specifici che si diffe-

renzino dai tradizionali metodi di prevenzione e di formazione antinfortunistica, le diverse condizioni di lavoro a cui sono sottoposti.

Sempre nell'ottica della tutela internazionale dei prestatori di lavoro, si accoglie con favore l'adozione da parte dell'ILO della raccomandazione n. 198/2006 sul rapporto di lavoro, accompagnata da una risoluzione sulla stessa materia, con la quale si stabilisce che gli Stati, nell'elaborazione delle politiche nazionali, devono adottare le misure dirette a tutelare i lavoratori migranti che possano subire pregiudizi o danni a causa dell'incertezza del rapporto di lavoro cercando di prevenire quei fenomeni di disapplicazione dei diritti dei lavoratori. Da questo punto di vista, pur considerandosi lodevole l'attività posta in essere dall'ILO a livello internazio-

## **Bollettino speciale Adapt**

Per maggiori approfondimenti potete consultare i Bollettini speciali già pubblicati sul tema:

**Bollettino speciale n. 17/2009**

**Sostenibilità ambientale e sicurezza sul lavoro: le prospettive nel settore fotovoltaico**

a cura di Ambra Barboni, Maria Giovannone e Laura Lancellotti

**Bollettino speciale n. 16/2009**

**Lo stress lavoro-correlato ed i rischi psicosociali**

a cura di Annamaria Antonucci e Michele Lepore

**Bollettino speciale n. 15/2009**

**Attività pericolose e gestione dei rischi: alla ricerca di buone pratiche**

a cura di Maria Giovannone e Ambra Barboni

**Bollettino speciale n. 14/2009**

**Le modifiche al Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**

a cura di Paola de Vita e Maria Giovannone

**Bollettino speciale n. 11/2009**

**Pandemia influenzale valutazione dei rischi nei luoghi di lavoro**

a cura di Maria Giovannone e Michele Tiraboschi

nale, si richiede da parte dei singoli Stati un intervento più incisivo per prevenire pratiche abusive e fraudolente dirette ad eludere l'applicazione delle norme in materia di tutela del lavoro subordinato e di sicurezza sul lavoro. Sarebbe buona norma, ad esempio, che gli Stati interessati dal fenomeno migratorio stipulassero degli accordi bilaterali per gestire il flusso di lavoratori ed individuare delle forme di prevenzione da attuarsi direttamente nel Paese di origine. Si pensi al fenomeno dei lavoratori

migranti stagionali, siano essi regolari o irregolari, che annualmente lasciano il proprio Paese per lunghi periodi per essere impiegati in attività lavorative nel settore agricolo o turistico alberghiero.

In questi casi, la predisposizione di programmi di formazione in materia di sicurezza da adottarsi in via preventiva attraverso la distribuzione di opuscoli informativi multilingue sui rischi connessi alle attività lavorative, buone prassi da seguire sul posto di lavoro, nozioni di carattere igie-

nico-sanitario, consentirebbe ai lavoratori di affrontare la trasferta lavorativa con la giusta preparazione, da completarsi necessariamente *in loco* con una formazione specifica connessa alla prestazione da eseguire.

**Francesco Di Bono**

Dottorando in *Diritti umani, globalizzazione e libertà fondamentali.*

*Le radici del diritto europeo*

Università degli Studi di Bari

Funzionario

della Direzione provinciale del lavoro di Bari

## Rassegna bibliografica ragionata

*a cura di Francesco Di Bono*

### Premessa

La materia della salute e sicurezza nel lavoro sommerso e irregolare nel quadro internazionale è caratterizzata dalla presenza di fonti non sempre attendibili in termini statistici.

Copiosa è l'attività scientifica della dottrina e degli organismi internazionali nell'analisi del settore informale, analizzato sotto ogni suo aspetto ed in particolare in riferimento ad alcune categorie di lavoratori vulnerabili, quali donne, giovani e migranti, nei cui confronti devono riconoscersi maggiori tutele in quanto sono spesso oggetto di discriminazioni o trattamenti sfavorevoli.

Ciò considerato, il percorso bibliografico qui proposto esamina principalmente le convenzioni e le raccomandazioni dell'ILO sulla materia nonché i qualificati rapporti tematici predisposti periodicamente dall'organismo di Ginevra. Alla stessa stregua, per quanto concerne l'ambito comunitario, analizza gli atti ufficiali provenienti dall'Unione europea nonché le ricerche elaborate dalle agenzie e dagli istituti specializzati in materia di sicurezza.

Lo studio bibliografico si concentra, inoltre, sull'individuazione dei programmi di intervento predisposti dall'ILO e da altri istituti specializzati con la finalità di diffondere la cultura della sicurezza

sul lavoro all'interno dei diversi settori produttivi, con una particolare attenzione alla tutela prevenzionistica.

### Il quadro internazionale

Nell'ambito del dibattito dottrinale internazionale, le questioni legate alla salute e sicurezza nel lavoro sommerso sono state ampiamente analizzate in tutti gli aspetti più rilevanti mettendo in luce una serie di difficoltà relative al corretto inquadramento del fenomeno ed alla scarsa reperibilità di dati attendibili che ne evidenzino l'entità. Si veda S. MATEMAN, C.C. WILLIAMS, *What is to be done about undeclared work? An evaluation of the policy options*, in *Policy and Politics*, 2006, vol. 34, n. 1, 91-113; R. HUSSMANN, *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, Working Paper, 2004, n. 53, International Labour Office; F. SCHNEIDER, D.H. ENSTE, *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, n. 38, 73-110; P.H. RENOY, *Undeclared labour in Europe: Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, Regioplan, Amsterdam, 2001; L. GRABINER, *The informal eco-*

onomy, HM Treasury, London, 2000; P. RENOY, *The informal economy: Meaning, measurement and social significance*, Netherlands Geographical Studies, 1990, n. 115; J.J. THOMAS, *Informal economic activity*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1992; E.L. FEIGE, *Defining and estimating underground and informal economies*, in *World Development*, 1990, vol. 18, n. 7, 989-1002; B.S. FREY, H. WECK, *What produces a hidden economy? An international cross-section analysis*, in *Southern Economic Journal*, 1983, vol. 49, n. 4, 822-32; M. LEONARD, *Invisible work, invisible workers: The informal economy in Europe and the US*, Macmillan, London, 1998; C.C. WILLIAMS, J. WINDEBANK, *Informal employment in the advanced economies: Implications for work and welfare*, Routledge, London, 1998; K. MACAFEE, *A glimpse of the hidden economy in the national accounts*, in *Economic Trends*, 1980, vol. 2, n. 1, 81-87.

Per quanto concerne la corretta definizione del lavoro sommerso, si ritiene particolarmente rilevante l'impostazione adottata nell'Europa comunitaria secondo cui il lavoro sommerso è considerato alla stregua di qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche. Su questo punto significativa è la definizione data dalla Commissione europea. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Communication of the Commission on undeclared work*, COM(98)219, Brussels.

Se da una parte, alla luce dei contributi della dottrina e degli atti ufficiali delle istituzioni internazionali, è possibile inquadrare il lavoro sommerso, dall'altra è difficile fornire un quadro completo del fenomeno infortunistico in termini numerici, ravvisandosi una scarsità di dati certi ed attendibili a causa sia della carenza dei rapporti che ciascuno Stato dovrebbe predisporre periodicamente, tenendo conto dei lavoratori impiegati nell'economia sommersa, sia della mancata armonizzazione dei sistemi di rilevazione statistica internazionali. Sotto questo aspetto, l'unica fonte certa, avente un elevato carattere di scientificità, è costituita dalle pubblicazioni dell'ILO, reperibili agevolmente on-line sul sito istituzionale [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Si veda V. FORASTIERI, *Improvement of Working Conditions and Environment in the Informal Sector through Safety and Health Measures*, International Labour Office, Geneva, 1999; ILO, *My life... My work... My safe work. Managing risk in the work environment*, International Labour Office, Geneva, 2008, in

[www.ilo.org](http://www.ilo.org); *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, ILO Conference 98<sup>th</sup> Session, Geneva, 2009, in [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

## Il quadro comunitario

A livello comunitario è stata compiuta dalla dottrina un'intensa attività di ricerca finalizzata ad individuare il rapporto di relazione esistente tra l'esposizione ai rischi infortunistici ed il mutamento delle condizioni di lavoro nei diversi settori produttivi. Sul punto si veda A. PARENT-THIRION, E. FERNÁNDEZ MACÍAS, J. HURLEY, G. VERMEYLEN, *Fourth European Working Conditions Survey*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, in [www.eurofound.europa.eu/ewco](http://www.eurofound.europa.eu/ewco); I. HOUTMAN, A. PARENT-THIRION, *Sectoral profiles of working conditions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2003, in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu); K. JETTINGHOFF, I. HOUTMAN, *A sector perspective on working conditions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009, in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

È innegabile che siano stati raggiunti dei progressi nell'area delle condizioni di lavoro e della qualità del lavoro attraverso una politica incentrata sul sostegno e sulla promozione della salute e del benessere dei lavoratori. Si vedano, al riguardo, gli atti ufficiali delle istituzioni comunitarie: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro*, COM(2007)62 def., 21 febbraio 2007, Bruxelles, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu); EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2007*, 2007, Brussels, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Dello stesso tenore sono anche i risultati che emergono dall'indagine condotta dallo European Working Conditions Observatory (EWCO) attraverso il V rapporto annuale 2007-2008. Cfr. M. GIACCONE, G. BUCALOSSI, *Annual review of working conditions in the EU 2007-2008*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008, in [www.eurofound.europa.eu/ewco](http://www.eurofound.europa.eu/ewco). Tuttavia, ancora molto deve essere fatto a livello



normativo per garantire la sicurezza sul lavoro all'interno del lavoro sommerso. In ragione del fatto che un ambiente di lavoro in cui maggiore è la presenza di lavoratori irregolari si presta maggiormente al mancato rispetto delle norme antinfortunistiche, una effettiva tutela della salute e sicurezza dei lavoratori si può perseguire solo attraverso politiche comunitarie che contrastino il lavoro sommerso. Cfr. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Stepping up the fight against undeclared work*, COM(2007)628 final, 24 October 2007, Brussels, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu); EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union*, October 2007, Brussels, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

La conferma del fatto che questo tipo di impostazione rappresenta la strada da seguire per il futuro proviene da un significativo studio condotto dalla European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions da cui emerge una stretta correlazione tra la diminuzione degli infortuni sul lavoro a seguito della riduzione dell'impiego di manodopera irregolare. Cfr. C.C. WILLIAMS, E. HORLINGS, P. RENOY, *Tackling undeclared work in the European*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008, in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

### Sicurezza sul lavoro e diritti umani

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

Convention n. 155/1981, *Occupational Safety and Health*, 1981, ILO Recommendation n. 164/2002, *Occupational Safety and Health*; ILO, *Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention*, tutti in [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

Il processo evolutivo nell'ambito dell'attività di formazione normativa dell'ILO emerge ancora più evidente dall'analisi della convenzione n. 187/2006, *Promotional Framework for Occupational Safety and Health*, e dalla conseguente raccomandazione n. 197/2006, nonché dalla *Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta* del 2008. Da ultimo, nel corso della recente sessione tenutasi a Ginevra nel mese di giugno 2009, l'ILO si è interrogata sui progressi compiuti negli ultimi anni per garantire la salute e la sicurezza sul lavoro racchiudendo in un rapporto conclusivo i risultati raggiunti. Si veda *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 98<sup>th</sup> Session, 2009, in [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

Il quadro allarmante che emerge dagli studi effettuati evidenzia che una buona parte della forza-lavoro a livello mondiale è utilizzata in maniera irregolare nel c.d. *informal sector*. Si veda *Decent work and the informal economy*, Report VI, International Labour Conference, 90<sup>th</sup> Session, 2002; ILO, *World Day for Safety and Health at Work 2009. Facts on safety and health at work*, International Labour Office, Geneva, 2009; WORLD COMMISSION ON THE SOCIAL DIMENSION OF GLOBALIZATION, *A fair globalization: creating opportunities for all*, International Labour Office, Geneva, 2004; ILO, *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, International Labour Office, Geneva, 2002, in [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

Accanto alla copiosa produzione scientifica dell'ILO, non si può trascurare il contributo proveniente dalla dottrina internazionale da cui emerge l'entità del lavoro informale in tutti i settori, con evidenti disparità di trattamento dei lavoratori in materia di salute e sicurezza. Si veda A. PORTES, M. CASTELLS, L.A. BENTON, *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1989; J. CHARMES, *Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence*, The

World Bank, Washington, D.C., 1998; S.V. SETHURAMAN, *Gender, Informality and Poverty*, The World Bank, Washington, D.C., 1998; M. CHEN, D. SNODGRASS, *Managing Resources, Activities, and Risk in Urban India: The Impact of SEWA Bank*, USAID, Washington, D.C., 2001; M. CHEN, J. SEBSTAD, L. O'CONNELL, *Counting the Invisible Workforce*, in *World Development*, 1999, vol. 27, n. 3, 603-610.

Per fronteggiare questa situazione presente in tutti i continenti, si accoglie positivamente la linea sostenuta da una parte della dottrina, favorevole ad un approccio pragmatico che tenga conto delle specifiche realtà lavorative nelle diverse aree del mondo, in particolare nei Paesi in via di sviluppo. Si veda L.C. LEVITON, J.W. SHEEHY, *Encouraging small businesses to adopt effective technologies to prevent exposure to health hazards*, in *American Journal of Industrial Medicine*, 1996, vol. 29, n. 4, 409-411; M. MCVAY, *An information revolution for small enterprise in Africa: Experience in interactive radio formats in Africa*, SEED Working Paper, 2002, n. 27, International Labour Office; A. KAYUMBA, L.B. MLINGI, *Healthcare: An unreachable star for small-scale employees in developing countries*, in *African Newsletter on Occupational Health and Safety*, 2003, vol. 13, n. 1, 7-10; J. HANNAK, *An approach to safety and health at work in small and medium-scale tanneries in India*, in *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, 2003, vol. 10, n. 2, 60-63.

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

## I lavoratori vulnerabili

### Le donne

Sulla posizione delle donne nel lavoro sommerso si è sviluppata a livello internazionale una copiosa letteratura tendente a mettere in risalto le condizioni di lavoro in cui sono occupate nei vari settori produttivi nei diversi continenti. L'attenzione della dottrina si è concentrata prevalentemente sulle disparità di trattamento e sulle pessime condizioni di

lavoro a cui sono sottoposte le donne, in ragione del loro genere, in aree particolarmente svantaggiate del mondo. Si veda O. PATRICK, W. MITULLAH, A. KAMAU, *Policies, Regulations, and Organisational Capacity of Women Street Vendors in Kenya: A Handbook*, Institute of Development Studies, University of Nairobi, 2002; F. LUND, C. SKINNER, *Integrating the informal economy in urban planning and governance: A case study of the process of policy development in Durban, South Africa*, in *International Development Planning Review*, 2004, vol. 26, n. 4; M.A. CHEN, J. VANEK, F. LUND, J. HEINTZ, C. BONNER, R. JHABVALA, *The Progress of the World's Women 2005: Women, Work and Poverty*, UNIFEM, New York, 2005; S.K. BHOWMIK, *Urban Responses to Street Trading: India*, Paper for panel entitled *Urban Responses to Street Traders: A Comparative Perspective from India, Kenya, and South Africa*, Urban Research Symposium on Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction, World Bank, Washington, D.C., 2003; T. VAUX, F. LUND, *Working Women and Security: SEWA's response to Crisis*, in *Journal of Human Development*, 2003, vol. 4, n. 2; D. POSEL, J. FAIRBURN, F. LUND, *Labour Migration and Households: A Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa*, in *Economic Modelling*, 2006, vol. 23, 836-853; N. KABEER, *Safety Nets and Opportunity Ladders: Addressing Vulnerability and Enhancing Productivity in South Asia*, in *Development Policy Review*, 2002, vol. 20, n. 5; S. GAMMAGE, P. ALISON, M. MACHADO, M. BENÍTEZ, *Gender, Migration and Transnational Communities*, Report to the Inter-American Foundation, Arlington, Virginia, 2005; D. GALLIN, P. HORN, *Organizing Informal Women Workers*, Paper prepared for UNRISD Gender Policy Report, 2005; M. CHATTERJEE, M.K. RANSOM, *SEWA Social Security: Organizing Women Workers for Insurance and Health Services*, in ILO, STEP, *Social Protection and Inclusion: Experiences and Policy Issues*, International Labour Office, Geneva, 2006.

L'attività discriminatoria nei confronti delle donne è confermata da un rapporto predisposto dall'ILO, *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, cit. In ambito europeo un ruolo di spicco nell'attività di monitoraggio delle questioni legate all'impiego delle donne nel lavoro sommerso è svolto dalla European Trade Union Confederation attraverso degli studi specifici. Si veda al

riguardo ETUC, *Out of the Shadows: Organising and Protecting Domestic Workers in Europe: the role of trade unions*, Report of a conference organized by the European Trades Union Confederation (ETUC), IRENE and PICUM, Brussels, 14-15 April 2005, 10, in [www.etuc.org](http://www.etuc.org).

### *I giovani*

La tutela dei giovani lavoratori ha sempre occupato un ruolo di rilievo, basti pensare alle convenzioni adottate nel corso dei decenni a livello internazionale. Cfr. UNITED NATIONS, *Convention on the Rights of the Child*, in [www2.ohchr.org](http://www2.ohchr.org); ILO Convention n. 78/1946, *Medical Examination of Young Persons (Non-Industrial Occupations)*; ILO Convention n. 79/1946, *Night Work of Young Persons (Non-Industrial Occupations)*; ILO Convention (Revised) n. 90/1948, *Night Work of Young Persons (Industry)*; ILO Convention n. 138/1973, *Minimum Age*; ILO Recommendation n. 146/1973, *Minimum Age*; ILO Convention n. 182/1999, *Worst Forms of Child Labour Convention*, tutti in [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

Si ritiene, tuttavia, che questo genere di attività normativa, avente una valenza generale, non sia più sufficiente e debba integrarsi con degli studi specifici che tengano conto delle differenze esistenti nelle diverse aree del mondo in termini di impiego della manodopera, rispetto delle condizioni di lavoro ed applicazione delle tutele in materia di sicurezza. A tale riguardo, alcuni studi recenti evidenziano una situazione in cui i giovani rappresentano una percentuale cospicua della forza-lavoro utilizzata in maniera irregolare in diverse aree geografiche, prevalentemente nelle zone rurali, senza alcun tipo di tutela infortunistica. Cfr. UNICEF, *The State of the World's Children 2007. Women and Children. The Double Dividend of Gender Equality*, 2006, in [www.unicef.org](http://www.unicef.org).

Sul punto, alcuni contributi preziosi provenienti dalla dottrina cercano di individuare degli strumenti idonei ad individuare i fenomeni di rischio più frequenti che investono i giovani lavoratori. Si veda J. RANTANEN, *How to ensure decent work for the young people in the 21<sup>st</sup> century?*, in J. RANTANEN, S. LEHTINEN, J. VUORI ET AL (eds), *Proceedings of the International Symposium on Youth and Work*, Finnish Institute of Occupational Health, Helsinki, 2003, 2-9; F.C. BRESLIN, *Systematic review of risk factors for work injury among youth*,

Institute for Work and Health, Toronto, 2005. Sulla stessa linea, sono stati condotti a livello comunitario dei programmi di ricerca ragguardevoli, finalizzati all'individuazione dei principali rischi connessi all'attività lavorativa a cui sono sottoposti i giovani lavoratori: G. PAONE, *Working children in Europe*, in HESA Newsletter, 2006, n. 30; EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK, *OSH in figures: Young workers – Facts and figures*, European risk observatory report, 2007, n. 4, in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu); A. CORRAL, I. ISUSI, *Part-time work in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2005, in [www.eurofound.eu](http://www.eurofound.eu).

In particolare, due rilevanti ricerche anglosassoni, condotte dall'istituto Health and Safety Laboratory, hanno sviluppato delle interessanti teorie sulle cause che portano i giovani lavoratori ad una maggiore esposizione ai rischi infortunistici rispetto ai lavoratori di età più elevata. Si veda sul punto B. SREENIVASAN, *A Review of Young People's Attitudes to Health and Safety*, HSL/2001/03, Health and Safety Laboratory, 2001, B. SREENIVASAN, *Young People's Attitudes to Health and Safety at Work*, HSL/2002/19, Health and Safety Laboratory, 2002, entrambi in [www.hse.gov.uk](http://www.hse.gov.uk).

Dall'analisi di questa copiosa letteratura scientifica emerge che i numeri degli infortuni riferiti ai giovani lavoratori sono allarmanti e riguardano tutti i settori produttivi; tuttavia, alcuni settori particolarmente interessati, come il turismo e la vendita al dettaglio, hanno ispirato delle ricerche più approfondite. Si veda EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF WORKING AND LIVING CONDITIONS, *EU hotels and catering: Work and employment conditions*, 2004, in [www.eurofound.eu](http://www.eurofound.eu); D. GLEESON, *Health and safety in the catering industry*, in *Occupational Medicine*, 2001, vol. 51, 385-391; Å.H.B. DAGSLAND, S. EINARSEN, R.J. MYKLETUN, *Expectations and reality – young apprentices' meeting with work and work culture in the restaurant and hotel industry*, Proceedings of the International Symposium on Youth and Work Culture, 30-31 May 2005, Hanasaari Cultural Centre, Espoo, Finland; EFFAT, HOTREC, *Guidelines for training and development, especially in SMEs, in the hotel, restaurant and café sector*, 2004; EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK, *Hazards and Risks in the Retail Trade: advice for young workers*, E-facts, 2006, n. 5, in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu); M. QUINLAN, *The Job*

*Market for Young Workers and OH&S*, in [www.ohs.labor.net.au](http://www.ohs.labor.net.au), 1998; T. SPIELHOFER, D. SIMS, *Modern apprenticeships in the retail sector: Stresses, strains and support*, 2004, in <http://cep.lse.ac.uk/>; ILO, *When working becomes hazardous*, in *World of work*, 1998, n. 26, [www.ilo.org](http://www.ilo.org); A.L. MARDIS, S.G. PRATT, *Non-fatal injuries to young workers in the retail trades and services industries in 1998*, in *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 2003, vol. 45, n. 3, 316-23.

L'elevato numero di ricerche scientifiche nei confronti di questa categoria di lavoratori lascia presagire per il futuro l'adozione di politiche di intervento maggiormente efficaci nei loro confronti da parte dei singoli Stati. Sotto questo aspetto, si colgono dei segnali positivi nell'Europa comunitaria laddove la tutela dei giovani lavoratori ha sempre occupato un ruolo di rilievo nell'ambito della politica comunitaria attraverso vari strumenti normativi finalizzati ad uniformare gli orientamenti e le legislazioni degli Stati membri. Cfr. *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the application of Directive 94/33/EC on the protection of young people at work*, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); Direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, n. 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, e Direttiva del Consiglio 22 giugno 1994, n. 94/33/CE, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, entrambe in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu); COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Bianco della Commissione europea. Un nuovo impulso per la gioventù europea*, COM(2001)681 def., 21 novembre 2001, Bruxelles, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

### *I lavoratori migranti*

Ancora una volta i contributi più preziosi si registrano nell'ambito della copiosa produzione dell'ILO le cui finalità sono dirette non solo ad inquadrare e qualificare il fenomeno migratorio, bensì ad individuare azioni di intervento che garantiscano la salute e sicurezza dei lavoratori. Sulla base della *Risoluzione per un approccio equo per i lavoratori migranti in una economia globale*, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 2004, l'ILO ha sviluppato un *Piano d'azione per i lavo-*

*ratori migranti*, da cui emerge la necessità di prevedere delle tutele particolari in ragione delle categorie di lavoratori, dei settori produttivi nonché delle singole aree geografiche. Cfr. *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Report VI, International Labour Conference, 92<sup>nd</sup> Session, 2004, in [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

L'attività scientifica dell'ILO non è isolata, registrandosi dei preziosi contributi sulla materia da parte di autorevole dottrina internazionale attraverso i quali si analizzano gli aspetti del fenomeno migratorio nei diversi continenti, cercando di fornire degli strumenti che consentano di comprenderne a fondo le problematiche legate all'impiego dei lavoratori. Si vedano M.V. VARTIA-VÄÄNÄNEN, K. PAHKIN, K. KUHN, A. SCHIEDER, E. FALSPÖLER, A. HAUKE, A. MŁODZKA-STYBEL, M. TEJEDOR, A. LAGUARTA, S. NOGAREDA, M. DEBRUYNE, N. ROSKAMS, *Literature study on migrant workers*, European Agency for Safety and Health at Work, 2006, in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu); R. APARICIO, A. TORNOS, C. GUILLÓ, *Good practices of integration of the Immigrants*, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia, Comillas, Madrid; K. WREN, P. BOYLE, *Migration and work-related health in Europe. A Feasibility Study*, Report, 2001, n. 2, University of St Andrews, SALTSA – Joint programme for working life research in Europe, in [www.ekhist.uu.se](http://www.ekhist.uu.se); European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Employment and working conditions of migrant workers*, 2007, in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

## Pubblicazioni



Il commentario analizza in modo **organico** e **completo** la nuova normativa in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, aggiornata al decreto legislativo n. 106 del 2009. L'opera offre, in un'**ottica interdisciplinare** e **altamente specialistica**, una **prima interpretazione** del nuovo testo normativo e, grazie agli **schemi riepilogativi** e di **sintesi**, fornisce le **linee guida** indispensabili per la risoluzione dei nodi problematici e delle principali questioni emergenti.

Il Dossier è realizzato in collaborazione con i soci di Adapt

ABI • ACLI • Adecco Italia S.p.A. • Ali S.p.A. • Alleanza Lavoro • ANCC-Coop • ANCE • Assaereo • Associazione Industriali della Provincia di Vicenza • Assolavoro • Assosistema • Banca Popolare dell'Emilia Romagna • Barilla G. e R. F.lli S.p.A. • Campagnolo S.r.l. • CIA • CISL • CISL FP • CNA • CNA Modena • CNA Pensionati • Comune di Milano • Confagricoltura • Confapi • Confartigianato • Confcommercio • Confcooperative • Confesercenti • Confindustria • Confindustria Belluno Dolomiti • Confindustria Bergamo • Confsal • Coopfond/Legacoop Nazionale • Cremonini S.p.A. • CSQA Certificazioni S.r.l. • Electrolux Zanussi Italia S.p.A. • Esselunga S.p.A. • Fastweb S.p.A. • Federalberghi • Federdistribuzione • Federmeccanica • Federtrasporto • Fiat S.p.A. • FILCA-CISL • FIPE • Fondazione Studi Consulenti del Lavoro • Fondirigenti • Formedil • Generazione vincente S.p.A. • Gi Group S.p.A. • Gruppo Manutencoop • IKEA Italia Retail S.r.l. • Il Sole 24 Ore S.p.A. • INAIL • INPS • Isfol • Italia Lavoro S.p.A. • MCL • Metis S.p.A. • Micron Technology Inc. • Obiettivo Lavoro S.p.A. • Poste Italiane S.p.A. • Provincia di Verona • Randstad Italia S.p.A. • Telecom Italia S.p.A. • UGL • UIL • Umana S.p.A. • Unindustria Bologna • Unindustria Treviso

### Direzione

Michele Tiraboschi (Direttore responsabile), Michele Lepore (co-Direttore)

### Redazione

Annamaria Antonucci (Coordinatore di redazione), Daria V. Chernyaeva, Paola De Vita, Francesco Di Bono, Sara Ferrua, Maria Giovannone (Redattore capo), Maddalena Magni (Art director), Alberto Russo, Malcom Sargeant, Silvana Toriello

Dossier Adapt – Pubblicazione on-line della Collana Adapt

Approfondimento sui temi delle relazioni industriali e di lavoro – Numero 23 del 1° dicembre 2009

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena