

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

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi ()*

Sommario

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

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

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

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

note

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

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

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

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

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

note

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

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

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

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

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

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

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

note

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

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

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarieCarmen Agut García
e Michele Tiraboschi

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

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

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

1.2. Segue: una prospettiva spagnola.

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

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

note

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

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

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

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

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

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

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

note

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

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

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

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

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

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

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

note

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

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

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

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

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

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

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

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

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

note

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

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

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

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

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

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

note

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

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

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

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

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

note

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

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

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

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

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

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

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

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

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

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

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

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

note

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

(15) V. la nota precedente.

(16) V. la nota n. 14.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

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

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

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

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

note

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

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

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

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

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

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

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

note

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

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

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

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

5. Conclusioni.

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

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

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

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

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

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

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

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

note

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tecniche traspositive di direttive comunitarie
Carmen Agut García
e Michele Tiraboschi

Bibliografia

Tecniche traspositive di direttive comunitarie

Carmen Agut García e Michele Tiraboschi

Bibliografia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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