

LA NORMATIVA SUI MINORI

(d.lgs.n.345/99, come modificato dal d.lgs.n.262/2000)

(a cura di M. Lai)

1. La tutela del lavoro minorile nell'ordinamento italiano (quadro generale)

Il lavoro dei minori, insieme a quello delle donne, è stato tradizionalmente considerato meritevole di particolare tutela da parte della legislazione statale e proprio in tale campo è intervenuta la prima normativa in materia sociale con l'obiettivo di ridurre possibili condizioni di sfruttamento.

La disciplina legislativa sui minori si caratterizza fin dalla sua origine in una serie di limiti alla capacità di lavoro in relazione all'età e alle modalità di impiego.

Già l'art.37 della Costituzione riconosce alcuni principi fondamentali:

- * la competenza legislativa in tema di età minima per l'ammissione al lavoro (2° comma);
- * la necessità di una tutela speciale per il lavoro minorile;
- * la garanzia per il minore, a parità di lavoro, della stessa retribuzione del lavoratore adulto (3° comma).

Tali principi sono peraltro strettamente connessi ad altri sanciti dalla Carta costituzionale quali la protezione dell'infanzia e della gioventù (art.31, 2° comma); la tutela della salute (art.32); l'istruzione scolastica (art.34) e professionale (art.35, 2° comma).

Fino a poco tempo fa la principale fonte normativa sul lavoro minorile è stata la legge 17 ottobre 1967, n.977, da ultimo modificata dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n.345, di attuazione della direttiva n.94/33, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, così come integrato dal d.lgs.n.262, del 18 agosto 2000.

Si è peraltro osservato come una pur rigorosa protezione normativa del lavoro dei minori sia spesso vanificata dal suo basso tasso di effettività, e ciò sia per la debolezza dei servizi pubblici ispettivi, sia per la scarsa efficacia del sistema sanzionatorio.

Il che ha fatto, tra l'altro, concludere per la non conformità della situazione italiana agli impegni derivanti dalla normativa internazionale, in particolare in relazione alle ripetute violazioni del divieto di impiego dei minori sottoposti ad obbligo scolastico.

In tale contesto il Ministero del lavoro ha incaricato l'Istat di compiere un'indagine per stimare il fenomeno con l'intento di identificare le situazioni di maggior rischio. Il Governo italiano considera inoltre indispensabile e urgente la ratifica parlamentare della convenzione O.I.L. (Organizzazione Internazionale del Lavoro) sulla "proibizione e immediata azione per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile", adottata nell'ambito della sessione della conferenza internazionale del lavoro del giugno 1999 .

2. Il decreto legislativo n.345/1999, così come modificato dal d.lgs.n.262/2000

Il d.lgs.n.345/1999 viene a stabilire per i minori una protezione maggiore rispetto alla normativa precedente. Pur tuttavia una disciplina nata con l'obiettivo di tutelare i minori sul lavoro ha rischiato di diventare uno strumento di forte discriminazione, dal momento che in molte realtà,

specie di piccola impresa, si preferiva licenziare, o non assumere, apprendisti (minori) piuttosto che applicare la più rigorosa normativa posta dal d.lgs.n.345/1999. Un punto di compromesso si è avuto con le modifiche apportate dal d.lgs.n.262, del 18 agosto 2000 (In Gazz.uff.n.237 dell'8 ottobre 1999).

Definizioni e campo di applicazione

I soggetti tutelati dal decreto n.345 sono i minori di 18 anni che abbiano "un contratto o un rapporto di lavoro, anche speciale", ed in particolare:

* i "bambini" (termine che sostituisce quello di "fanciulli" della legge del 1967), vale a dire coloro che non hanno ancora compiuto i 15 anni o che siano ancora soggetti all'obbligo scolastico;

* gli "adolescenti", e cioè i minori di età compresa tra i 15 e i 18 anni non più soggetti all'obbligo scolastico (art.3).

Da quanto detto si può innanzitutto ritenere che le disposizioni introdotte dal d.lgs.n.345 siano applicabili anche agli apprendisti, stante la "speciale" natura di tale rapporto di lavoro, fatte salve le regolamentazioni specifiche non peggiorative, ed inoltre debbano estendersi anche al di fuori del rapporto di lavoro dipendente.

La materia va peraltro raccordata con altri importanti provvedimenti emanati nel periodo più recente; ci si riferisce in particolare: al d.lgs.n.626/1994, e successive modifiche, sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, le cui disposizioni trovano espressa applicazione per quanto non diversamente stabilito; al d.lgs.n.645/1996, sulla tutela della salute e sicurezza delle lavoratrici madri; alla legge n.9/1999 sull'innalzamento dell'obbligo scolastico.

Le norme del d.lgs.n.345/1999 non si applicano "agli adolescenti addetti a lavori occasionali o di breve durata" concernenti:

- a) servizi domestici prestati in ambito familiare;
- b) prestazioni di lavoro non nocivo, né pregiudizievole, né pericoloso, nelle imprese a conduzione familiare (art.4).

Rispetto alla disciplina previgente il regime delle esclusioni se da un lato è ora riferito solo agli "adolescenti", e non anche ai "fanciulli" come nella legge n.977 del 1967, dall'altro è esteso al lavoro familiare, e, soprattutto, senza i limiti e le condizioni posti in precedenza e richiesti dalla stessa normativa comunitaria.

Età minima di ammissione al lavoro e deroghe

Parametro principale per l'età di ammissione al lavoro è il dato relativo all'assolvimento dell'obbligo scolastico; l'età minima per l'ammissione al lavoro è fissata infatti "al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria", non potendo comunque essere inferiore ai 15 anni compiuti (art.5).

In tal senso già disponeva la convenzione OIL n.138 sull'età minima di ammissione all'impiego, del 1973.

La disposizione va letta in connessione con quanto ora stabilito dalla legge 20 gennaio 1999, n.9 che, a decorrere dall'anno scolastico 1999-2000, ha elevato da 8 a 10 anni l'obbligo di istruzione. Tale previsione ha rilievo anche per l'apprendistato dal momento che viene meno la deroga contenuta nell'art.6, 2° comma, della legge n.25/1955, mantenuta dall'art.16, 6° comma, della legge n.196/1997, che prevedeva la possibilità di occupare come apprendista anche un minore quattordicenne che avesse adempiuto all'obbligo scolastico, fino appunto alla modifica dei limiti di età per l'assolvimento di tale obbligo.

E' dunque vietato adibire al lavoro i bambini, principale obiettivo della direttiva n.94/33, tranne che in talune attività e a particolari condizioni. L'impiego dei bambini in via eccezionale è

possibile in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo, su autorizzazione della direzione provinciale del lavoro e previo assenso scritto dei titolari della potestà genitoriale, purché si tratti di attività che non pregiudichino la sicurezza, l'integrità psico-fisica e lo sviluppo del minore, nonché la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale. Per il procedimento autorizzativo si fa riferimento al d.p.r. 20 aprile 1994, n.365 (art.6) .

La prestazione lavorativa del minore impiegato nelle attività di cui sopra non può protrarsi oltre le ore 24. In tal caso il minore deve godere, a prestazione compiuta, di un periodo di riposo di almeno 14 ore consecutive (art.11).

La disciplina contenuta nel d.lgs.n.345, come espressamente indicato, sostituisce per intero quella dell'art.4, della legge n.977/1967, venendo in tal modo meno la deroga prevista per il lavori "leggeri" in attività non industriali, individuati con d.p.r. n.36/1971, ora abrogato, per i quali il limite di età era abbassato a 14 anni.

Tale innovazione andrebbe peraltro accompagnata da misure di sostegno del reddito familiare, se non si vuole dare per scontata, specie in alcune zone del nostro paese, la rapida disapplicazione della nuova normativa.

Lavori vietati

Gli adolescenti non possono essere adibiti alle lavorazioni, ai processi e ai lavori indicati nell'apposito allegato I del decreto, tranne che per indispensabili motivi didattici o di formazione professionale e per il tempo necessario alla formazione stessa, sotto sorveglianza di formatori competenti e nel rispetto di tutte le condizioni di salute e sicurezza previste dalla legislazione vigente (art.7).

E' su questo punto che si sono incentrate prioritariamente le modifiche apportate dal d.lgs.n.262/2000. Il nuovo art.7, al 2° comma, stabilisce infatti che, in deroga al divieto generale, le lavorazioni, i processi e i lavori indicati nell'Allegato I possano essere svolti dagli adolescenti per indispensabili motivi didattici o di formazione, oltre che in aula o in laboratorio, anche (e qui sta la novità) in ambienti di lavoro di diretta pertinenza del datore di lavoro dell'apprendista (e quindi anche all'interno dei locali aziendali) ferme restando le condizioni sopra citate. D'altro lato per avvalersi della deroga, oltre alla autorizzazione della Direzione Provinciale del lavoro, deve essere ora preventivamente richiesto il parere della competente Asl, che dovrà verificare il rispetto da parte del datore di lavoro richiedente della normativa in materia di igiene e di sicurezza del lavoro (art.7, 3°comma).

Esposizione al rumore

Altre significative modifiche apportate all'art.7 riguardano l'esposizione al rumore dei minori(adolescenti) e si pongono in connessione con i cambiamenti introdotti sul punto dall'Allegato I. Con il d.lgs.n.262/2000 viene infatti innalzato da 80 a 90 dbA il limite previsto nell'Allegato I, parte I°, lettera b, limite oltre il quale il minore non può essere adibito alla mansione. Rispetto al testo originario è ora introdotto un comma specifico (il 5°), in forza del quale, in caso di esposizione media giornaliera al rumore superiore a 80 decibel Lep-d, il datore di lavoro, fermo restando l'obbligo di ridurre al minimo i rischi derivanti dall'esposizione al rumore mediante misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili, privilegiando gli interventi alla fonte (come già previsto dall'art.41, 1°comma del d.lgs.n.277/1991), deve altresì fornire i mezzi individuali di protezione dell'udito e una adeguata formazione all'uso degli stessi. Il limite dei 85

dbA previsto dall'art.43, del d.lgs.n.277/1991 per l'adozione dei mezzi individuali di protezione viene quindi abbassato a 80 dbA per gli adolescenti esposti a rumori, in ragione della particolare suscettibilità di quest'ultimi rispetto alla generalità dei lavoratori. Viene poi specificato che in tale caso gli adolescenti esposti hanno l'obbligo di utilizzare i mezzi individuali di protezione.

Lavoro notturno e altre limitazioni

Gli adolescenti che hanno compiuto i 16 anni possono, in via eccezionale e per il tempo strettamente necessario, essere adibiti al lavoro notturno (intendendosi per "notte" un periodo di almeno 12 ore consecutive comprendente l'intervallo tra le 22 e le 6, o tra le 23 e le 7 - art.10) nei casi di forza maggiore che ostacolano il funzionamento dell'azienda, purché tale lavoro sia temporaneo e non ammetta ritardi, non siano disponibili lavoratori adulti e siano concessi periodi equivalenti di riposo compensativo entro tre settimane. Il datore di lavoro deve inoltre darne immediata comunicazione alla direzione provinciale del lavoro (art.11).

Sul lavoro notturno, in un'ottica di sostanziale rinnovamento in via generale, cioè per uomini e donne, del quadro legislativo si veda il d.lgs.n.532, del 26 novembre 1999, per larga parte ispirato all'avviso comune tra le parti sociali del novembre 1997, in materia di recepimento della direttiva Ce n.93/104 sull'orario di lavoro.

Restano confermate solo per gli adolescenti le limitazioni previste per il trasporto dei pesi e per l'impiego in lavorazioni che adottino sistemi di turni a scacchi (art.12).

Valutazione specifica dei rischi

Il decreto n.345 prevede poi l'adozione di specifiche modalità per la valutazione dei rischi lavorativi, ogniquale volta si tratti di adibire i minori al lavoro, ovvero di modificare in misura rilevante le condizioni di lavoro degli stessi. Si ricorda che la valutazione dei rischi e il connesso principio della "programmazione della prevenzione" costituisce l'aspetto centrale del sistema prevenzionale introdotto dal d.lgs. n.626/1994.

In particolare la valutazione dei rischi dovrà prendere in esame, oltre agli elementi tipici di qualsiasi valutazione (attrezzature e sistemazione del luogo e del posto di lavoro, esposizione ad agenti chimici, biologici e fisici, sistemazione delle attrezzature di lavoro, ecc...) anche aspetti di specifica rilevanza per l'impiego dei minori quali lo "sviluppo non ancora completo, (la) mancanza di esperienza e di consapevolezza nei riguardi dei rischi lavorativi, esistenti o possibili, in relazione all'età".

Particolare rilievo è poi attribuito alla formazione e all'informazione dei minori, con la precisazione che l'informazione in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, di cui all'art.21, del d.lgs.n.626/1994, dovrà essere fornita anche ai titolari della potestà genitoriale (art.8).

Controllo sanitario

Anche su tale punto sono da registrare integrazioni da parte del d.lgs.n.262/2000.

I minori possono innanzitutto essere ammessi al lavoro solo se riconosciuti idonei a seguito di visita medica.

In particolare le visite mediche sui minori sono effettuate, a cura e spese del datore di lavoro, presso "un medico del Servizio Sanitario nazionale" (e non come nella formulazione originaria presso l'azienda unità sanitaria locale territorialmente competente) e il giudizio

sull'idoneità o sull'inidoneità parziale o temporanea o totale del minore al lavoro deve essere comunicato per iscritto, oltre che al datore di lavoro e al lavoratore interessato, anche a chi esercita la potestà genitoriale.

I minori che, a seguito di visita medica, risultino non più idonei ad un determinato lavoro non possono essere ulteriormente adibiti allo stesso (al riguardo si segnala la sentenza della Cassazione, sezione unite, n.7755/1998, secondo la quale non può ritenersi legittimo il licenziamento del lavoratore per sopravvenuta inidoneità laddove sia possibile adibirlo ad altre mansioni, anche inferiori, compatibili con le sue residue capacità lavorative).

Per gli adolescenti adibiti ad attività lavorative soggette alle norme sulla sorveglianza sanitaria si applicano le disposizioni di cui al titolo I°, capo IV°, del d.lgs.n.626/1994 .

Si prevedono altresì due commi aggiuntivi.

Da un lato il controllo sanitario di cui all'art.44, 1° comma, del d.lgs.n.277/1991, si applica agli adolescenti la cui esposizione personale al rumore sia compresa fra 80 e 85 dbA (mentre per gli adulti l'art.44 di tale decreto contempla il controllo dell'esposizione personale al rumore superiore agli 85 dbA, salva la facoltà di richiedere detto controllo da parte dei lavoratori esposti a rumore tra 80 e 85 dbA, ove ritenuto opportuno dal medico competente), ed in tale caso il controllo sanitario sul minore ha periodicità almeno biennale (comma 9).

Dall'altro, in deroga all'art.44, comma 3°, del d.lgs.n.277/1991, per il quale la frequenza delle visite è stabilita dal medico competente, per gli adolescenti la cui esposizione personale al rumore sia compresa fra 85 e 90 dbA gli intervalli del controllo sanitario non possono comunque essere superiori ad un anno (comma 10).

Riassumendo le visite sui lavoratori adolescenti devono essere svolte:

*ogni due anni se il lep-d è compreso tra 80 e 85 dbA;

*ogni anno se il lep-d è compreso tra 85 e 90 dbA.

Riposo settimanale

Ai minori deve essere garantito un periodo di riposo di almeno due giorni la settimana, se possibili consecutivi e comprendente la domenica. Il periodo minimo di riposo può essere ridotto per comprovate ragioni di ordine tecnico e organizzativo, ma non può comunque essere inferiore a 36 ore consecutive. I periodi di riposo possono essere interrotti nel caso di attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati o di breve durata nella giornata.

Si prevede poi la possibilità di concedere il riposo settimanale anche in giorni diversi dalla domenica per i minori impiegati nelle attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario o nel settore dello spettacolo, nonché, con esclusivo riferimento agli adolescenti, nel settore turistico, alberghiero o della ristorazione (art.13).

Resta infine invariata la disciplina dell'orario di lavoro, dei riposi intermedi e delle ferie annuali, di cui rispettivamente agli articoli 18, 20, 21 e 23, della legge n.977/1967, che pur aveva posto qualche problema in sede applicativa, in particolare circa il coordinamento con la regolamentazione dell'apprendistato.

Sanzioni

Il decreto inoltre dispone un apparato sanzionatorio diversamente modulato in relazione alla gravità degli inadempimenti (art.14).

Le sanzioni previste per la violazione dei precetti più rilevanti, compreso quello sull'età minima, sono estese, in misura non inferiore alla metà del massimo, anche a chi, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore, ne consenta comunque l'avvio al lavoro.

Sarebbe interessante conoscere quanto tale previsione, particolarmente significativa, contenuta anche nella legge n.977/1967, abbia trovato reale applicazione.

Il difetto dell'età per il lavoro determina peraltro la nullità del contratto di lavoro con conseguente applicazione dell'art.2126, 2° comma, del cod.civ. (pagamento della retribuzione) per il periodo in cui abbia comunque avuto esecuzione.

Allegati

Il d.lgs.n.262/2000 apporta inoltre diverse rettifiche all'allegato I alla legge n.977/1967, introdotto dall'art.15, 1° comma, del d.lgs.n.345/1999, e riportante le lavorazioni, i processi ed i lavori a cui è vietato adibire gli adolescenti. Tra le modifiche più significative si segnala quella al titolo I dell'allegato, dove il termine "lavorazioni" è sostituito con il meno generico "mansioni", ed al titolo II, dove dopo il titolo "Processi e lavori", al numero 1, viene premesso che "il divieto è riferito solo alle specifiche fasi del processo produttivo e non all'attività nel suo complesso". Tale chiarimento delimita con più esattezza l'area dei divieti, ed evita preclusioni di accesso dell'adolescente all'attività lavorativa che altrimenti rischierebbero di essere ingiustificate. Infine nel d.lgs.n.262/2000 vengono rivedute le disposizioni transitorie introdotte dall'art.16 del d.lgs. n.345/99, prevedendosi che le disposizioni del nuovo art.7, decorrano a far data dal 20 ottobre 2000.

3. Carta 2000- Sicurezza del lavoro

Uno dei punti qualificanti di Carta 2000- Sicurezza del lavoro, documento elaborato dal governo previa concertazione delle parti sociali nella conferenza di Genova del dicembre 1999, con l'obiettivo di fare il punto sulle iniziative da prendere al fine del miglioramento della salute e sicurezza del lavoro, riguarda lo sviluppo della formazione e più in particolare di una *cultura della prevenzione*. A tale azione, articolata su più livelli, è dedicata gran parte della Carta. In questa sede evidenzieremo le misure per i giovani.

In relazione all'**obbligo scolastico** si prevede l'impegno del governo a definire l'introduzione nelle attività didattiche delle tematiche attinenti alla salute e sicurezza, mediante una rilettura dei programmi di studio e l'eventuale utilizzo di strumenti informatici, con particolare riferimento ai cicli scolastici ad indirizzo tecnico-professionale.

Si ricorda poi che con l'art.68, della legge 17 maggio 1999, n.144 (collegato sul lavoro alla finanziaria 1999) si è introdotto nel nostro ordinamento, al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, il c.d."obbligo formativo", cioè l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento dei 18 anni. Tale obbligo può essere assolto, in percorsi anche integrati, nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale di competenza delle Regioni o nell'esercizio dell'apprendistato. Carta 2000 stabilisce che nell'adempimento dell'obbligo formativo siano previsti moduli specifici su salute e sicurezza. Parziale risposta si è avuta con l'emanazione del regolamento attuativo dell'art.68, approvato il 7 luglio 2000, che ha previsto, limitatamente ai percorsi integrati delle attività formative nel sistema

di istruzione scolastico, così come nell'apprendistato, la necessità di tener conto delle esigenze di formazione in materia di prevenzione e tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.