Parere sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla protezione dei giovani sul lavoro [1]

(92/C 313/19)

Il Consiglio, in data 1° aprile 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 118 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Van Dijk, in data 10 settembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 24 settembre 1992, nel corso della 299ª sessione plenaria, a grande maggioranza con 28 voti contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni generali

1.1. Con la riserva dei punti sviluppati qui di seguito, il Comitato accoglie con favore la proposta di direttiva del Consiglio che, in generale, è conforme ai principi ed alle disposizioni della Carta sociale (punti 20-23) ed alle opinioni espresse dal Comitato nei pareri sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali e sull'organizzazione del tempo di lavoro [2].

1.2. Il lavoro minorile e la necessità di proteggere la salute e la sicurezza dei giovani sul lavoro sono da tempo considerati indici dell'impegno più o meno convinto con cui una società persegue standard civili di benessere ed i diritti umani fondamentali. Gli sforzi della Comunità europea per assicurare disposizioni essenziali comuni in questo campo, nel rispetto del ruolo e delle prerogative delle autorità nazionali, sono del tutto appropriati e non prematuri.

1.3. Alla ricerca di un « giusto equilibrio » tra la « definizione di una base di disposizioni minime CEE » e la « flessibilità necessaria » richiesta dagli Stati membri per continuare ad agire secondo le prassi e le tradizioni lavorative nazionali (cfr. 5° considerando e l'articolo 3 paragrafo 3), la Commissione ha, tuttavia, introdotto una serie eccessiva di scappatoie e di deroghe. Il Comitato desidera richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che l'OIL ha definito criteri in materia che talvolta risultano più rigorosi. Dalla proposta dovrebbe emergere esplicitamente che le autorità nazionali sono libere di scegliere la forma ed i metodi per applicare la proposta e che possono venir mantenute o introdotte a livello nazionale misure più vincolanti. Ciò non dovrebbe però implicare che la Commissione si mantenga vaga riguardo ai risultati che si vogliono ottenere. Non vi dovrebbe essere neppure un'implicita tolleranza delle forme « tradizionali » di occupazione parallela o non dichiarata di bambini ed adolescenti, specie alla luce della direttiva del Consiglio 91/533/CEE sul contratto/rapporto di lavoro [3], applicabile anche all'impiego di giovani.

1.4. La proposta della Commissione potrebbe, d'altro canto, insistere un pò di più sui vantaggi derivanti dallo sviluppo delle risorse umane. Da un punto di vista economico inoltre può risultare opportuno vietare il lavoro minorile, investendo di più nell'istruzione e nella formazione dei giovani, ricorrendo in misura minore a forme premature e non specializzate di occupazione precaria per i giovani. La gioventù di oggi è la generazione di domani. A giovani con un buon livello d'istruzione corrisponderà una generazione ben istruita capace di affrontare i bisogni in via di trasformazione del moderno mercato del lavoro europeo.

1.5. Contemporaneamente, risulta di vitale interesse occuparsi insieme dei rischi per la salute derivanti dal lavoro e degli infortuni sul lavoro in cui sono coinvolti giovani. È allarmante, secondo il Comitato, il fatto che gli infortuni sul lavoro dei giovani nel loro *primo* anno di lavoro siano il doppio di quelli che colpiscono gli adulti e che vi sia correlazione diretta tra il numero degli infortuni sul lavoro ed il grado di qualifica dei giovani apprendisti [4]. È del pari preoccupante il risultato della ponderazione del numero degli infortuni e delle malattie non dichiarate che coinvolgono bambini che lavorano o che sono costretti a lavorare nell'« economia sommersa » o nella zona grigia dei lavori e dei servizi « stagionali » o « tradizionali ». Un controllo più stretto da parte della Commissione, più dati veritieri da parte delle autorità nazionali e una regolamentazione più rigida in tale settore vengono invocati come misure di accompagnamento della proposta di direttiva.

1.6. Il Comitato parte dall'ipotesi che le disposizioni della direttiva lascino invariate le norme nazionali relative all'istruzione obbligatoria.

---

[1] GU n. C 84 del 4. 4. 1992, pag. 7.
[2] GU n. C 126 del 26. 5. 1989 e GU n. C 60 del 8. 3. 1991.
[3] GU n. L 288 del 18. 10. 1991.
[4] V. doc. COM(91) 543 def. — SYN 383 — Presentazione dei motivi, punto 7.

2. **Osservazioni specifiche**

2.1. *Base giuridica — Articolo 118 A*

2.1.1. La proposta di direttiva e la materia in esame trattano incontestabilmente dell'ambiente di lavoro e della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro. La base giuridica proposta è quindi giusta.

2.1.2. Dopo il secondo considerando, che cita il secondo comma dell'articolo 118 A relativo alle PMI, potrebbe risultare utile far riferimento al terzo comma dello stesso articolo per sottolineare il fatto che gli Stati membri possono mantenere o introdurre « misure più vincolanti » della base minima proposta per la protezione dei giovani sul lavoro.

2.2. *Nono considerando*

Oltre a citare la Carta sociale e poi la risoluzione del Parlamento europeo, la Commissione potrebbe far riferimento anche al parere del Comitato economico e sociale sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali [1] che affronta specificamente la questione del lavoro infantile, ed al parere sull'organizzazione del tempo di lavoro che chiedeva di estendere a tutta la Comunità europea il divieto del lavoro notturno dei giovani [2].

2.3. *Articolo 1*

In tale articolo si stabilisce che la direttiva non è applicabile al lavoro svolto nell'ambito familiare. Il Comitato obietta che tale deroga non vale per le disposizioni (articoli 5, 6 e 7) relative alla sicurezza e alla salute; tali disposizioni sono invece applicabili alle attività di natura economica svolte nell'ambito familiare.

2.4. *Articolo 2*

2.4.1. Nella lettera (a), la Commissione dovrebbe richiamare la summenzionata direttiva del Consiglio 91/533/CEE per quanto riguarda la definizione del « rapporto di lavoro ».

2.4.2. La definizione di « lavori leggeri » alla lettera (d) dovrebbe essere ulteriormente chiarita e resa più rigorosa, per esempio in relazione all'articolo 3, secondo comma. Il concetto di « lavori leggeri » non è definito con sufficiente chiarezza. Sarebbe meglio riportare nell'allegato un elenco particolareggiato, ma non esauriente, dei lavori che non vanno considerati come leggeri. Tale elenco può essere completato con precedenti giudiziari e integrato da una riflessione collettiva.

2.5. *Articolo 3*

2.5.1. Il Comitato approva l'obiettivo generale espresso nell'articolo 3, secondo comma, di proibire il lavoro infantile. Le deroghe dovrebbero costituire l'eccezione non la regola.

2.5.2. I piani di formazione e apprendistato, di cui all'articolo 3, secondo comma, lettera (b), esigono una supervisione più stretta della salute, della sicurezza e delle condizioni di lavoro commisurate all'età, in special modo per il numero significativo di dubbi piani di tirocinio, con basso o inesistente livello di specializzazione, cui alcuni Stati membri hanno fatto ricorso per far figurare nei dati statistici ufficiali una « riduzione » della disoccupazione giovanile. Il Comitato intende sottolineare ancora una volta la necessità di corsi di formazione di qualità in condizioni migliori e più sicure (con un controllo congiunto per es. esercitato dalle parti sociali e dalle autorità preposte) allo scopo di formare giovani lavoratori pronti a rispondere ai bisogni in mutamento di un moderno mercato europeo del lavoro.

2.5.3. In considerazione del precedente punto 2.4.2 va riesaminato il concetto « lavori leggeri » che possono essere svolti da bambini, come previsto dall'articolo 3, secondo paragrafo, lettera (c). L'età minima prevista alla lettera c), del secondo comma dell'articolo 3, dovrebbe però essere fissata a 14 anni.

2.5.4. Il terzo paragrafo dell'articolo dovrebbe essere soppresso; ciò è possibile per il fatto che la lettera c) del paragrafo 2 del medesimo articolo consente ai bambini di svolgere lavori leggeri. Come raccomanda il presente parere al punto 2.4.2, la direttiva dovrebbe comportare in allegato un elenco di lavori che non vanno considerati leggeri.

2.6. *Articolo 4*

Le deroghe di cui all'articolo 4 andrebbero chiarite tenendo conto della frequenza e della durata delle attività in parola. Inoltre in tutte le versioni linguistiche della direttiva va utilizzato l'equivalente del termine « impiego » (che dovrebbe sempre comportare un lavoro retribuito).

2.7. *Articolo 5*

2.7.1. Tra i « rischi » indicati nell'articolo 5, secondo comma, un elenco non completo dei quali figura nell'allegato I, la Commissione dovrebbe aggiungere quello del rischio potenziale cui vengono sottoposti i giovani che devono maneggiare per lavoro grandi somme di denaro.

2.7.2. Il Comitato considera che, prima di occupare un posto di lavoro, i giovani debbano essere informati delle eventuali ripercussioni del lavoro sulla loro salute

[1] GU n. C 126 del 26. 5. 1989, cit., punto IIIB, 8° trattino.
[2] GU n. C 60 del 8. 3. 1991, cit., punto 1.13.

e sicurezza. Tale informazione dev'essere fornita con chiarezza, a priori, piuttosto che essere constatata a posteriori.

È necessario chiarire le modalità di applicazione della direttiva nei seguenti casi:

— nel caso di un posto di lavoro occupato in precedenza da un adulto e in cui subentra un giovane, si dovrà indagare sulle conseguenze per la sicurezza e la salute del giovane: a tal fine ci si baserà sull'esperienza effettuata,

— nel caso di un posto di lavoro già in precedenza occupato da un giovane, sarà applicabile l'articolo 6 della direttiva,

— nel caso di un nuovo posto di lavoro che un giovane è chiamato ad occupare, è necessario procedere a un'indagine *a priori* sui rischi eventuali per la salute dei giovani.

2.8. *Articolo 6*

Le deroghe menzionate al secondo paragrafo dovrebbero essere precisate. Secondo il Comitato ciò è possibile solo nel caso di contratti di formazione alternata. Inoltre il termine «necessari» va meglio definito per poter dimostrare l'interesse della formazione professionale. Peraltro, il Comitato approva l'articolo, pur essendo consapevole delle ripercussioni per le PMI.

Purché sia fatto riferimento alla sorveglianza ed all'accompagnamento specifico, la sorveglianza medica di cui al paragrafo 3 dell'articolo 6 deve essere garantita a tutti i giovani che lavorano e non soltanto a quelli esposti a rischio, al fine di prevenire ogni possibile ripercussione sulla salute e sullo sviluppo dei giovani.

2.9. *Articolo 7*

Si propone di modificarlo come segue:

> «Salve le disposizioni della direttiva del Consiglio 80/1107/CEE e della direttiva della Commissione 91/322/CEE, ai giovani non è consentito svolgere attività la cui valutazione abbia rivelato l'esistenza di rischi d'esposizione agli agenti e ai processi di cui all'allegato II, che mettano in pericolo la sicurezza o la salute fisica e mentale.»

Si dovrebbe inoltre considerare anche la salute morale dei giovani.

2.10. *Articolo 8*

2.10.1. La Commissione dovrebbe rendersi conto che le tre ore di «lavori leggeri» più le sei ore normali di istruzione obbligatoria a tempo pieno danno un totale di nove ore, un'ora in più del tetto proposto. Il Comitato considera in ogni caso eccessive le tre ore di «lavori leggeri», di cui all'articolo 8, *primo* comma, che i giovani che frequentano la scuola a tempo pieno dovrebbero poter svolgere in un giorno di scuola. La clausola secondo la quale ciò non dovrebbe pregiudicare la loro assiduità o la loro capacità di trarre vantaggio dall'istruzione scolastica è vaga e debole (ad esempio, come trovare il tempo per fare i compiti?). L'articolo dovrebbe coprire anche i giovani che seguono corsi in istituti di formazione. La totalità delle ore di presenza dei giovani a scuola e al lavoro dopo la scuola non dovrà superare le 8 ore giornaliere, ovvero le 40 ore settimanali.

2.10.2. L'articolo 8, quarto comma, andrebbe soppresso.

2.10.3. A tale articolo dovrebbe essere aggiunto un nuovo trattino che stabilisca il divieto per i bambini di lavorare alla domenica, mentre ai giovani sarebbe consentito di svolgere attività lavorative solo sotto sorveglianza e nel quadro di contratti di formazione alternata.

2.11. *Articolo 9*

Il Comitato giudica l'impostazione delle Convenzioni OIL 79 e 90 preferibile a quella dell'attuale proposta di direttiva per quanto riguarda il lavoro notturno dei giovani. Propone che l'articolo 9, *primo* comma, sia redatto come segue:

> «Salvo l'articolo 4, i bambini con meno di 15 anni d'età (o anche gli adolescenti se frequentano la scuola dell'obbligo o seguono un corso di formazione a tempo pieno) non devono essere impiegati o lavorare di notte per 12 ore consecutive tra le ore 20 e le ore 8. Gli adolescenti tra i 15 ed i 18 anni d'età non devono essere impiegati o lavorare di notte per 8 ore consecutive tra le ore 22 e le ore 6.»

Le deroghe al divieto di lavoro notturno dovrebbero essere applicabili agli adolescenti solo alle seguenti condizioni:

1. nel quadro di contratti di formazione alternata;
2. sotto sorveglianza.

Permane tuttavia il divieto assoluto di lavoro degli adolescenti tra mezzanotte e le quattro.

2.12. *Articolo 10*

Il riposo per i bambini sotto i 15 anni, seguendo l'esempio dell'OIL, dovrebbe essere di 14 ore consecutive almeno durante ogni periodo di 24 ore. Un periodo di riposo di 12 ore consecutive per gli adolescenti tra i 15 e i 18 anni sembrerebbe ragionevole.

2.13. *Articolo 12*

Occorre distinguere tra un «periodo di riposo» in quanto tale, dopo quattro ore e mezza di lavoro consecutivo,

e una pausa od un'interruzione durante il periodo di lavoro.

2.14. *Articolo 14*

Il Comitato ritiene che le sanzioni previste per la mancata osservanza della direttiva esigano una definizione più precisa e procedure di controllo a livello comunitario, che tengano conto degli articoli 169 e 170 del Trattato.

2.15. *Articolo 15*

Gli adeguamenti degli allegati I e II dovrebbero comprendere anche una revisione basata su quanto proposto nel punto 2.7 sopra (articolo 5).

Fatto a Bruxelles, il 24 settembre 1992.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Michael GEUENICH

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento, che ha ricevuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto durante la discussione.

Sopprimere l'intero testo del parere e sostituirlo con il seguente:

«1. Il Comitato concorda pienamente con la proposta della Commissione relativa alla protezione dei giovani da condizioni di lavoro ed impiego che potrebbero danneggiare la salute, la sicurezza e lo sviluppo.

2. Secondo il Comitato è estremamente importante che l'applicazione della direttiva proposta non ostacoli modelli consolidati di formazione e di apprendistato sul luogo di lavoro per i giovani che hanno lasciato la scuola, né renda illegali attività a tempo parziale, di durata relativamente breve, tradizionalmente svolte dai giovani dietro ricompensa nei loro quartieri. La gamma e la diversità di queste attività è tale da richiedere la capacità degli Stati membri di prevedere deroghe appropriate alle disposizioni operative della proposta di direttiva, conformemente al principio di sussidiarietà.

3. Nello stesso spirito, il Comitato si compiace del fatto che la proposta di direttiva sia stata redatta in modo da rispecchiare la sostanza del suo quinto e sesto considerando, i quali fanno riferimento al raggiungimento di un equilibrio tra le disposizioni minime di protezione e la necessaria flessibilità delle condizioni d'impiego e di lavoro e osservano che le deroghe alle limitazioni imposte dalla direttiva siano essenziali purché non pregiudichino i principi di protezione che ne sono alla base.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 38, voti contrari: 66, astensioni: 2.