

## Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?\*

Gaetano Natullo

1. Le “interferenze” tra salute dei cittadini e salute dei lavoratori.	140
2. Il “Covid-diritto” tra legge e contratti.	140
3. Il quadro normativo su salute e sicurezza.	142
4. Rischio Covid-19 e misure di prevenzione tra ambiente (esterno) ed ambiente di lavoro.	144
5. Sulle “fonti” di produzione del “Covid-diritto”.	146
6. Classificazione e valutazione del rischio Sars-CoV-2.	147
7. La sorveglianza sanitaria.	149
8. Competenze per la vigilanza e regime sanzionatorio.	150
9. “Oltre” l’emergenza: insegnamenti per il futuro.	151

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 413/2020

## 1. Le “interferenze” tra salute dei cittadini e salute dei lavoratori.

Inevitabilmente, le gravi problematiche igienico-sanitarie della epidemia causate dal virus Sars-CoV-2 si sono riprodotte anche negli ambienti di lavoro, per l'esigenza di evitare, o quantomeno ridurre al minimo, il rischio di contagio anche in quei luoghi. Proprio la congiunzione “anche” costituisce il tratto che caratterizza la vicenda e le sue problematiche, nella prospettiva in questa sede esaminata.

Ed invero, l'assoluta novità della vicenda è determinata proprio dalla “promiscuità” del nuovo rischio, dall'incrocio quasi inestricabile, in questo caso, tra effetti, e relativi rimedi, del rischio “Covid-19” sulla generalità della popolazione ed effetti, e rimedi, nei luoghi di lavoro.

In quest'ottica, in ragione del rischio principale determinato dal contagio del virus per via aerea, in linea di massima la “misura” generale di prevenzione, come purtroppo a tutti noi noto, è costituita dal c.d. “distanziamento sociale” e, laddove e qualora tale distanziamento non sia possibile, l'adozione di misure igienico-sanitarie volte a prevenire o ridurre al minimo il rischio di contagio.

Ciò, sia all'esterno che all'interno dei luoghi di lavoro. La novità, specificità e promiscuità del rischio ha determinato l'adozione di provvedimenti, e relative misure, allo stesso tempo di carattere generale, per tutta la popolazione e tutti gli ambienti, e specifico, per i lavoratori e nei luoghi di lavoro, sollevando problemi interpretativi ed applicativi non sempre di agevole soluzione<sup>383</sup>.

Quanto sopra serve ad illuminare lo sfondo sul quale si svolgerà la mia analisi, che di conseguenza prenderà in esame regole e problematiche nuove, cercando di inquadrarle nel più ampio quadro normativo ed applicativo posto a presidio della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

## 2. Il “Covid-diritto” tra legge e contratti.

Ritengo opportuno, in primo luogo, partire da una sintetica esposizione, evidentemente con riferimento al contesto tematico che qui ci occupa, del quadro delle regole, di fonte essenzialmente governativa ed emanate in via d'urgenza, cui si aggiungono le integrazioni apportate dalle parti sociali.

Premesso che ci si limita a riportare le sole e principali disposizioni riferite a tutto il territorio nazionale, e senza considerare la parte di esse specificamente relativa alla sospensione delle attività (che pure indirettamente costituisce una misura di prevenzione), nell'ambito dell'affannosa normativa d'urgenza di fonte governativa, ai nostri fini le principali disposizioni si rinviengono nei Dpcm 4 marzo, 8 marzo e, soprattutto, 11 marzo 2020 (art. 1) e 22 marzo (ai nostri fini in particolare art. 1 co.3) nonché nei Dd.II. 17 marzo n. 18, c.d. “Cura Italia” (limitatamente all'art. 16) e 25 marzo n. 19.

<sup>383</sup> Sul relativo dibattito v. tra gli altri, R. Guariniello, *La sicurezza sul lavoro al tempo del Coronavirus*, WKI, 2020; A. Maresca, *Relazione, Webinar COVID-19*, Commissione di Certificazione, Università degli Studi Roma Tre, 11 marzo 2020; P. Pascucci, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in *Dir.Sic.Lav.*, 2019 n. 2, p. 109; P. Pascucci, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020*, in *Dir.Sic.Lav.*, 2020, n. 1; C. Lazzari, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19*, in *Dir.Sic.Lav.*, 20120, n. 1, p.136; L.M. Pelusi, *Tutela della salute dei lavoratori e COVID-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali*, in *Dir.Sic.Lav.*, 2019, n. 2, p. 122.

Le scarse indicazioni contenute nel Dpcm 11 marzo, sono state implementate dalle parti sociali, dando seguito all'invito esplicitamente contenuto nello stesso Dpcm, nel *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*, del 14 marzo 2020. A tale accordo, sottoscritto dalle principali Confederazioni datoriali e sindacali, ne sono seguiti altri, integrativi del primo con riferimento a categorie/settori specifici<sup>384</sup>.

A voler riportare in sintesi le previsioni risultanti dal combinato disposto sopra elencato, queste forniscono le seguenti indicazioni/prescrizioni normative ed organizzative da seguire in azienda, come detto in funzione della esigenza di evitare o ridurre al minimo il rischio di contagio tra dipendenti.

Ed infatti, sulla base delle disposizioni indicate, la prosecuzione delle attività produttive può avvenire solo in presenza di condizioni che assicurino alle persone che lavorano "*adeguati livelli di protezione*", per garantire le quali si prevedono sostanzialmente le seguenti misure:

Riduzione al minimo possibile, nel periodo di emergenza, della presenza dei dipendenti in azienda, con ricorso, peraltro agevolato dal legislatore, al lavoro agile (smartwork), a turnazioni, a istituti contrattuali quali rol, banca ore, etc., alle ferie (certamente, quelle maturate e non godute).

informazione dei lavoratori sui rischi derivanti da Covid-19 e sulle misure igienico-sanitarie consigliate ed applicate in azienda;

adozione di specifiche modalità in ingresso e uscita dall'azienda (con diluizione di tempi e distanze), sia per i lavoratori che per utenti, fornitori, etc.;

eventuale misurazione della temperatura ed eventuale adozione delle conseguenti misure nel caso di superamento dei limiti ritenuti di attenzione (superiore a 37,5);

pulizia giornaliera e sanificazione (periodica e comunque ove necessario) degli ambienti;

igiene obbligatoria personale con fornitura dei relativi mezzi detergenti e igienizzanti;

rispetto delle distanze interpersonali minime (1 m.);

accesso contingentato spazi comune (spogliatoi, mense, etc.);

qualora non sia possibile il rispetto della distanza minima, fornitura di appositi D.P.I. (mascherine e altri dispositivi quali guanti, occhiali, tute, cuffie, camici, ecc...) conformi alle disposizioni delle autorità scientifiche e sanitarie;

irrobustimento della sorveglianza sanitaria ad opera del Medico Competente, e adozione di provvedimenti nel caso di persone sintomatiche (con rispetto delle norme sulla privacy nell'attuazione delle misure di prevenzione e controllo sanitario, secondo le indicazioni contenute nello stesso Protocollo del 14 marzo);

costituzione in azienda di un Comitato per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo

---

<sup>384</sup> Tra i quali il Protocollo del 19 marzo, per i settori Trasporti e Servizi ed il Protocollo 24 marzo per i settori Sanità, Servizi Socio-sanitari e Socio-assistenziali; un dettagliato elenco sul sito dell'Osservatorio Olympus ([https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22008:acc&catid=151&Itemid=101](https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=22008:acc&catid=151&Itemid=101))

di regolamentazione, con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

In aggiunta a tali misure, pare opportuno anche menzionare, in ragione della sua rilevanza rispetto ad uno degli aspetti più controversi, l'ulteriore disposizione contenuta nel citato Protocollo per i settori trasporti e servizi, tra le Misure di prevenzione e contenimento: *h) Aggiornare il Documento di Valutazione dei Rischi in relazione al rischio associato all'infezione da SARS-CoV-2 e le relative procedure interne, coerentemente con le indicazioni emesse in tal senso dalle autorità sanitarie e le disposizioni normative pro tempore vigenti; i) Verificare, in collaborazione con l'RSPP, il Medico Competente, e consultando gli RLS, la rispondenza del DVR (e dei DUVRI, nei riguardi delle aziende in appalto) così aggiornato agli interventi conseguenti e ai protocolli di prevenzione adottati.*

### 3. Il quadro normativo su salute e sicurezza.

A questo punto, ed in funzione degli ulteriori approfondimenti, conviene richiamare, sempre in estrema sintesi, alcune essenziali disposizioni generali e specifiche previste dalla normativa di tutela della salute sul lavoro.

In primo luogo, e come sempre quando si parla di "tutela delle condizioni di lavoro", è doveroso un richiamo all'art. 2087 c.c., principio fondamentale sui cui è imperniato l'intero sistema normativo di prevenzione nel nostro ordinamento, per il quale l'obbligo di sicurezza del datore di lavoro si estende sino alla "massima sicurezza tecnologicamente possibile" (per quanto mitigata dalle interpretazioni della Corte costituzionale)<sup>385</sup>, intesa nel senso che il datore di lavoro deve adottare tutte le misure possibili, secondo esperienza, scienza e tecnologia, e comunque tutte quelle normalmente applicate ed applicabili con riguardo al settore produttivo ed alla tipologia di attività esercitata.

La norma codicistica come noto è implementata dalle disposizioni del d.lgs. n. 81/08 – c.d. Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro, da ora TUS -. Per quanto qui in particolare ci interessa, conviene richiamare almeno le seguenti principali disposizioni.

Art. 15 (*misure generali di tutela*). Di tale norma risultano pertinenti alle vicende "Covid-19" almeno le seguenti: a) la valutazione di tutti i rischi per la salute e sicurezza;

b) la programmazione della prevenzione, mirata ad un complesso che integri in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro;c) l'eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico;... g) la limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio; ....n) l'informazione e formazione adeguate per i lavoratori;

Art.17 (*obblighi del datore di lavoro non delegabili*): prevede per il datore di lavoro l'obbligo di "...valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28"

Art.18 (*obblighi del datore di lavoro e del dirigente*). In particolare e tra l'altro, la norma impone

<sup>385</sup> V. Corte cost. n. 312 del 25.07.1996, in *Dir.Prat.Lav.*, 1996, p. 3171.

al datore di lavoro (e in parte al dirigente) i seguenti obblighi: nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria; fornire ai lavoratori i necessari e idonei dispositivi di protezione individuale; prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni e specifico addestramento accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico; adottare le misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza;

Artt. 25 e 41 (*Obblighi del medico competente e sorveglianza sanitaria*): il Medico competente collabora con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi, e programma ed effettua la sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41 attraverso protocolli sanitari definiti in funzione dei rischi specifici e tenendo in considerazione gli indirizzi scientifici più avanzati; la sorveglianza sanitaria è effettuata dal medico competente nei casi previsti dalla normativa vigente nonché dalle indicazioni fornite dalla Commissione consultiva di cui all'articolo 6;

Artt. 28 e 29 (*Valutazione del rischio*): La valutazione, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o delle miscele chimiche impiegate, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari;

Art. 35 (*Riunione periodica di prevenzione*). La norma, che come noto dispone l'obbligatoria indicazione di una riunione periodica almeno una volta l'anno, prevede anche che la riunione abbia altresì luogo in occasione di eventuali significative variazioni delle condizioni di esposizione al rischio.

Con particolare riferimento al rischio biologico, il TUS come noto dedica un titolo specifico (il X: artt. 266 e ss, ed allegato XLVI). Senza entrare in dettaglio, ed escludendo le norme che prevedono le *Misure specifiche per strutture sanitarie e veterinarie* (art. 274), ai nostri fini mi pare opportuno almeno ricordare le seguenti previsioni.

A) Gli agenti biologici sono ripartiti in quattro gruppi a seconda del rischio di infezione (dal meno pericoloso al più pericoloso); nel caso in cui l'agente biologico oggetto di classificazione non può essere attribuito in modo inequivocabile ad uno fra i due gruppi sopraindicati, esso va classificato nel gruppo di rischio più elevato tra le due possibilità; l'Allegato XLVI classifica i coronaviridae nel gruppo 2<sup>386</sup>.

B) In tutte le attività per le quali la valutazione di cui all'articolo 271 evidenzia rischi per la salute dei lavoratori il datore di lavoro attua misure tecniche, organizzative e procedurali, per evitare

---

<sup>386</sup> Un agente che può causare malattie in soggetti umani e costituire un rischio per i lavoratori; è poco probabile che si propaga nella comunità; sono di norma disponibili efficaci misure profilattiche o terapeutiche;

ogni esposizione degli stessi ad agenti biologici<sup>387</sup>, nonché precise misure igieniche<sup>388</sup>.

C) Sono previsti specifici obblighi di informazione e formazione<sup>389</sup> sui rischi, anche con apposizione di appositi cartelli.

E) È disposta la sorveglianza sanitaria *qualora l'esito della valutazione del rischio ne rilevi la necessità*.

#### 4. Rischio Covid-19 e misure di prevenzione tra ambiente (esterno) ed ambiente di lavoro.

Sono consapevole che l'elenco è un po' defatigante; ma lo ritengo utile a dimostrare che, a ben considerare, la normativa di prevenzione già conteneva e contiene gli "anticorpi" necessari a fronteggiare l'emergenza Covid-19; e ciò, potrebbe dirsi paradossalmente, anche a prescindere dalle indicazioni fornite dalla specifica normativa regolamentare e contrattuale sopra riassunta.

Questa precisazione è funzionale, evidentemente, al dibattito che, come gli addetti al lavoro sanno, si è immediatamente aperto circa contenuti e modalità degli adempimenti di prevenzione imposti e/o suggeriti alle aziende (ed amministrazioni) dal nuovo rischio derivante dal virus Sars-Cov-2.

Ed infatti, come anticipato in premessa, l'emergenza ha determinato un incrocio/cortocircuito tra valenza "esterna" del rischio ed ambito generale dei provvedimenti adottati d'urgenza dal Governo e dalle Parti sociali, e valenza "interna" ai luoghi di lavoro. E ciò con riguardo essenzialmente ai seguenti principali aspetti/problemi generali e particolari.

<sup>387</sup> In particolare, il datore di lavoro:

a) evita l'utilizzazione di agenti biologici nocivi, se il tipo di attività lavorativa lo consente; b) limita al minimo i lavoratori esposti, o potenzialmente esposti, al rischio di agenti biologici; c) progetta adeguatamente i processi lavorativi, *anche attraverso l'uso di dispositivi di sicurezza atti a proteggere dall'esposizione accidentale ad agenti biologici*; d) adotta misure collettive di protezione ovvero misure di protezione individuali qualora non sia possibile evitare altrimenti l'esposizione; e) adotta misure igieniche per prevenire e ridurre al minimo la propagazione accidentale di un agente biologico fuori dal luogo di lavoro; f) usa il segnale di rischio biologico, rappresentato nell'*ALLEGATO XLV*, e altri segnali di avvertimento appropriati;

<sup>388</sup> 1. In tutte le attività nelle quali la valutazione di cui all'articolo 271 evidenzia rischi per la salute dei lavoratori, il datore di lavoro assicura che:

a) i lavoratori dispongano dei servizi sanitari adeguati provvisti di docce con acqua calda e fredda, nonché, se del caso, di lavaggi oculari e antisettici per la pelle;

b) i lavoratori abbiano in dotazione indumenti protettivi od altri indumenti idonei, da riporre in posti separati dagli abiti civili;

c) i dispositivi di protezione individuale *ove non siano mono uso*, siano controllati, disinfettati e puliti dopo ogni utilizzazione, provvedendo altresì a far riparare o sostituire quelli difettosi prima dell'utilizzazione successiva;

d) gli indumenti di lavoro e protettivi che possono essere contaminati da agenti biologici vengano tolti quando il lavoratore lascia la zona di lavoro, conservati separatamente dagli altri indumenti, disinfettati, puliti e, se necessario, distrutti.

<sup>389</sup> 1. Nelle attività per le quali la valutazione di cui all'articolo 271 evidenzia rischi per la salute dei lavoratori, il datore di lavoro fornisce ai lavoratori, sulla base delle conoscenze disponibili, informazioni ed istruzioni, in particolare per quanto riguarda:

a) i rischi per la salute dovuti agli agenti biologici utilizzati;

b) le precauzioni da prendere per evitare l'esposizione;

c) le misure igieniche da osservare;

d) la funzione degli indumenti di lavoro e protettivi e dei dispositivi di protezione individuale ed il loro corretto impiego;

e) le procedure da seguire per la manipolazione di agenti biologici del gruppo 4;

f) il modo di prevenire il verificarsi di infortuni e le misure da adottare per ridurne al minimo le conseguenze.

2. Il datore di lavoro assicura ai lavoratori una formazione adeguata in particolare in ordine a quanto indicato al comma 1.

3. L'informazione e la formazione di cui ai commi 1 e 2 sono fornite prima che i lavoratori siano adibiti alle attività in questione, e ripetute, con frequenza almeno quinquennale, e comunque ogni qualvolta si verificano nelle lavorazioni cambiamenti che influiscono sulla natura e sul grado dei rischi.

4. Nel luogo di lavoro sono apposti in posizione ben visibile cartelli su cui sono riportate le procedure da seguire in caso di infortunio od incidente.

Sul piano generale: a) natura ed efficacia delle “fonti” di previsione delle misure prescritte/suggerite; b) natura generica (ambiente esterno) o specifica (riferita all’organizzazione produttiva/del lavoro aziendale) del rischio CoViD-19.

Sul piano particolare, conseguente: a) obbligo di aggiornare, o meno, la Valutazione dei rischi ed il relativo DVR; b) di conseguenza, necessità di specificare la tipologia di rischio (biologico) e le misure di prevenzione da adottare e le relative modalità di attuazione.

Prima di procedere con il ragionamento, una ulteriore premessa generale è doverosa. In una situazione emergenziale e per certi versi di assoluta novità come quella di cui si tratta, è evidente che giungere a delle conclusioni tecnico-giuridiche assistite da un sufficiente grado di certezza è arduo. Il tentativo è quindi di ipotizzare soluzioni che rispondano innanzitutto ad un criterio di ragionevolezza, considerando l’obiettivo primario, almeno questo credo indiscusso ed indiscutibile, che è quello di tutelare la salute: dei lavoratori come dei cittadini. Ma cercando anche di renderlo compatibile con la necessità di non contemperare le esigenze organizzative e produttive delle imprese.

Se è questo l’obiettivo, in premessa vale la pena nuovamente richiamare sia l’art. 2087 c.c., sia la lettera n) dell’art. 2, co. 1, d.lgs. 81/08, che definisce la «prevenzione» come: *il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell’integrità dell’ambiente esterno.*

Quest’ultima definizione, in particolare, rende bene l’idea del rapporto reciproco, bidirezionale, che c’è o può esserci tra i rischi “interni” ed “esterni” all’ambiente di lavoro; bidirezionale, giacché, come nel caso di specie, il fattore di rischio è comune all’ambiente esterno, e da esso può essere trasportato all’interno dei luoghi di lavoro, ma da quest’ultimo a sua volta, attraverso i lavoratori, può essere trasmesso all’esterno.

E, del resto, nelle esperienze applicative e nel diritto vivente di marca giurisprudenziale, è ben nota la specifica fattispecie dei rischi, per i lavoratori, derivanti dall’ambiente esterno che pure sono stati ritenuti rientranti nell’ambito di protezione dell’obbligo di sicurezza datoriale, in tal modo sostanzialmente convertendosi da rischi “generici” a rischi “specifici”<sup>390</sup>. Ed anche in questi casi è possibile un incrocio tra disposizioni “generali” riferite a tutti i cittadini e disposizioni (misure) specifiche adottate dalle aziende. Per fare un esempio classico: si pensi a Paesi ove siano in corso conflitti interni e/o vi siano rischi di azioni di guerriglia piuttosto che di presa in ostaggio di stranieri; o ancora di Paesi in cui vi siano particolari rischi per la salute, per la presenza di agenti biologici (virus/batteri) particolarmente nocivi.

In tali casi, il Governo, nella persona dei Ministri competenti, potrà disporre misure ritenute necessarie per tutti i cittadini che devono recarsi in quelle zone (avvertenze, limitazioni, vaccinazioni, etc.). Ma, evidentemente, le aziende, nel nostro caso italiane, che svolgono attività, magari

<sup>390</sup> V. Interpello n. 11/2016 (Commissione per gli interpelli ex art. 12 d.lgs. n. 81/98) che così conclude; “*la Commissione ritiene che il datore di lavoro debba valutare tutti i rischi compresi i potenziali e peculiari rischi ambientali legati alle caratteristiche del Paese in cui la prestazione lavorativa dovrà essere svolta, quali a titolo esemplificativo, i cosiddetti «rischi generici aggravati», legati alla situazione geopolitica del Paese (es. guerre civili, attentati, ecc.) e alle condizioni sanitarie del contesto geografico di riferimento non considerati astrattamente, ma che abbiano la ragionevole e concreta possibilità di manifestarsi in correlazione all’attività lavorativa svolta nel senso*”

In tema, L. Angelini, C. Lazzari, *La sicurezza sul lavoro nelle attività svolte all’estero*, in *Dir.Sic.Lav.*, 2019, n. 2.)

temporaneamente, in quelle zone, dovranno adeguare le misure aziendali di prevenzione a quei particolari rischi, partendo dalle eventuali indicazioni governative, ma anche andando oltre ed applicando le specifiche normative di prevenzione.

Si vuole cioè dire, in definitiva, con riferimento alle attuali vicende, che sebbene ci si trovi senz'altro in un'ipotesi estrema, dalle caratteristiche del tutto peculiari, cionondimeno non mancano gli strumenti per leggerla alla luce della normativa generale e speciale già esistente.

## 5. Sulle “fonti” di produzione del “Covid-diritto”.

Sulla scorta di tali premesse, proviamo ad affrontare e risolvere il primo dei problemi elencati, relativo alla natura delle fonti di produzione delle regole cautelari sopra ricordate ed alla loro vincolatività. La prima constatazione, è che, almeno in una prima fase, si tratta di fonti e regole nella massima parte non legislative: da un lato raccomandazioni contenute in provvedimenti amministrativi (Dpcm), dall'altro, e per la massima parte, disposizioni dell'autonomia collettiva (Protocollo Parti sociali del 14 marzo), in qualche modo stimulate dall'espresso riferimento contenuto nel Dpcm 11 marzo, nonché ulteriormente validate anche dal successivo Dpcm 22 marzo (art. 1 co. 3)<sup>391</sup>.

Nel primo caso, la decretazione ministeriale contiene principalmente, ma non solo, le regole meno “intrusive”, che si riferiscono cioè non tanto alle misure igienico-sanitarie ed organizzative da adottare all'interno delle aziende, ma alla limitazione della presenza dei lavoratori in azienda (sospensione attività, smartwork, ferie, etc.). Il Protocollo condiviso, al contrario, si occupa principalmente (ma non solo) delle misure igienico-sanitarie ed organizzative, per così dire, interne.

Inevitabilmente, i primi commentatori si sono posti il problema della qualificazione di tali prescrizioni, anche ai fini sanzionatori, atteso il carattere indiscutibilmente non legislativo, e comunque talora non espressamente precettivo, delle relative disposizioni. Ad ogni modo, con il d.l. n. 19/20, si è dato luogo all'auspicato “recepimento del suo contenuto in atti pubblicistici, traducendo in norme vincolanti ciò che oggi è frutto di determinazioni volontarie...”<sup>392</sup>.

In ogni caso, per quanto concerne i luoghi di lavoro, pare possibile ricondurre parte di tali misure, sul piano della precettività/obbligatorietà, all'obbligo di sicurezza datoriale, ed al relativo apparato normativo di tutela.

Ciò, in primo luogo con riferimento alla menzionata ampia portata operativa dell'art. 2087 c.c., ed al principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile” ma anche alle fonti integrative degli obblighi, cui lo stesso d.lgs.n. 81/08 fa espresso riferimento nella norma sulle definizioni (Art. 2): “buone prassi” e “linee guida”<sup>393</sup>. In definitiva, e pur considerando un'eventuale carenza

<sup>391</sup> Sulla successione dei provvedimenti si rinvia a P. Pascucci, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020*, in *Dir.Sic.Lav.*, 2020, n. 1.

<sup>392</sup> Così Pascucci, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in *Dir.Sic.Lav.*, 2019 n. 2, p. 109.

<sup>393</sup> Art. 2 co. 1, lett.

v) «buone prassi»: soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro, elaborate e raccolte dalle Regioni, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL),

dei completi requisiti formali per assurgere pienamente al rango di misure legislative di prevenzione, mi pare possibile comunque affermarne un carattere di doverosità per le aziende, quali regole cautelari “minime” da adottare, sia pure con alcuni margini di discrezionalità organizzativa.

## 6. Classificazione e valutazione del rischio Sars-CoV-2.

Venendo al secondo dei profili problematici considerati, relativo alla natura del rischio Sars Cov-2, se cioè va considerato un rischio “generico”, esterno all’azienda, o “specifico” e dunque interno all’azienda, la questione va opportunamente affrontata e risolta (nei limiti delle iniziali avvertenze al lettore) unitamente alla questione relativa alla Valutazione dei rischi ed al relativo DVR, dal momento che la prima questione si riflette sulla seconda<sup>394</sup>.

Ebbene, a me pare francamente non del tutto condivisibile sul piano tecnico, ma anche su quello dell’opportunità e ragionevolezza per le aziende, cercare di far leva sulla natura esterna/generica del rischio Covid-19 per dedurne la non obbligatorietà di un aggiornamento della Valutazione dei rischi.

Già il comune buon senso e la mera diligenza del buon padre di famiglia (ricordando però che nel caso di specie la diligenza richiesta al datore di lavoro è ben più “qualificata”, anche sul piano contrattuale), suggerirebbe in ogni caso alle aziende di fare tutto ciò che è opportuno e possibile per adeguare l’organizzazione aziendale e del lavoro al nuovo rischio e ridurre il contagio, tenendo conto delle disposizioni sopra ricordate, ma anche di quelle ulteriori ritenute possibili ed applicabili, in ragioni dalle specifiche caratteristiche produttive ed organizzative delle diverse realtà aziendali, dalle competenze tecniche di cui le aziende si avvalgono (Servizio di prevenzione; Medico competente).

Orbene, in considerazione dei principi procedurali ed organizzativi su cui si fonda il sistema di prevenzione in azienda prefigurato dal d.lgs. n. 81/08, pare davvero difficile che ciò possa avvenire senza documentare il nuovo assetto aziendale derivante dalla applicazione delle misure di prevenzione anti-contagio, seppure transitorio ed emergenziale. E, nel sistema normativo di prevenzione, tale “documentazione” come noto avviene nel Dvr, che è conseguente alla Valutazione del rischio.

Peraltro, lo si ripete, a me pare che ciò risponda anche all’interesse degli stessi datori di lavoro, nella malaugurata ipotesi in cui venga richiesto alle aziende di comprovare l’adozione di idonee misure di prevenzione, in sede ispettiva o in giudizio.

Ad ogni modo, pure sul piano tecnico-giuridico, mi pare che sussistano solidi argomenti per propendere per la tesi, diciamo, più “restrittiva”.

---

dall’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dagli organismi paritetici di cui all’articolo 51, validate dalla Commissione consultiva permanente di cui all’articolo 6, previa istruttoria tecnica dell’ISPESL, che provvede a assicurarne la più ampia diffusione;

z) «*linee guida*»: atti di indirizzo e coordinamento per l’applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza predisposti dai ministeri, dalle regioni, dall’ISPESL e dall’INAIL e approvati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

<sup>394</sup> V. P. Pascucci, *cit.*; A. Maresca, *Relazione, Webinar COVID-19*, Commissione di Certificazione, Università degli Studi Roma Tre, 11 marzo 2020.

Ciò, a partire da quanto già chiarito circa la natura del rischio Covid-19: e cioè che, pur essendo certamente un rischio (biologico) non (direttamente e strettamente) aziendale (salvo ovviamente che per le aziende del settore sanitario), ma esterno/generale, si trasforma in rischio (generico, ma aggravato) “interno” per i lavoratori che possono esserne esposti e, di conseguenza, va valutato dal datore come rischio (anche) aziendale e, in questo senso, specifico.

Del resto, non va in questa direzione anche l’Inail, nel momento in cui conferma che, se ne viene dimostrato il nesso eziologico con il lavoro (“occasione di lavoro”), è a tutti gli effetti da qualificare come infortunio sul lavoro?<sup>395</sup>

Ed ancora, mi pare che anche le richiamate specifiche disposizioni sulla Valutazione del rischio e sul relativo DVR possono interpretarsi in questa direzione.

Premesso che, ai sensi art. 15 d.lgs. n. 81/08, tra le *misure generali*, è prevista *la valutazione di tutti i rischi per la salute e sicurezza* (lett. a), nonché *la limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio* (lett. g); premesso altresì che il primo comma dell’art. 28 ribadisce che *“La valutazione .....anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori...”*, si ricorda che il successivo comma 3 dispone che *“La valutazione dei rischi deve essere immediatamente rielaborata... in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità. A seguito di tale rielaborazione, le misure di prevenzione debbono essere aggiornate”*.

Ebbene, da una lettura sistematica di tale disposizione, ed anche in considerazione della disgiuntiva “o” utilizzata dal legislatore, la Valutazione deve essere aggiornata nel momento in cui un qualsiasi fattore di rischio, diverso o incrementato rispetto al pregresso assetto aziendale, renda necessario un adeguamento delle misure di prevenzione, anche in termini di modifiche organizzative. E mi pare che sia questo il caso anche del rischio Covid-19, che impone l’adozione di alcune misure minime di cautela, indicate dalle disposizioni governative e dall’autonomia collettiva, ma che, invero, si potrebbe ritenere che i datori di lavoro comunque avrebbero potuto e dovuto adottare anche in assenza di queste ultime, sulla scorta delle (pur se recenti, incerte e scarse) conoscenze ed esperienze tecnico-scientifiche, peraltro quasi da subito divenute conoscenze comuni (distanziamento, misure igieniche, etc.).

Tale conclusione, a mio parere, trova conferma nella circostanza che il rispetto di tali misure impone scelte anche organizzative (selezione dei reparti da chiudere rispetto a quelli da mantenere attivi, modalità di ingresso ed uscita, distribuzione zone e posti di lavoro, zone comuni, etc.,) che certamente richiederebbero di essere valutate e, per così dire, “rendicontate” nel Dvr.

Del resto, lo stesso INL, nella nota n. 89 del 13 marzo, pur dichiarando di condividere l’orientamento della Regione Veneto (che ha ritenuto non giustificato l’aggiornamento della Valutazione dei rischi), aggiunge però: *“Tuttavia, ispirandosi ai principi contenuti nel d.lgs. n. 81/2008 e di massima precauzione, discendenti anche dal precetto contenuto nell’art. 2087 c.c. si ritiene utile,*

---

<sup>395</sup> Art. 42 d.l. n. 18/0,

*per esigenze di natura organizzativa/gestionale, redigere – in collaborazione con il Servizio di Prevenzione e Protezione e con il Medico Competente – un piano di intervento o una procedura per un approccio graduale nell'individuazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione, basati sul contesto aziendale, sul profilo del lavoratore – o soggetto a questi equiparato – assicurando al personale anche adeguati DPI*<sup>396</sup>.

Ebbene, viene da chiedersi, è tanto diverso, nella sostanza, tale “Piano” da un aggiornamento del Dvr? A me non pare.

Certo, è anche comprensibile l'esigenza di non onerare troppo le aziende, in un momento già così complicato. Ma, a parte l'esistenza di procedure semplificate per le aziende più piccole, anche considerando la (per ora, e auspicabilmente) temporaneità del rischio Sars-CoV-2 e delle relative misure, potrebbe essere sufficiente, e mi siano perdonati i termini poco tecnici, un aggiornamento “essenziale” nel DVR, con rinvio sia alle disposizioni governative (e contrattuali) sia, sul piano organizzativo, ad un più articolato e dettagliato allegato/*addendum*. Ciò dovrebbe consentire anche, una volta terminata l'emergenza, e tornati ad un assetto fisiologico, di espungere più agevolmente le integrazioni dal Dvr.

Del resto, e con riferimento alla responsabilità amministrativa degli enti (d.lgs. n. 231/01), ed ai modelli organizzativi e gestionali “esimenti” (art. 30 d.lgs. n. 81/08), non sarà opportuno, se non necessario, che l'impresa abbia, nel caso, la possibilità di dimostrare di aver adeguato il “modello” e le procedure al nuovo rischio ed alla sua prevenzione? E ciò, anche ed in ogni caso nei confronti dell'eventuale Organismo di Vigilanza costituito ex art. 6 d.lg. n. 231/01?

Quanto alla difficoltà tecnica di valutazione del rischio Sars-CoV-2, anche in questo caso mi pare che le indicazioni ricavabili dalle menzionate specifiche disposizioni ed allegati del d.lgs. n. 81/08 consentano la soluzione del problema.

## 7. La sorveglianza sanitaria.

Anche i riferimenti alla sorveglianza sanitaria ed al medico competente mi pare possano essere letti in coerenza con l'impostazione da me privilegiata, anche in questo caso riportando le disposizioni “Covid-19” nell'alveo della specifica disciplina prevenzionale.

Infatti, come noto il TUS (art. 18 co.1), in combinato disposto con l'art. 41) prevede la nomina del Medico Competente nel caso in cui vi sia obbligo di sorveglianza sanitaria, e dunque nei casi in cui in azienda si svolgano attività che la richiedano. E dunque, in linea astratta, il datore di lavoro non è tenuto, sempre e comunque, alla sua designazione<sup>397</sup>.

Ebbene, con riguardo al rischio Covid-19, lo stesso Protocollo delle parti sociali del 13 marzo al punto 12 dedica specifiche disposizioni alla sorveglianza sanitaria ed all'attività del medico

<sup>396</sup> E, prosegue la nota: “...è consigliabile formalizzare l'azione del datore di lavoro con atti che diano conto dell'attenzione posta al problema in termini di misure, comunque adottate ed adottabili dal punto di vista tecnico, organizzativo e procedurale, nonché dei DPI ritenuti necessari, in attuazione delle indicazioni nazionali, regionali e locali delle istituzioni a ciò preposte. Per la tracciabilità delle azioni così messe in campo è opportuno che dette misure, pur non originando dalla classica valutazione del rischio tipica del datore di lavoro, vengano raccolte per costituire un'appendice del DVR a dimostrazione di aver agito al meglio, anche al di là dei precetti specifici del d.lgs. n. 81/2008”.

<sup>397</sup> Sul punto cfr. P. Pascucci *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras ed, 2017, p. 231; C. Lazzari, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in Natullo G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet, 2015, p. 739 ss.

competente, tra l'altro prevedendo che: *vanno privilegiate, in questo periodo, le visite preventive, le visite a richiesta e le visite da rientro da malattia; che la sorveglianza sanitaria periodica non va interrotta, perché rappresenta una ulteriore misura di prevenzione di carattere generale, sia perché può intercettare possibili casi e sintomi sospetti del contagio, sia per l'informazione e la formazione che il medico competente può fornire ai lavoratori per evitare la diffusione del contagio; nonché, ancora, che nell'integrare e proporre tutte le misure di regolamentazione legate al COVID-19 il medico competente collabora con il datore di lavoro e le RLS/RLST.*

In definitiva, il Protocollo dà per scontato che le necessarie attività di supporto e controllo igienico-sanitario siano svolte dal Medico competente, sostanzialmente rinviando anche in questo caso al sistema normativo specifico (TUS). Tali previsioni, del tutto logiche e ragionevoli, a mio parere costituiscono un ulteriore argomento nel senso di dover leggere il quadro normativo "Covid", per quanto concerne la tutela della salute sui luoghi di lavoro, e pur con tutte le sue peculiarità, alla luce dello specifico strumentario del diritto prevenzionale.

#### 8. Competenze per la vigilanza e regime sanzionatorio.

Infine, un "incrocio" tra la normativa "generale" e quella speciale si rinviene anche con riguardo al profilo della vigilanza e del regime sanzionatorio.

Sul punto, mi limito a ricordare che, per quanto riguarda il sistema di Vigilanza, in materia di prevenzione sui luoghi di lavoro questa compete ai servizi ispettivi delle Asl oltre che, in specifici casi, ad altri organismi (ed in primo luogo all'INL per i cantieri); per quanto concerne il sistema sanzionatorio, dal combinato delle norme sanzionatorie del TUS (artt. 50 ss.), molti degli obblighi più importanti sono assistiti da sanzioni penali (senza ovviamente tener conto dei reati sanzionati dalle disposizioni del codice penale (tra le quali: art. 437, 451, 589, 590).

Le disposizioni governative "Covid-19" (da ultimo art. 4 d.l. n. 19/2020) prevedono, rispettivamente: per i controlli, la competenza del Prefetto (avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate): quanto alle sanzioni, per la massima parte sono previste sanzioni amministrative, ma, ed è un punto essenziale, con l'iniziale clausola "*salvo che il fatto costituisca reato*"<sup>398</sup>.

Orbene, anche in questo caso, in coerenza con la ricostruzione svolta, e sempre con tutte le cautele del caso, a me pare non del tutto fondato, nonché irragionevole, proprio considerando la natura di "reati" di molti degli obblighi di prevenzione, sostenere che l'apparato regolativo "Covid-19" comporti, con riguardo alle misure di prevenzione emergenziali sui luoghi di lavoro, la non applicazione della specifica normativa prevenzionistica, escludendo dunque sia la competenza degli organi di vigilanza speciali (ASL, INL, ecc.), sia la possibile applicazione del sistema sanzionatorio di cui al TUS (per non parlare ovviamente del codice penale).

Mi pare invece più plausibile che quel sistema di controlli e sanzioni si riferisca in generale alle misure, diciamo così, più squisitamente di ordine pubblico (sospensione attività, divieti circolazione, etc.), ma non escluda la permanente applicazione delle disposizioni speciali, nel momento in cui ci si trovi, ad usare l'espressione assicurativa, "in occasione di lavoro".

<sup>398</sup> Sul punto ancora P. Pascucci, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 124 ss.

## 9. “Oltre” l’emergenza: insegnamenti per il futuro.

Infine, qualche riflessione conclusiva rivolta al futuro. Le vicende che ci tengono occupati in questo periodo, devono anche farci riflettere per trarne utili indicazioni<sup>399</sup>.

Con riguardo ai profili problematici in esame, e considerando che, da un lato, non sappiamo quando, ed in che termini, l’emergenza sarà superata e se occorrerà comunque mantenere alcune cautele specifiche sui luoghi di lavoro; dall’altro lato, che non possiamo escludere il ripresentarsi in futuro di vicende simili.

Ciò considerato, a me pare che possano segnalarsi due esigenze, per rimediare alle principali carenze avvertite in questa vicenda. La prima, inutile a dirsi, qualche indicazione più precisa dal Governo-legislatore. Ma ancor più, e proprio per colmare le presumibili lacune legislative, fermo restando un sempre auspicabile concorso delle parti sociali, sarebbe certamente utile ed opportuno un intervento, magari anche su espresso rinvio dei decisori politici, degli Organi istituzionalmente preposti ad un ruolo di supporto e consulenza in materia di sicurezza del lavoro. Mi riferisco al *Comitato per l’indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, (di cui all’art. 5 TUS) ed alla *Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro* (art. 6 TUS).

Mi limito sul punto a ricordare che il Comitato ex art. 5 TUS, tra i suoi compiti annovera, tra gli altri, quelli di: *a) stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro; b) individuare obiettivi e programmi dell’azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori; e) garantire lo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali al fine di promuovere l’uniformità dell’applicazione della normativa vigente.*

Più ancora, la Commissione consultiva permanente, che nella sua composizione vede la partecipazione di rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, di esperti designati dalle Parti sociali, ha tra i suoi compiti quelli di: *esaminare i problemi applicativi della normativa di salute e sicurezza sul lavoro e formulare proposte per lo sviluppo e il perfezionamento della legislazione vigente; validare le buone prassi in materia di salute e sicurezza sul lavoro; valorizzare sia gli accordi sindacali sia i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria, che, in considerazione delle specificità dei settori produttivi di riferimento, orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente.*

Orbene, delle indicazioni (linee-guida) elaborate da tali Organi, anche eventualmente a supporto dei Protocolli adottati dalle Parti sociali, sicuramente sarebbero (state) di grande utilità al fine di meglio definire gli standard del rischio e le misure di prevenzione da adottare sui luoghi di lavoro. È, pertanto, auspicabile che in occasioni del genere il poderoso (all’apparenza), sistema istituzionale previsto dal TUS venga attivato.

<sup>399</sup> In merito, cfr. anche C. Lazzari, *op. cit.*