

Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19

Paolo Pascucci

Università degli Studi di Urbino
Carlo Bo

Angelo Delogu

Università degli Studi di Urbino
Carlo Bo

Il saggio affronta il tema degli obblighi di salute e sicurezza sul lavoro nel pubblico impiego durante la pandemia da coronavirus. Dopo una generale analisi del diritto dell'emergenza, lo scritto si concentra sugli obblighi volti a contrastare il diffondersi del virus nel settore pubblico, che discendono dagli interventi governativi, dai protocolli anti-contagio e dalle indicazioni ministeriali. Vengono presi in esame, infine, il discusso obbligo di valutazione dei rischi da esposizione a Covid-19 nonché i temi delle responsabilità, delle sanzioni e delle misure di tutela.

The article covers the topic of health and safety obligations for public sector workers during the coronavirus pandemic. After a general analysis of emergency rights, the paper focuses on those actions aimed at countering the spread of the virus in the public sector, stemming from government interventions, anti-contagion protocols and ministerial guidelines. The discussion finally moves to a Covid-19 risks assessment, as well as the issues of liability, penalties and protective measures.

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-7

Citazione

Pascucci P., Delogu A. (2020), Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19, *Sinapsi*, X, n.1, pp.131-143

Parole chiave

Sicurezza
Lavoro pubblico
Coronavirus

Key words

Safety
Public work
Coronavirus

1. Gli interventi in materia di sicurezza sul lavoro nella fase dell'emergenza: un quadro generale

Nelle convulse fasi di gestione della pandemia da Covid-19 il Governo, come è noto, è intervenuto a più riprese, con diversi strumenti regolativi, dettando una serie di disposizioni, le quali, stratificandosi, hanno dato vita a un vero e proprio *corpus* normativo che, per semplicità, potremmo definire diritto dell'emergenza.

Non è questa la sede per esprimere un giudizio sui problemi che tali interventi hanno posto sul ge-

nerale assetto delle fonti del diritto o sulla tutela delle libertà e dei diritti costituzionalmente garantiti. Basti qui osservare come anche nella più ristretta materia del diritto del lavoro (Marazza *et al.* 2020) e, in particolare, della salute e sicurezza sul lavoro il legislatore ha operato un intervento assai incisivo che, per ispirazioni, principi e previsioni, è andato ben oltre il normale quadro delle tutele contemplate in questo campo, portando a interrogarsi se questo aprisse a una nuova dimensione della prevenzione (Pascucci 2019; 2020)¹.

Sebbene il contributo sia frutto di una riflessione comune, i paragrafi 1 e 2 e da 10 a 14 sono da attribuirsi a Paolo Pascucci, i paragrafi da 3 a 9 sono da attribuirsi ad Angelo Delogu.

1 Il primo intervento in ordine cronologico era contenuto nel D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 (conv. con modificazioni nella L. 5 marzo 2020, n. 13 e parzialmente abrogato dai successivi decreti), cui sono seguiti il D.L. 2 marzo 2020, n. 9 e il D.L.

Sin dai primi interventi è apparso chiaro come il legislatore dell'emergenza si fosse spinto ben al di là dei normali limiti all'interno dei quali si è sempre collocata la tutela della salute e sicurezza del lavoro, segnati in primo luogo dai principi di fonte costituzionale (artt. 32 e 41 Costituzione) e comunitaria (direttiva quadro n. 89/391/CEE; Angelini 2013).

Anzitutto, l'art. 41 Cost., pur affermando, al comma 2, che l'iniziativa economica non può svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana", tuttavia in linea di principio ne garantisce il libero esercizio. Invece, i provvedimenti emergenziali di contenimento del contagio da coronavirus hanno previsto financo la sospensione di interi settori economico-produttivi, o di singole imprese oppure di singoli reparti (là dove non fossero essenziali all'economia dell'emergenza o non fosse possibile garantirne la sicurezza).

La stessa direttiva quadro n. 89/391/CEE si muove nella logica, ove non sia possibile eliminarlo alla fonte, di contenimento del rischio e non della sospensione dell'attività lavorativa, e impone ai datori di lavoro di farsi carico dei soli rischi professionali², laddove la legislazione dell'emergenza ha imposto autoritativamente ai datori di lavoro di farsi carico di un rischio pandemico quale quello da contagio da coronavirus.

Del resto, il legislatore ha dovuto fronteggiare una situazione inedita ed eccezionale in cui un agente biologico tutt'ora largamente sconosciuto anche alla scienza è entrato improvvisamente in scena minacciando ovunque la salute di ciascuno.

2. L'assetto delle fonti e i rapporti tra disciplina generale e disciplina emergenziale

È evidente che l'introduzione di una disciplina speciale per il contrasto dell'emergenza non ha fatto venire meno la disciplina generale dell'obbligo di sicurezza dettata, in primo luogo, dall'art. 2087 c.c., quale norma generale, e, in secondo luogo, dal D.Lgs. n. 81/2008 e dalle altre fonti settoriali, quali discipline speciali. Tale assetto regolativo continua ad operare 'normalmente' per la gestione della salute e sicurezza sul lavoro per quel che attiene a tutti i rischi che 'generalmente' vengono in rilievo.

In particolare, opererà l'art. 2087 c.c., che, come norma di chiusura del sistema, delimita un 'perimetro' assai ampio ed elastico dell'obbligo di sicurezza (Albi 2008; Marazza 2020). Tuttavia, neppure il principio di cui all'art. 2087 c.c. dà luogo a un obbligo illimitato o impossibile o configura ipotesi di responsabilità oggettiva. Invero, anche alla stregua dell'interpretazione più rigorosa dell'art. 2087 c.c., che fa leva sul principio di massima sicurezza tecnologicamente possibile (Natullo 2014), il datore di lavoro deve adeguarsi alle migliori acquisizioni della scienza, senza peraltro dover andare "oltre la scienza", sperimentando in proprio cautele e dispositivi (già Bianchi D'Urso, 1980, 186)³.

In buona sostanza, le misure previste dalla legislazione emergenziale si affiancano provvisoriamente – per la durata della fase di emergenza – a quelle ordinarie, conservando la propria distinta natura e funzione (Pascucci 2019; 2020).

Da un altro angolo visuale, si può dire che di fronte all'emergenza in atto, la pubblica autorità, per evidenti esigenze di salute pubblica, ha avvocato a sé quei poteri che normalmente spetterebbero al datore di

8 marzo 2020, n. 11 (ora abrogati dalla L. 24 aprile 2020, n. 27); il D.P.C.M. 1° marzo 2020 e il D.P.C.M. 4 marzo 2020 poi superati dal D.P.C.M. 8 marzo 2020; il D.P.C.M. 9 marzo 2020; il D.P.C.M. 11 marzo 2020; il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. con modificazioni nella L. 24 aprile 2020, n. 27); il D.L. 25 marzo 2020, n. 19; il D.P.C.M. 22 marzo 2020; il D.P.C.M. 1° aprile 2020; il D.L. 8 aprile 2020, n. 23; il D.P.C.M. 10 aprile 2020; il D.P.C.M. 26 aprile 2020. Le più recenti fonti regolative in materia sono costituite dal D.L. 16 maggio 2020, n. 33, cui ha fatto seguito il D.L. 19 maggio 2020, n. 34, il D.P.C.M. 17 maggio 2020 (integrato dal D.P.C.M. 18 maggio 2020) e, infine, il D.P.C.M. 11 giugno 2020, unitamente ai relativi allegati, tra cui, oltre ai protocolli anti-contagio sottoscritti dalle parti sociali, meritano un cenno le 'Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dell'11 giugno 2020'.

2 Nozione peraltro assai controversa, si vedano il paragrafo 10 e seguenti.

3 Cfr. Cass. pen., sez. IV, 19 ottobre 2006, n. 41944, *Cass. pen.*, 2007, 11, 4264, con nota di Pavesi, secondo cui anche qualora lo sviluppo delle conoscenze porti alla individuazione di tecnologie più avanzate, non è possibile pretendere che l'imprenditore proceda a un'immediata sostituzione delle tecniche precedentemente adottate con quelle più innovative. In tal senso si veda anche la circolare Inail n. 22/2020 secondo cui gli "obblighi derivanti dalle conoscenze sperimentali o tecniche [...] nel caso dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 si possono rinvenire nei protocolli".

lavoro, giungendo, come detto, sino a sospendere in alcuni casi l'esercizio dell'iniziativa economica privata e ad imporre misure organizzative normalmente riservate al datore di lavoro o all'accordo tra le parti (ferie, permessi, smart working)⁴.

Ne emerge in maniera inequivoca quella natura "bifrontale" dell'obbligo di sicurezza (Smuraglia 1974, 78) assunta a principio di rango costituzionale nell'art. 32 Cost., il quale intende la salute non solo come diritto individuale del singolo, ma anche come interesse della collettività.

Del resto, lo stesso protocollo del 3 aprile 2020 in materia di sicurezza nella Pubblica amministrazione (PA) ha fatto espresso riferimento al fatto che nelle realtà del lavoro pubblico le misure adottate per evitare il contagio da Covid-19 sono volte a contemperare le esigenze di tutela della salute dei cittadini/utenti e cittadini/dipendenti, limitandone al massimo ogni spostamento e le occasioni di assembramento, con la garanzia di erogazione dei soli servizi ritenuti essenziali e indifferibili nella situazione di emergenza.

In questo quadro, già di per sé complesso, è intervenuto, più di recente, il D.L. n. 33/2020 il quale ha evocato una competenza regolativa anche delle Regioni o della Conferenza delle regioni e delle province autonome, abilitate a emanare protocolli o linee guida per lo svolgimento delle attività produttive e sociali, sia pure nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali (art. 1, comma 14)⁵. Tuttavia, i problemi correlati all'inestricabile intreccio di fonti regolative che si era appalesato in principio sono stati, in qualche maniera, stemperati dai successivi D.P.C.M. 17 maggio 2020 e 11 giugno 2020, i quali, per quanto attiene alla disciplina delle misure in materia di salute e sicurezza sul lavoro, hanno di nuovo fatto rinvio alla competenza regolativa dei protocolli anti-contagio sottoscritti dalle parti sociali (cfr. art. 1, lett. II), punto c).

3. La delega ai protocolli anti-contagio e la loro valenza normativa

I dubbi sorti all'indomani della firma del protocollo del 14 marzo 2020 sulla sua obbligatorietà e sulla sua ef-

ficacia generalizzata a causa dell'incerto valore delle 'raccomandazioni' evocate dal D.P.C.M. 11 marzo 2020 aventi ad oggetto anche l'assunzione dei protocolli anti-contagio (Pascucci 2019; 2020) si sono dissolti in virtù delle successive previsioni⁶ che hanno attribuito ai protocolli potestà *lato sensu* normativa, assumendo così nell'ordinamento un prodotto originariamente negoziale per perseguire finalità di tutela dell'interesse pubblico (Cassar 2020, 77). Alla luce di ciò, il fatto che anche il D.P.C.M. 11 giugno 2020 continui a far riferimento a "raccomandazioni" (art. 1, lett. II) non sembra mutare in alcun modo il quadro sopra descritto.

Quel che in termini sistematici, invece, pare rilevare è che l'attribuzione di facoltà così rilevanti alle parti sociali rappresenta in qualche modo un inedito in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, a fronte della tradizionale marginalità del ruolo della contrattazione collettiva in questo ambito (Natullo 2012; Angelini 2020). Tale circostanza oltre ad avvalorare l'assunto secondo cui il sistema dell'emergenza Covid-19 sia del tutto peculiare, pare rispondere all'esigenza di fronteggiare la drammatica crisi in atto corresponsabilizzando tutte le rappresentanze economico-professionali nell'individuazione di misure chiare e uniformi per tutti i settori, capaci, da un lato, di sostenere le imprese e, dall'altro, di essere accettate da tutte le parti in causa.

4. Le specificità degli obblighi prevenzionistici nell'ambito del lavoro pubblico

Ai fini della garanzia della salute e sicurezza nel pubblico impiego, oltre ad alcune norme specifiche contenute nei vari interventi normativi adottati dal Governo (si pensi alle norme in materia di smart working)⁷ è intervenuto il protocollo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali di categoria in data 3 aprile 2020. E, prima ancora, la materia era stata disciplinata dal protocollo per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori della sanità pubblica e privata del 25 marzo 2020, nonché dalle direttive nn. 1 e 2 del 2020 del Ministro per la Pubblica amministrazione e dalla circolare n. 2/2020. Tali interventi hanno avuto il precipuo sco-

4 Si veda il paragrafo 5.

5 Cfr. Il protocollo allegato sub 9 del D.P.C.M. 11 giugno 2020.

6 Cfr. art. 1, comma 3, D.P.C.M. 22 marzo 2020; artt. 1, c. 1, lett. gg), e 4, comma 1, D.L. n. 19/2020; art. 2, comma 6, D.P.C.M. 26 aprile 2020; art. 1, lett. II), punto c, D.P.C.M. 17 maggio 2020; art. 1, lett. II), punto c, D.P.C.M. 11 giugno 2020.

7 Si veda il paragrafo 5.

po di fornire orientamenti applicativi alle pubbliche amministrazioni, con riferimento alle norme in materia di lavoro pubblico, per chiarirne, nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento, la portata, assicurando così una omogenea e corretta applicazione delle stesse al complesso degli uffici pubblici. Infine, è intervenuta in materia la direttiva ministeriale 4 maggio 2020, n. 3.

5. Il ricorso al lavoro agile quale misura di tutela della salute e sicurezza

Il diritto dell'emergenza ha fatto appello a strumenti di tipo organizzativo che esternalizzano la prestazione dei lavoratori per prevenire il contagio, quali, in primo luogo, lo smart working (cfr. Maresca 2020; Bini 2020; Cairoli 2020; Senatori 2020).

È bene ricordare come già l'art. 14, L. 7 agosto 2015, n. 124 avesse previsto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili, misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettessero, entro tre anni, ad almeno il 10% dei dipendenti pubblici, ove richiesto, di avvalersi di tali modalità, garantendo agli stessi piena parità di trattamento⁸.

Per effetto delle modifiche apportate, al richiamato art. 14, dal D.L. n. 9/2020, recante misure connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, è stato superato il predetto regime sperimentale, cosicché l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di adottare misure organizzative per il ricorso a nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa ha iniziato ad operare a regime. In altri termini, tale intervento, non prevedendo una soglia massima per il ricorso alle citate modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, ha fatto sì che la situazione emergenziale e, in particolare, le impellenti esigenze di tutela della salute e sicurezza ad essa connesse siano tali da giustificare il ricorso alle citate misure organizzative come strumento ordinario.

Cosicché, all'interno di un più complessivo ripensamento dell'assetto organizzativo degli uffici, il lavoro agile è stato esteso ad attività originariamente escluse e al personale complessivamente inteso, tanto da divenire la misura ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa in fase di emergenza⁹.

Con l'art. 87, comma 1, lett. a), D.L. n. 18/2020 e s.m.i. (norma fatta salva anche dal D.P.C.M. 26 aprile 2020) si è, infine, stabilito che le pubbliche amministrazioni debbano limitare la presenza del personale nei luoghi di lavoro al solo fine di assicurare le attività che ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente tale presenza, anche in ragione della gestione dell'emergenza. Per tutte le altre attività deve essere, invece, disposto il ricorso al lavoro agile, che diviene così la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nel pubblico impiego durante la gestione dell'emergenza da Covid-19.

Proprio per le precipue ragioni di tutela della salute che vi erano sottese, il ricorso al lavoro agile – in deroga all'art. 18, comma 2, L. 22 maggio 2017, n. 81 – è stato consentito anche a fronte dell'indisponibilità o insufficienza di dotazione informatica da parte dell'amministrazione, potendo in tal caso il dipendente utilizzare dispositivi di sua proprietà¹⁰.

Per garantire la massima applicazione dello smart working, si è previsto che le pubbliche amministrazioni prevedessero modalità semplificate e temporanee di accesso alla misura, escludendo appesantimenti amministrativi o burocratici e favorendo la celerità dell'autorizzazione (ad. es. ricorso a scambio di mail con il dipendente per il riconoscimento dello smart working piuttosto che predisposizione di moduli da compilare o adozione di provvedimenti amministrativi)¹¹.

Sempre in tale ottica di semplificazione le pubbliche amministrazioni sono state autorizzate a prescindere dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli artt. da 18 a 23, L. n. 81/2017 (cfr. art. 87, comma 1, lett. b), D.L. n. 18/2020). Pertanto, al fine di favorire il lavoro agile è stata ammessa la deroga all'accordo individuale (art. 18, L. n. 81/2017) e alle comunicazioni relative all'assicurazione obbligatoria per gli infortuni e le malattie professionali (art.

8 Cfr. circolare n. 1/2020 e direttiva n. 2/2020, punto 3.

9 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 3 e direttiva n. 3/2020, punti 1, 2 e 3.

10 Cfr. art. 87, comma 2, D.L. n. 18/2020 e circolari n. 1/2020 e n. 2/2020.

11 Si veda circolare n. 2/2020.

23, L. n. 81/2017). È stato discutibilmente eliminato anche l'obbligo dell'informativa scritta con la quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi a tale particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro (art. 22, L. n. 81/2017, su cui Delogu 2017; Peruzzi 2017).

Pertanto, in tal senso il lavoro agile, potendo essere disposto attraverso un atto unilaterale da parte del datore di lavoro e perseguendo il fine di tutelare il lavoratore da possibili rischi da contagio, è venuto ad atteggiarsi quale vera e propria misura protettiva della salute e sicurezza dei lavoratori¹².

Non a caso il ricorso al lavoro agile è richiamato anche dal citato protocollo del 3 aprile 2020 (cfr. *infra*) quale misura di prevenzione e protezione volta a limitare al minimo indispensabile la presenza del personale negli uffici.

Né va trascurato che, ai sensi dell'art. 39, D.L. n. 18/2020, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, i dipendenti con disabilità grave (ex art. 3, comma 3, L. 5 febbraio 1992, n. 104) o immunodepressi, o che abbiano nel proprio nucleo un familiare nelle medesime condizioni, vantano un vero e proprio diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile, sempre che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione.

6. Le ulteriori misure organizzative imposte in alternativa al lavoro agile per il contenimento del fenomeno epidemiologico

Il legislatore dell'emergenza ha inoltre precisato che, qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata descritta nel precedente paragrafo, per i periodi di assenza dal servizio dei dipendenti pubblici imposti dai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da Covid-19, le pubbliche amministrazioni sono tenute a utilizzare strumenti quali le ferie pregresse, il congedo, la banca ore, la rotazione e altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva (cfr. art. 87, comma 3, D.L. n. 18/2020). Tra questi ultimi strumenti rientra anche la previsione secondo cui le pubbliche amministrazioni possono procedere al collocamento dei lavoratori in attività di formazione in remoto utilizzando pacchet-

ti formativi individuati dal datore di lavoro (circolare n. 2/2020 e protocollo 3 aprile 2020, punti 5 e 6). Gli artt. 24 e 25, D.L. n. 18/2020 prevedono, peraltro, un'estensione delle ore dei permessi ex lege n. 104/1992 e dei congedi parentali.

Il medesimo art. 87, comma 3, aggiunge che, esperite tali possibilità, le pubbliche amministrazioni possono addirittura motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio e il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge.

Ancora una volta emerge un intervento del legislatore assai 'invasivo' che, al preminente fine di salvaguardare il bene primario della salute dei lavoratori e della salute pubblica, interviene con misure organizzative inedite quali le ferie o i riposi forzati, sino a giungere all'esenzione dal servizio. Anche sotto tale profilo si conferma l'assoluta specialità del sistema emergenziale che va ben oltre i confini che segnano il tradizionale intervento del legislatore che, anche in ambiti così delicati come quelli della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, tende comunque a fare salva la discrezionalità del potere organizzativo del datore di lavoro, anche pubblico.

7. Le direttive del Ministro per la Pubblica amministrazione

Lo stesso protocollo del 3 aprile 2020 prevede la necessità che ogni amministrazione garantisca la piena attuazione delle indicazioni fornite con la direttiva n. 2/2020 e con la circolare 1° aprile 2020, n. 2 del Ministro per la Pubblica amministrazione.

Occorre inoltre tener presente che in materia era intervenuta, in primo luogo, la direttiva 26 febbraio 2020, n. 1, la quale, tuttavia, proprio perché adottata nel corso della prima fase dell'emergenza (regolata dal D.L. n. 6/2020) prevedeva che, nelle zone non soggette a misure di contenimento, le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto continuare ad assicurare in via ordinaria la normale apertura degli uffici pubblici ed il regolare svolgimento di tutte le proprie attività istituzionali. Peraltro tale Direttiva già invitava le amministrazioni a privilegiare forme flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa, a evitare forme di aggregazione nonché ad adottare ulteriori misure di cautela.

12 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 3.

Tale direttiva è stata sostituita integralmente dalla direttiva 12 marzo 2020, n. 2 la quale, nel tener conto delle stringenti misure adottate con i D.P.C.M. 9 marzo 2020 e 11 marzo 2020, ha fornito indirizzi operativi alle pubbliche amministrazioni (ex art. 1, D.Lgs. n. 165/2001 e operanti al di fuori dei servizi per le emergenze e dei servizi pubblici essenziali coinvolti nella gestione dell'emergenza epidemiologica in atto), al fine di garantire uniformità e coerenza di comportamenti del datore di lavoro per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Tale direttiva invita, senza pregiudicare lo svolgimento dell'attività amministrativa da parte degli uffici pubblici rivolta sia all'utenza interna (si pensi al pagamento degli stipendi) sia all'utenza esterna, a ridurre al minimo la presenza dei dipendenti pubblici negli uffici e ad evitare il loro spostamento.

Tale limitazione può avvenire adottando tutte le misure organizzative già sopra analizzate¹³ e, nell'eventualità, garantendo la sola presenza del personale dirigenziale per la funzione di coordinamento che esso assicura, oppure evitando gli spostamenti del personale con incarichi ad interim o a scavalco relativi ad uffici collocati in sedi territoriali differenti, individuando un'unica sede per lo svolgimento delle attività di competenza del medesimo personale.

Viene ribadito inoltre l'invito¹⁴ a evitare qualsiasi forma di aggregazione (sospendendo le procedure concorsuali o prevedendo che qualsiasi forma di riunione deve svolgersi in forma telematica) e assicurando, nei casi residuali (quali anche l'utilizzo di spazi comuni o servizi mensa) il necessario distanziamento di sicurezza interpersonale (c.d. *distanza droplet*) o, salvo debite eccezioni, lo svolgimento di missioni.

Allo stesso modo vi è l'invito a rendere i servizi in forma telematica e, nel solo caso in cui non fosse possibile, ad adottare comunque tutte le più opportune misure di sicurezza¹⁵ per lo svolgimento dei servizi in presenza¹⁶.

La direttiva del Ministro per la Pubblica amministrazione 4 maggio 2020, n. 3, nel confermare il previgente quadro regolativo, contempla la possibilità che le pubbliche amministrazioni rivedano le attività ritenute in-

differibili, ampliando il novero di quelle individuate in prima battuta e quelle da rendere in presenza, anche al fine di assicurare il necessario supporto all'immediata ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali prevista dal D.P.C.M. 26 aprile 2020 e dalle successive misure normative (direttiva n. 3/2020, punto 2). A tal fine le pubbliche amministrazioni possono opportunamente rivedere l'assetto organizzativo precedentemente adottato, ferma restando la garanzia di tutte le misure di prevenzione e protezione imposte dalla vigente disciplina e di ogni più opportuna comunicazione e informazione all'utenza e ai dipendenti.

8. Il protocollo del 3 aprile 2020 per la sicurezza dei dipendenti pubblici

L'intesa del 3 aprile 2020, recante un protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da 'Covid-19', prevede una serie di misure organizzativo-gestionali, igienico-sanitarie da adottare negli uffici pubblici per mettere in sicurezza i lavoratori e auspica l'avvio di un confronto con le rappresentanze sindacali per condividere le azioni da intraprendere nel periodo emergenziale e in previsione della ripresa.

Il protocollo del 3 aprile 2020 afferma inoltre che le misure contenute nel protocollo del 14 marzo 2020 (successivamente integrato il 24 aprile 2020), benché riferibili al settore privato, risultano applicabili anche al settore pubblico essendo pienamente in linea con le indicazioni fornite alla PA con la direttiva n. 2/2020.

Tra queste misure occorre fare particolare riferimento a quelle che riguardano gli obblighi di informazione, le modalità d'ingresso in ufficio, le modalità di accesso dei fornitori esterni o terzi, la gestione di una persona sintomatica in ufficio.

9. Le singole misure di prevenzione e protezione imposte alle pubbliche amministrazioni

Il protocollo del 3 aprile 2020 prevede, come detto, che le pubbliche amministrazioni promuovano momenti di comunicazione e confronto con le rappresentanze sindacali al fine di condividere informazio-

13 Cfr. paragrafi 5 e 6.

14 Cfr. direttiva n. 2/2020, punti 4, 5 e 6.

15 In larga parte ribadite dal protocollo del 3 aprile 2020.

16 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 7.

ni e azioni volte a contemperare la necessità di tutela del personale e dell'utenza con quella di garantire l'erogazione di servizi pubblici essenziali e indifferibili.

Si ribadisce poi la necessità, già segnalata, di rimodulare l'organizzazione del lavoro e degli uffici che consenta di ridurre al minimo la presenza del personale e dell'utenza (mediante il ricorso a lavoro agile, turnazione o rotazione dei dipendenti, orari di ingresso e uscita scaglionati di dipendenti e utenza, in modo da evitare il più possibile contatti nelle zone comuni)¹⁷. Ciò significa che ove le capacità organizzative delle pubbliche amministrazioni e la natura della prestazione da erogare lo permettano, anche le attività e i servizi indifferibili debbono essere il più possibile uniformemente resi da remoto. A tal fine, le pubbliche amministrazioni sono invitate a individuare ogni misura utile a consentire la dematerializzazione dei procedimenti (es. la scansione e l'invio della documentazione al personale in modalità agile) e ad avviare appositi percorsi formativi del personale¹⁸.

In ogni caso, va assicurato il contingentamento dell'accesso agli spazi comuni, mense, aree di attesa, con la previsione di una ventilazione o aerazione continua dei locali stessi, di un tempo ridotto di sosta all'interno di tali spazi e con il mantenimento della distanza di sicurezza di almeno un metro tra le persone che li occupano¹⁹.

Quando le attività debbono essere svolte dal personale in presenza vanno garantite le più opportune condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro, a partire dalla pulizia giornaliera e dalla sanificazione periodica dei locali, degli ambienti, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni e di attesa dell'utenza²⁰.

Le pubbliche amministrazioni sono tenute inoltre a rendere disponibili nei propri locali, anche non aperti al pubblico, strumenti di facile utilizzo per l'igiene (es. soluzioni idroalcoliche per il lavaggio delle mani, salviette asciugamani monouso)²¹.

Le pubbliche amministrazioni debbono chiaramente esporre presso i propri uffici le informazioni di prevenzione rese note dalle autorità competenti curandone anche la pubblicazione nei propri siti internet istituzionali²².

Inoltre, l'erogazione dei servizi al pubblico deve essere svolta con appuntamenti cadenzati in sede, prevedendo che il personale, per adempiere le proprie attività lavorative, sia dotato di adeguati dispositivi di protezione individuale (DPI) normativamente imposti.

In merito ai DPI va ricordato che l'art. 16, D.L. n. 18/2020 ha stabilito che, per contenere il diffondersi del Covid-19, fino al termine dello stato di emergenza, per i lavoratori che nello svolgimento della loro attività sono oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro, sono considerati dispositivi di protezione individuale (ex art. 74, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008) le mascherine chirurgiche reperibili in commercio anche se prive del marchio CE e prodotte in deroga alle vigenti norme sull'immissione in commercio (comma 2).

Là dove si verifichi un caso di positività al Covid-19 di un dipendente o di un eventuale cittadino/utente che ha avuto recente accesso agli spazi di un'amministrazione, il protocollo prevede la chiusura della stessa amministrazione per almeno 24 ore ai fini dello svolgimento delle operazioni di pulizia e sanificazione dei locali interessati nonché della loro ventilazione e dell'adozione di tutte le misure prescritte²³.

Il protocollo pone, infine, l'accento sulla garanzia della riservatezza e della dignità del lavoratore, ma nei soli casi di isolamento momentaneo dovuto al superamento della soglia di temperatura o al pervenire di sintomi astrattamente riconducibili al Covid-19 o di comunicazione di un contagio da Covid-19 avvenuto al di fuori del lavoro²⁴, con ciò facendo implicitamente venir meno il diritto alla riservatezza in caso di contagio avvenuto sul luogo di lavoro, nel qual caso prevale l'esigenza di tutela della salute e sicurezza.

17 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punto 2.

18 Cfr. direttiva n. 3/2020, punto 3.

19 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punto 7.

20 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punti 3 e 8.

21 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 7.

22 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 7.

23 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punto 9, che richiama la circolare del Ministro della Salute 22 febbraio 2020, n. 5443.

24 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punto 10.

Le pubbliche amministrazioni debbono inoltre continuare a diffondere in tempo reale o comunque con la massima celerità tra i propri dipendenti, anche utilizzando gli strumenti telematici di comunicazione interna (ad esempio, sito internet, intranet, newsletter, messaggistica per telefonia mobile), le informazioni disponibili, con particolare riferimento alle misure di protezione personale verificandone costantemente gli aggiornamenti²⁵.

10. Il controverso obbligo di aggiornamento della valutazione dei rischi

Uno dei primi problemi emersi a seguito della pandemia è stato quello relativo all'obbligo o meno di aggiornamento della valutazione dei rischi (Pascucci 2019; 2020), la quale, come prevede l'art. 29, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008, "deve essere immediatamente rielaborata, nel rispetto delle modalità" di cui all'art. 28, commi 1 e 2, "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", con il conseguente aggiornamento delle misure di prevenzione.

Una valutazione dei rischi che il D.Lgs. n. 81/2008 definisce, coerentemente con il principio contenuto nella direttiva quadro n. 89/391/CEE, come la "valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza" (art. 2, lett. q); art. 28). Alla luce di tali previsioni, ci si è dunque chiesti se il rischio di contagio da coronavirus debba essere preso in considerazione dal datore di lavoro aggiornando la valutazione dei rischi già effettuata e il relativo documento. La dottrina si è immediatamente divisa in due filoni.

Da un lato, si è ritenuto che il rischio da esposizione a coronavirus non sia un rischio specifico o professionale e, dunque, salvi specifici settori, non debba essere preso in considerazione in quanto rischio ge-

nerico all'interno della valutazione dei rischi (Maresca 2020; Pelusi 2019; Lazzari 2020).

Dall'altro lato, si è sostenuto con varie argomentazioni che il rischio da esposizione al Covid-19 divenga in qualche modo un rischio professionale, aggravandosi nell'ambito dei contesti lavorativi, e, dunque, debba essere valutato (Natullo 2020; Carinci 2020; Guariniello 2020; Giubboni 2020; Calafiore 2020, Dovere 2020). In particolare, la tesi che ha optato per l'idea che si debba aggiornare la valutazione dei rischi ha fatto leva sul fatto che la legge impone di valutare "tutti" i rischi (de Falco 2020). In realtà, il legislatore, e prima ancora la direttiva quadro n. 89/391/CEE, hanno chiaramente indicato che deve trattarsi di "tutti" i rischi professionali, ossia presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui operano i lavoratori, vale a dire i rischi specifici che sono connessi al contesto strutturale, strumentale, procedurale e di regole che il datore di lavoro ha concepito e messo in atto per il perseguimento delle proprie finalità produttive.

Tanto è vero che, in base all'art. 29, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008, l'aggiornamento della valutazione dei rischi, e conseguentemente delle misure di prevenzione, riguarda sempre l'organizzazione intesa nel senso evocato: in primo luogo quando il datore di lavoro abbia apportato modifiche al processo produttivo o all'organizzazione del lavoro, le quali possano riverberare effetti non irrilevanti sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori; oppure quando l'evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione faccia emergere l'obsolescenza dell'analisi dell'organizzazione e dei processi di lavoro effettuata all'atto della valutazione dei rischi e/o dell'apparato preventivo che ne è scaturito; o, ancora, quando alcuni chiari segnali – il verificarsi di significativi infortuni o i risultati della sorveglianza sanitaria – evidenzino o un'inadeguata valutazione dei rischi presenti nell'organizzazione del lavoro o l'insufficienza del sistema di prevenzione aziendale organizzato dal datore di lavoro.

Lo stesso adeguamento dell'organizzazione lavorativa alle misure anti-contagio dettate dal Governo non può essere considerato una modifica organizzativa che imponga la valutazione del rischio ex art. 29, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008. Essa può senz'altro comportare una modifica dell'assetto dei rischi pre-

25 Cfr. direttiva n. 3/2020, punto 4.

senti nell'organizzazione (i quali potranno accrescersi o diminuire) e ciò impone una nuova valutazione degli stessi. Ma si tratta di questione, ancora una volta, da tenere ben distinta sia logicamente sia normativamente dalla valutazione del rischio da contagio da coronavirus.

Ciò anche perché le modifiche che il datore di lavoro apporta alla propria organizzazione in esito alle indicazioni della pubblica autorità non sono frutto di una sua libera determinazione, ma sono condizionate da queste ultime. Anche sotto tale profilo esse si distinguono dalla valutazione del rischio, in quanto essa è normalmente rimessa al potere organizzativo, decisionale e di spesa del datore di lavoro²⁶.

11. La natura del rischio da contagio da Covid-19

È evidente che, manifestandosi attraverso il contatto tra le persone, il rischio biologico derivante dall'esposizione al coronavirus si insinua nelle organizzazioni lavorative in cui sono presenti persone che lavorano. Ma è indubbio che – fatte salve alcune specifiche attività lavorative, come quelle che si svolgono nei servizi sanitari e ospedalieri – negli altri casi, lungi dal tramutarsi in un rischio specifico professionale, si tratta di un rischio generico che non nasce dall'organizzazione lavorativa o che necessariamente si manifesta in tale organizzazione, ma che semmai 'approfitta' dell'organizzazione e del complesso sistema di relazioni personali su cui essa si regge per manifestarsi e diffondersi, provenendo dall'esterno dell'organizzazione medesima: è il caso del lavoratore che si contagi in un ambiente esterno all'azienda e, andandovi a lavorare, vi introduca il virus.

A molti è parso eccessivo giungere alla paradossale conseguenza per cui qualunque fatto 'esterno' che si rifletta sull'azienda (si pensi al rischio di contrarre l'influenza) divenga un rischio professionale.

E ciò anche sulla base del fatto che la normativa prevenzionistica di cui al D.Lgs. n. 81/2008, che ha natura penale ed è soggetta a stretta interpretazione, non può consentire che qualunque rischio che si interfacci con l'organizzazione sia un rischio dell'organizzazione lavorativa.

Per contro si fa appello alla questione dei c.d. rischi esogeni (es. ove l'impresa invii un proprio lavoratore in

un paese estero con alto rischio derivante da atti terroristici o da contagio perché è in corso un'epidemia, cfr. Angelini e Lazzari 2019). Senonché, in tali casi, a differenza del Covid-19, il manifestarsi del rischio dipende comunque da una scelta discrezionale del datore di lavoro (l'invio del lavoratore all'estero), e dunque esso è connesso all'organizzazione lavorativa apprestata dal datore di lavoro, il quale, perciò, deve valutare quei rischi e, ove non possa evitarli, mettere in atto tutte le misure per contrastarli e ridurli (Pascucci 2019, 101).

Il rischio da esposizione al Covid-19, in quanto rischio pandemico, non grava su di una o più organizzazioni pubbliche o private, ma sul mondo intero, a qualunque latitudine e a prescindere da ciò che si fa e da dove si è. Né è detto che nel luogo di lavoro sia presente un rischio superiore rispetto all'ambiente esterno, potendo il lavoratore essere più al sicuro al lavoro ove si adottino adeguate misure precauzionali. In altri termini, qualunque modalità organizzativa si adotti, il rischio da esposizione al coronavirus, più o meno intenso, esiste sempre, in quanto immanente nel mondo, finché non si trovino cure o vaccini.

Per questo si è ritenuto che, di fronte a un rischio pandemico di tale natura, sia stata l'autorità pubblica (disponendo istituzionalmente di strumenti, competenze scientifiche e poteri) ad aver considerato il contrasto al coronavirus un problema di salute pubblica ponendo in essere tanto una valutazione del rischio a monte quanto già l'indicazione delle misure anti-contagio a valle (Pascucci 2019, 102). Ciò in ragione del fatto che l'eventuale valutazione da parte di ogni singolo datore di lavoro (che, pur potendosi avvalere del medico competente non avrebbe comunque avuto a disposizione le elevate competenze scientifiche necessarie per valutare adeguatamente un rischio di tal genere e tutte le sue conseguenze) avrebbe rischiato di far emergere misure di prevenzione o non adeguate o, addirittura, diverse da azienda ad azienda: il che, di fronte a un rischio senza confini, che non si limita a produrre i propri effetti nei soli contesti lavorativi, avrebbe potuto generare preoccupanti ripercussioni sul contesto generale (Pascucci 2019, 103).

L'organizzazione, pur non essendo la vera e propria 'fonte' del rischio, diviene comunque, seppur involontariamente e incolpevolmente, uno straordinario vei-

26 Da individuarsi ex art. 2, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 81/2008.

colo per la diffusione del virus stante la concentrazione e la contiguità delle persone che vi operano.

Pertanto, quello che costituisce un gravissimo problema di 'salute pubblica' per tutta la popolazione nei fatti diviene anche un problema di salute sul lavoro, giacché la stessa presenza nel luogo di lavoro – come d'altronde accade in qualunque altro ambito in cui si trovino insieme più individui (scuole, mezzi di trasporto, teatri ecc.) – rappresenta una delle possibili cause di contagio.

Del resto, i protocolli del 14 marzo e del 24 aprile 2020, adottati nel settore privato, hanno affermato che il Covid-19 "rappresenta un rischio biologico generico, per il quale occorre adottare misure uguali per tutta la popolazione". Una definizione che emerge comunque in un atto sussunto in provvedimenti aventi forza di legge con ciò che ne consegue quanto alla sua natura ed efficacia.

12. La valutazione del rischio 'specifico' da esposizione a Covid-19

Il fatto che il rischio da contagio da Covid-19 possa essere considerato in linea generale un rischio generico non esclude che quel rischio biologico sia specifico – e quindi soggetto a valutazione – nelle attività (come quelle sanitarie) in cui emergono i rischi biologici del Titolo X, D.Lgs. n. 81/2008 e in cui i citati protocolli generali non si applicano. Alle attività medico-sanitarie, invero, trova applicazione lo specifico protocollo del 25 marzo 2020 per la prevenzione e sicurezza dei lavoratori della sanità (Cassar 2020, 81).

Il rischio biologico da Covid-19 stando alla definizione dell'art. 268, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 81/2008, parrebbe doversi annoverare tra gli agenti biologici del 'gruppo 4', trattandosi di un agente biologico che può provocare malattie gravi in soggetti umani e costituisce un serio rischio per i lavoratori e può presentare un elevato rischio di propagazione nella comunità, non essendo disponibili, di norma, efficaci misure profilattiche o terapeutiche. Infatti, nell'Allegato XLVI, D.Lgs. n. 81/2008, la famiglia di tale virus ('coronaviridae') è classificata nel gruppo 2, il quale si riferisce agli agenti biologici che possono causare malattie in soggetti

umani e costituire un rischio per i lavoratori, essendo poco probabile che si propaghino nella comunità ed essendo di norma disponibili efficaci misure profilattiche o terapeutiche. Tutte caratteristiche che allo stato non paiono attagliarsi al Covid-19.

La specifica disciplina dell'esposizione ad agenti biologici prevista dal Titolo X, D.Lgs. n. 81/2008 (artt. 266-286) si riferisce "a tutte le attività lavorative nelle quali vi è rischio di esposizione ad agenti biologici" (art. 266, comma 1): o in quanto il datore di lavoro deliberatamente "intenda esercitare attività che comportano uso di agenti biologici", derivandone specifici obblighi di comunicazione ex art. 269, comma 1, o di autorizzazione ex art. 270, comma 1; o in quanto, pur non avendo "la deliberata intenzione di operare con agenti biologici" (art. 271, comma 4), il datore di lavoro organizza attività lavorative che, per la loro modalità di esercizio, possono implicare il rischio di esposizione dei lavoratori a tali agenti, come tutte le attività elencate a titolo esemplificativo nell'Allegato XLIV, D.Lgs. n. 81/2008, o attività in cui il rischio biologico sia intimamente connesso all'uso di certi strumenti o a certe modalità della lavorazione. Tra queste attività rientrano espressamente (per quel che potrebbe interessare la PA) attività svolte nei servizi sanitari, comprese le unità di isolamento e *post mortem*, nei laboratori clinici, veterinari e diagnostici, esclusi i laboratori di diagnosi microbiologica, negli impianti di smaltimento rifiuti e di raccolta di rifiuti speciali, potenzialmente infetti e negli impianti per la depurazione delle acque di scarico.

13. L'aggiornamento del DVR negli altri settori e le indicazioni della direttiva n. 3/2020

Vi sono state divergenze istituzionali sull'obbligo di aggiornare la valutazione dei rischi tra chi²⁷ l'ha escluso nelle attività non 'sanitarie' per la natura generica del rischio, e chi (il Ministro per la Pubblica amministrazione) sollecita a integrare il documento per la valutazione dei rischi (DVR) parlando di rischio specifico, non distinguendo neppure tra pubbliche amministrazioni sanitarie e non.

27 Cfr., ad es., Regione Veneto, *Nuovo coronavirus (SARS-CoV-2). Indicazioni operative per la tutela della salute negli ambienti di lavoro non sanitari. Versione 05 del 12.03.2020*, www.regione.veneto.it; INL, Nota n. 89/2020 del 13.3.2020; Confindustria, *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. Nota illustrativa, 16 marzo 2020.

La direttiva n. 3/2020 afferma, infatti, che le pubbliche amministrazioni, “in relazione al rischio specifico ed anche sulla base dell’integrazione al documento di valutazione dei rischi”, identificano misure organizzative, di prevenzione e protezione adeguate al rischio di esposizione a SARS-COV-2, nell’ottica sia della tutela della salute dei lavoratori sia del rischio di aggregazione per la popolazione, coerentemente con i contenuti del documento tecnico elaborato dall’Inail il 9 aprile 2020²⁸.

Tale prospettiva, alla luce di tutto quanto sopra evidenziato appare discutibile: sia per la definizione del rischio da contagio da Covid-19 quale rischio specifico, anche al di fuori degli ambienti sanitari; sia per l’imposizione dell’aggiornamento della valutazione dei rischi in assenza di una chiara previsione legislativa in tale senso; sia, anche, per il riferimento operato al documento elaborato dall’Inail, il quale in tal modo diviene fonte di veri e propri obblighi, anche penalmente sanzionati, e non di una libera scelta da parte del datore di lavoro.

È evidente che a seguito di tale indicazione la valutazione del rischio deve essere effettuata dal datore di lavoro pubblico con le modalità ivi indicate.

14. L’apparato sanzionatorio connesso alla violazione delle misure anti-contagio, la tutela antinfortunistica e le responsabilità datoriali

Alla violazione delle misure di contenimento sopra richiamate dovrebbero applicarsi le sanzioni amministrative previste dall’art. 4, comma 1, D.L. n. 19/2020, vale a dire il pagamento di una somma da 400 a 1.000 euro²⁹. L’importo massimo di 3.000 euro è stato così ridotto in sede di conversione del D.L. n. 19/2020 ad opera della L. n. 35/2020. Sanzioni che hanno dato luogo a una serie di dubbi tanto in merito alla loro efficacia deterrente, quanto in relazione al rispetto del principio di tassatività (Pascucci 2020). Le misure precauzionali dettate dal legislatore dell’emergenza, invece, non paiono soggette in linea di principio all’apparato sanzionatorio di cui al D.Lgs. n. 81/2008 in quanto contemplate da un sistema speciale di contrasto alla pan-

demia. Peraltro, si discute se l’incipit dell’art. 4, comma 1, D.L. n. 19/2020 – “salvo che il fatto costituisca reato” – comporti l’applicazione, stante il fatto che le violazioni di molti obblighi di cui al D.Lgs. n. 81/2008 integrano reati contravvenzionali, delle relative sanzioni penali in luogo di quelle amministrative (Natullo 2020, 16). Stanti i generali principi di tassatività, specificità e stretta interpretazione delle fattispecie di reato e la ratio alla base della norma sanzionatoria dettata dal legislatore dell’emergenza, la prevalenza delle sanzioni penali del D.Lgs. n. 81/2008 potrebbe postularsi purché tuttavia le misure di contenimento coincidano perfettamente con i precetti penalmente sanzionati del D.Lgs. n. 81/2008. La sostanza del problema non muta neppure alla luce dell’incipit dell’art. 2, comma 1, D.L. n. 33/2020 – “salvo che il fatto costituisca reato diverso dall’art. 650 c.p.” – poiché tutti i reati di cui al D.Lgs. n. 81/2008 sono *diversi* da quello previsto dall’art. 650 c.p.

Nel caso di mancato utilizzo dei DPI di cui all’art. 16, D.L. n. 18/2019 (le mascherine) sono invece certamente applicabili le sanzioni del D.Lgs. n. 81/2008 in virtù dell’esplicito richiamo al suo art. 74, comma 1.

L’attuazione di tutte le misure di contenimento – comprese quelle che riguardano i contesti lavorativi – è assoggettata a uno speciale controllo statale che fa capo ai Prefetti, che hanno la competenza esclusiva a irrogare le sanzioni amministrative per la violazione di dette misure (fatta salva l’ipotesi relativa ai DPI).

L’art. 4, comma 9, D.L. n. 19/2020 prevede che il Prefetto si avvalga del personale delle Forze di polizia ed eventualmente delle Forze armate per svolgere la vigilanza, pur essendo discutibile che soggetti preposti alla gestione dell’ordine pubblico possano svolgere adeguatamente tale compito (Pascucci 2020). A ciò ha ovviato la L. n. 35/2020 che, nel convertire il D.L. n. 19/2020, ha incluso tra i soggetti deputati alla vigilanza anche il personale ispettivo di ASL e ispettorato nazionale del lavoro (INL)³⁰.

In caso di contagio di un lavoratore valgono i principi generali in tema di responsabilità civile e penale. Pertanto, ove il datore di lavoro non rispetti le misu-

28 Denominato *Ipotesi di rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*.

29 L’importo massimo di 3.000 euro è stato così ridotto in sede di conversione del D.L. n. 19/2020 ad opera della L. n. 35/2020.

30 Evidenziando un difetto di coordinamento tra le norme in materia, l’art. 10, D.P.C.M. 17 maggio 2020, coinvolge l’INL ma non le ASL.

re dei protocolli anti-contagio e da tale violazione discenda causalmente la malattia o la morte del lavoratore, il datore di lavoro ne risponderà ex art. 2087 c.c. sul piano civile ed ex artt. 589 e 590 c.p. sul piano penale. Tuttavia, la prova relativa al nesso causale³¹ rispetto a un *virus* che può essere contratto nel luogo di lavoro ma anche altrove rischia di essere *diabolica*. Né, salve eccezioni, sembra si possa ricorrere a presunzioni, quali, ad esempio, la diffusione del virus in azienda per la presenza di colleghi, clienti o fornitori contagiati (anche tenendo presente che, almeno in campo penale, la prova deve essere raggiunta oltre ogni ragionevole dubbio). Nei casi accertati di infezione da coronavirus in occasione di lavoro opera la copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro. L'art. 42, comma 2, D.L. n. 18/2020 ha parificato, sulla

scorta di una giurisprudenza consolidata, la c.d. causa virulenta alla causa violenta di infortunio (La Peccerella 2020; Giubboni 2020). Le circolari Inail 3 aprile 2020, n. 13 e 20 maggio 2020, n. 22 sono intervenute sul punto facendo ampio ricorso a una presunzione semplice di origine professionale per un'ampia serie di figure (operatori sanitari, ma anche lavoratori che operano in front-office, alla cassa ecc.). Secondo tali circolari, la prova dell'infortunio in occasione di lavoro può essere raggiunta anche in altri casi sulla base di indizi "gravi, precisi e concordanti" o attraverso un accertamento medico-legale che faccia leva sui seguenti elementi: "epidemiologico, clinico, anamnestico e circostanziale". Se tali elementi indiziari valgono ai fini della copertura assicurativa, va però escluso che possano da soli fondare responsabilità civili o penali³².

Bibliografia

- Albi P. (2008), Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona – art. 2087 cod. civ., in *Il Codice Civile. Commentario*, Milano, Giuffrè, pp.XV-365
- Angelini L. (2020), Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, pp.96-116
- Angelini L. (2013), *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, I Working Papers di Olympus n.29, Urbino, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Carlo Bo
- Angelini L., Lazzari C. (2019), La sicurezza sul lavoro nelle attività svolte all'estero, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.2, pp.73-97
- Bianchi D'Urso F. (1980), *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli, Jovene
- Bini S. (2020), Lo smart working al tempo del coronavirus. Brevi osservazioni, in stato di emergenza, *Giustiziacivile.com*, n.3, 17 marzo <<https://bit.ly/2BTwokL>>
- Cairolì S. (2020), L'incentivo del lavoro agile nelle misure emergenziali di contrasto al COVID-19: prime osservazioni, *Giustiziacivile.com*, n.3, 18 marzo <<https://bit.ly/2BIQlek>>
- Calafiore D. (2020), La sicurezza nei luoghi di lavoro tra disciplina dell'emergenza da Covid 19 e disciplina ordinaria, *Giustiziacivile.com*, n.4, 20 aprile <<https://bit.ly/2BS00Ea>>
- Carinci M.T. (2020), *Back to work al tempo del Coronavirus e obbligo di sicurezza del datore di lavoro. I test sierologici rapidi*, Working Paper Adapt n.3, Modena, Adapt University Press
- Cassar S. (2020), Prime osservazioni in ordine ai protocolli di sicurezza anti-contagio, in Pileggi A. (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Roma, LPO, pp.75-84
- de Falco G. (2020), La normativa in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro a confronto con l'emergenza epidemiologica da covid-19, *Giustiziansieme.it, Diritto dell'emergenza Covid-19*, n.1025 <<https://bit.ly/3fdsNN1>>
- Delogu A. (2017), Obblighi di sicurezza: tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile, in Gruppo giovani giuslavoristi Sapienza (GggS) (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale – Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective volums n.6, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona", pp.108-124 <<https://bit.ly/2ZQ6qXv>>

31 Cfr. di recente Cass. civ., sez. lav., 11 febbraio 2020, n. 3282, www.olympus.unirb.it; Cass. civ., sez. lav., 6 novembre 2019, n. 28516, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2020, con nota di Delogu, in corso di pubblicazione.

32 Come ha chiarito anche l'Inail dapprima con il comunicato del 15 maggio 2020 e successivamente con la circolare n. 22/2020.

- Dovere S. (2020), La sicurezza dei lavoratori in vista della fase 2 dell'emergenza da Covid-19, *Giustiziainsieme.it, Diritto dell'emergenza Covid-19*, n.1062 <<https://bit.ly/2W3gFqa>>
- Giubboni S. (2020), Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT n.417, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona" <<https://bit.ly/38DZmRI>>
- Guariniello R. (2020), *La sicurezza sul lavoro al tempo del coronavirus, e-book*, Milano, Wolters Kluwer
- La Peccerella L. (2020), Infezione da coronavirus e tutela contro gli infortuni e le malattie professionali, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, pp.1-5
- Lazzari C. (2020), Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, I, pp.136-149
- Marazza M., Scarpelli F., Sordi P. (2020), I giuslavoristi di fronte all'emergenza covid-19, Editoriale, *Giustiziacivile.com*, n.3, 17 marzo <<https://bit.ly/2ZdNaE0>>
- Marazza M. (2020), L'art. 2087 c.c. nella pandemia (COVID-19), *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n.2, in corso di pubblicazione
- Maresca A. (2020), *Webinar COVID-19 - Relazione Prof. Arturo Maresca - 11 marzo 2020* Commissione di Certificazione, Università degli Studi Roma Tre <<https://bit.ly/2W0Q9xx>>
- Natullo G. (2020), Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT n.413, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona" <<https://bit.ly/2DqIOCn>>
- Natullo G. (2014), *Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima sicurezza (astrattamente) possibile alla Massima sicurezza ragionevolmente (concretamente) applicata?*, I Working Papers di Olympus n.39, Urbino, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Carlo Bo
- Natullo G. (2012), "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, I Working Papers di Olympus n.5, Urbino, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Carlo Bo
- Pascucci P. (2020), 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, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, pp.117-135
- Pascucci P. (2019), Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra "raccomandazioni" e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.2, pp.98-121
- Pelusi L.M. (2019), Tutela della salute dei lavoratori e COVID-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.2, pp.122-137
- Peruzzi M. (2017), Sicurezza e agilità: quale tutela per lo *smart worker*?, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, pp.1-29
- Senatori I. (2020), Attivazione del lavoro agile e poteri datoriali nella decretazione emergenziale, *Giustiziacivile.com*, n. 3, 24 marzo <<https://bit.ly/31YaHuA>>
- Smuraglia C. (1974), *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, Giuffrè

Paolo Pascucci

paolo.pascucci@uniurb.it

Paolo Pascucci è professore ordinario di Diritto del lavoro all'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. Ricopre l'incarico di presidente della Commissione tecnico-scientifica di 'Olympus', Osservatorio della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza sul lavoro e di direttore della rivista *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*. Fra le pubblicazioni monografiche recenti si segnalano: *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras edizioni (2017); *Giusta retribuzione e contratti di lavoro: verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli (2018).

Angelo Delogu

angelo.delogu@uniurb.it

Angelo Delogu è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo e avvocato. Ricopre l'incarico di caporedattore dell'Osservatorio 'Olympus', sulla legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza sul lavoro. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Tutela della professionalità e mobilità del lavoratore in azienda dopo il Jobs Act, Alpa G., Bellomo S. (a cura di), *Giuseppe Santoro-Passerelli. Giurista della contemporaneità*, Liber Amicorum Tomo I/II (Giappichelli, 2018); Salute e sicurezza sul lavoro (Voce), in *Digesto Discipline Privatistiche-Sezione Commerciale*, UTET (2017).