

## La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori ai tempi della pandemia da Covid-19 (e oltre)\*\*

di Luciano Angelini\*

**SOMMARIO:** Premessa. – 1. Disposizioni emergenziali (Covid-19) e disciplina (ordinaria) di prevenzione nei luoghi di lavoro dentro la “cornice” costituzionale. Considerazioni introduttive. – 2. L’attuazione delle misure di contenimento del contagio negli ambienti di lavoro non sanitari. La controversa questione della natura professionale del rischio da Covid-19. – 3. Il contagio da Sars Cov-2 come rischio “ontologicamente” esogeno. Sul modello/paradigma della tutela dai rischi nel lavoro svolto all’estero. Limiti. – 4. Valutazione/gestione del rischio Covid. Rapporti e (possibili) sinergie tra disciplina emergenziale e d.lgs. n. 81/2008. – 4.1. (segue:) La disciplina anticovid come nuova (tipologia di) procedura guidata/standardizzata di valutazione del rischio? – 4.2. (segue:) La disciplina anticovid come modello (esclusivo e obbligatorio) di organizzazione e gestione del rischio? – 4.3 (segue:) Disciplina anticovid e obbligo di sicurezza. Sull’art. 29 *bis* della l. n. 40/2020. – 5. La speciale procedura anticovid tra “potenzialità” del modello di relazioni industriali e valorizzazione delle dinamiche partecipative nei sistemi di prevenzione aziendale – 6. La pianificazione/programmazione delle attività di prevenzione in occasione di eventi pandemici. Il mancato coinvolgimento della *governance* istituzionale del d.lgs. n. 81/2008. – 7. Strumenti di prevenzione per la “presa in carico” dei rischi esogeni da contagio. Valutazione dei rischi e rafforzamento strategico delle dinamiche partecipative (*de iure condendo* e *de iure condito*). La legge n. 215/2021. – 8. Per concludere. Dall’esperienza Covid-19, per una prevenzione aziendale più compiuta ed efficace.

### Premessa

Dopo la dichiarazione di emergenza Covid-19 deliberata dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, cullati almeno per un po’ dall’idea che l’avremmo in qualche modo scampata (bloccando i voli diretti dalla Cina), o forse che saremmo stati in grado di gestirla confidando (irresponsabilmente) sulle molte risorse a nostra disposizione, l’epidemia ci ha travolti, il primo tra i paesi europei. La cronistoria è drammaticamente nota a tutti. Il virus da tempo circolava in incognito soprattutto nei territori del centro-nord, i più popolosi e attivi del Paese, dove si era subdolamente propagato all’interno degli stessi ospedali. Preso (finalmente) atto della gravità della situazione, resi consapevoli del pericolo ma ancora incapaci di comprendere davvero quello che sarebbe da lì a poco accaduto, nessuno si è in verità troppo sorpreso (almeno inizialmente) per il succedersi confuso e sincopato di provvedimenti governativi dai contenuti sempre più severi che, suggeriti da una

\* Luciano Angelini è professore aggregato di Diritto del lavoro nell’Università di Urbino Carlo Bo. [luciano.angelini@uniurb.it](mailto:luciano.angelini@uniurb.it)

\*\* Ad Alberto Andreani, in memoria.

Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista

non meno disorientata *governance* sanitaria, hanno cercato di tutelare la salute pubblica facendo soprattutto affidamento su una strategia antica per il contenimento di un contagio divenuto sempre più dilagante, quella del distanziamento sociale, realizzata con l'imposizione di limitazioni altrimenti inimmaginabili alle nostre fondamentali libertà di comunicazione e di vita relazionale (costituzionalmente garantite).

Durante il secondo inverno di pandemia, dopo un autunno ancora gravido di incognite (stagioni di per sé infauste), una vaccinazione largamente diffusa combinata a un utilizzo lungimirante e (sempre più) generalizzato dei *green pass* (base e “rafforzato”, anche per l'accesso ai luoghi di lavoro<sup>1</sup>) hanno indubbiamente consentito di affrontare con minori preoccupazioni l'ennesima ondata (la quarta) alimentata dall'entrata in scena di una nuova variante, la Omicron, diventata ben presto prevalente e poi assolutamente dominante anche attraverso il rapido succedersi delle sue molte varianti. Peraltro, con la cessazione dello stato di emergenza (31 marzo 2022), il buon andamento della situazione epidemiologica, favorito anche dall'avvento dell'estate, ha consentito un progressivo alleggerimento delle misure anti-contagio a partire da quelle di isolamento e auto-sorveglianza, di utilizzo obbligatorio delle mascherine e di allentamento dei *green pass*<sup>2</sup>.

Entrati nel terzo inverno di pandemia, sulla nostra vecchia Europa tornano nuovamente ad aleggiare oscuri fantasmi per i focolai di contagio che proprio i viaggiatori provenienti dalla Cina potrebbero alimentare (causando anche la probabile emersione di sconosciute varianti), come avvenne agli inizi di questa terribile tragedia che ancora non siamo riusciti a metterci definitivamente alle spalle. Non si tratta di timori infondati: dopo il cambio improvviso e radicale della politica zero Covid seguita dalla Cina per quasi un triennio – incentrata su lockdown rigidissimi, quarantene in Covid *center*, test di massa, ma non accompagnata da campagne vaccinali adeguate – la diffusione del Sars Cov-2 si è rapidamente estesa, tanto da mettere gravemente in crisi le strutture del loro servizio sanitario; una diffusione destinata ad aggravarsi anche per l'eliminazione delle restrizioni alle libertà di circolazione all'interno del paese.

Nonostante i dati ufficiali diffusi dalla Cina siano rassicuranti, le autorità sanitarie internazionali, pur escludendo l'esistenza di una minaccia imminente,

<sup>1</sup> *Ex pluris*: C. LAZZARI, *Obbligo vaccinale, green pass e rapporto di lavoro*, in questa “Rivista”, n.2/2021, I, p. 4 ss.; U. GARGIULO, *Considerazioni “pragmatiche” su green pass e obblighi del lavoratore*, in questa “Rivista”, n. 2/2021, I, p. 42 ss.

<sup>2</sup> Sulle misure anti-contagio da rispettare dopo la cessazione dello stato di emergenza si veda il d.l. 24 marzo 2022, n. 24, convertito dalla l. n. 19 maggio 2022, n. 52, il quale, aprendo «la fase di progressivo rientro nell'ordinario», ha prorogato i termini di applicazione previsti da una serie di disposizioni legislative che sarebbero altrimenti scaduti, fissandoli, alternativamente, al 31 ottobre e al 31 dicembre 2022. Con due provvedimenti del 31 ottobre u.s. (d.l. n. 162; Ordinanza Ministero della salute), il governo Meloni è intervenuto cancellando anticipatamente (a partire dal 1° novembre) l'obbligo di vaccinazione (e la relativa sospensione senza retribuzione) per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori del settore, ma ha anche prorogando al 31 dicembre l'utilizzo delle mascherine (per lavoratori, utenti e visitatori, a eccezione dei bambini di età inferiore a sei anni e delle persone con malattie e disabilità incompatibili) nonché il possesso del *green pass rafforzato* da parte dei visitatori delle strutture (artt. 1-*bis* e 1-*ter* del d.l. n. 44/2021).

considerano non irragionevole che gli Stati adottino specifiche misure precauzionali di protezione, soprattutto dopo che la stessa Cina ha rimosso le restrizioni anche sui viaggi internazionali, tanto in entrata quanto in uscita.

Così, almeno negli aeroporti, sono tornati test e tamponi, prima soltanto raccomandati poi resi obbligatori da una serie di ordinanze emanate da un numero crescente di paesi tra cui il nostro<sup>3</sup>, ed è stato riconvocato il Comitato di sicurezza sanitaria europeo per valutare la necessità di una decisione coordinata, che non ha tuttavia raggiunto ancora un accordo su misure obbligatorie comuni. E che l'allarme sia stato preso sul serio lo testimonia anche la proroga (fino al 30 aprile 2023) delle misure urgenti di contenimento e gestione dell'epidemia disposte dall'ordinanza del nostro Ministero della salute del 31 ottobre 2022<sup>4</sup>: almeno sulle capacità di gestire il "rischio sorpresa" dovremmo sentirci sufficientemente rassicurati!

*1. Tra disposizioni emergenziali (Covid-19) e disciplina (ordinaria) di prevenzione nei luoghi di lavoro dentro la "cornice" costituzionale. Considerazioni introduttive*

Com'era inevitabile che fosse, anche le condizioni di tutela della salute e sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro sono state inesorabilmente attratte sotto l'inquietante cono d'ombra proiettato dal coronavirus. I tantissimi provvedimenti che se ne sono occupati durante l'evolversi della pandemia sono stati oggetto di analisi immediate e puntuali che hanno animato un dibattito dottrinale serrato e fecondo<sup>5</sup>. Un dibattito che ha affrontato questioni tutte molto rilevanti, tra le quali quella sulla natura delle misure di prevenzione destinate agli ambienti di lavoro non sanitari contenute nei protocolli condivisi con le parti sociali ha ricevuto un'attenzione davvero particolare<sup>6</sup>. Come noto, si tratta di misure che inizialmente

---

<sup>3</sup> Ordinanza del Ministero della salute, 28 dicembre 2022 (GU del 29 dicembre 2022, n. 303), in vigore fino al 31 gennaio 2023.

<sup>4</sup> Ordinanza del Ministero della salute, 29 dicembre 2022 (GU del 31 dicembre 2022, n. 305).

<sup>5</sup> Tra i primi autorevoli approfondimenti sul tema si vedano: P. PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra «raccomandazioni» e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in questa "Rivista", n. 2/2019, I, p. 99 ss.; 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 questa "Rivista", n.1/2020, I, p. 117 ss.; M. MARAZZA, *L'art. 2087 c.c. nella pandemia (Covid-19)*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", n. 2/2020, I, p. 272 ss.; L.M. PELUSI, *Tutela della salute dei lavoratori e Covid-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali*, in questa "Rivista", n. 2/2019, I, p. 123 ss.; 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 questa "Rivista", n. 1/2020, I, p. 136 ss.; G. NATULLO, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in O. BONARDI ET AL. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020, p. 49 ss.; S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT", n. 417/2020, p. 6; R. GUARINIELLO, *La sicurezza sul lavoro al tempo del coronavirus*, Milano, Wolters Kluwer, 2020; P. TULLINI, *Tutela della salute dei lavoratori e valutazione del rischio biologico: alcune questioni giuridiche*, in "Rivista di diritto della sicurezza sociale", n. 2/2020, p. 334 ss. Una rassegna completa e aggiornata di tutti i contributi dottrinali che sono stati pubblicati è consultabile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), sezione Covid-19 e sicurezza sul lavoro (Dottrina).

<sup>6</sup> Il primo protocollo condiviso, siglato il 14 marzo 2020, è stato integrato e aggiornato il 24 aprile 2020, poi il 6 aprile 2021 e, infine, il 30 giugno 2022. Sui principali contenuti della più recente

il governo aveva proposto soltanto come semplici raccomandazioni, ma che, con l'emanazione del dpcm del 11 marzo 2020 (immediatamente “trasfuso” nel d.l. n. 19/2020), hanno assunto la veste di disposizioni inderogabili e vincolanti, presidiate da uno speciale sistema di vigilanza rafforzato da sanzioni specifiche, affidato alla competenza dei prefetti e all'azione delle forze di polizia<sup>7</sup>.

Un tema che merita ancora di essere approfondito è sicuramente quello delle conseguenze che le norme del citato d.l. n. 19/2020 hanno determinato sull'assetto delle fonti a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, rispetto al quale occorre innanzitutto indagare gli “ambiti di manovra” che i principi costituzionali riconoscono al nostro legislatore, partendo ovviamente dall'art. 32 Cost, l'unico diritto che la nostra Carta considera davvero fondamentale<sup>8</sup>, e dall'indispensabile “dimensione circolare” – da intendersi come un sistema di vasi comunicanti in cui l'obiettivo perseguito è la ricerca del miglior possibile equilibrio fra l'uomo e l'ambiente complessivamente inteso – nella quale esso chiede compiutamente di inverarsi<sup>9</sup>.

Ciò non rappresenta una novità per i cultori del diritto della salute e sicurezza dei lavoratori, i quali sono ben consci del nesso indissolubile che lega gli ambienti di vita a quelli di lavoro<sup>10</sup>, già chiaramente tratteggiato nella storica riforma del servizio sanitario nazionale del 1978 (l. n. 833/1978)<sup>11</sup>. Un nesso che la disciplina nazionale di derivazione comunitaria (d.lgs. n. 626/1994; d.lgs. n. 81/2008) ha riconosciuto e declinato in modo ancora più esplicito a partire dalla stessa nozione

---

versione del protocollo, P. RAUSEI, *Nuovo Protocollo AntiCovid-19 negli ambienti di lavoro*, in “Diritto & Pratica del Lavoro” n. 32-33/2022, p. 2033 ss.

<sup>7</sup> P. PASCUCCHI, *Ancora su coronavirus*, cit., p. 124 ss.; P. RAUSEI, *Nuovo protocollo*, cit., p. 2039 ss.

<sup>8</sup> Da cui non sarebbe però possibile desumerne l'assoluta preminenza rispetto agli altri diritti della persona: in tal senso, v. C. cost. 9 maggio 2013, n. 85 (sul caso Ilva), in <http://olympus.uniurb.it>, la quale conferma come il nostro ordinamento costituzionale richieda un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. Sul ragionevole bilanciamento dei diritti fondamentali, recentemente, D. CASTRONUOVO, *Proiezioni multidirezionali del rischio: criticità nella tutela penale della salute e dell'ambiente*, in “Lavoro e Diritto”, n. 2/2022, p. 382 ss.

<sup>9</sup> C. LAZZARI *Per un più moderno*, cit., p. 139, che fa sua l'idea propugnata da I. CAPUA, *Salute circolare. Una rivoluzione necessaria*, Milano, Egea, 2019. V. anche F. LOSURDO, *Pandemia, bilanciamento tra diritti e paradigmi dell'emergenza*, in “Politics. Rivista di Studi Politici”, n.1/2021, pp. 98-99.

<sup>10</sup> Sull'intreccio tra tutela della salute e “preservazione delle matrici ambientali”, che renderebbe difficoltosa la loro distinzione sul piano teleologico, soprattutto per quanto concerne le proiezioni di rischi multidirezionali riguardanti entrambi i beni coinvolti, D. CASTRONUOVO, *Proiezioni multidirezionali*, cit., p. 375. Vedasi pure P. PASCUCCHI, L. ANGELINI, C. LAZZARI, *I “sistemi” di vigilanza e di controllo nel diritto della salute e sicurezza sul lavoro*, in “Lavoro e diritto”, 2015, p. 621. Anche l'attribuzione alle Asl della competenza in tema di vigilanza sulla sicurezza sul lavoro trova il suo fondamento nell'unificazione della tutela del bene salute nel contesto di vita e di lavoro: P. PASCUCCHI, *Fondamenti della competenza in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro in attesa del T.U.*, in “Il lavoro nella giurisprudenza”, 2008, p. 252.

<sup>11</sup> Dopo il “passo falso” compiuto con il referendum che ha abrogato l'art. 20, comma 1, lett. a e c (limitatamente ai termini “di vita e”), il disegno originario della riforma del 1978 è stato sconfessato, tornando *in auge* lo “schema binario” della tutela dell'ambiente di vita e dell'ambiente di lavoro, con la sola eccezione delle norme speciali destinate ai settori industriali a rischio di incidenti rilevanti. Per approfondire: P. TOMASETTI, *Ambiente di lavoro e di vita: fonti regolative e standard di prevenzione*, in “Rivista giuridica del lavoro”, n. 2/2021, I, p. 166 ss.; S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2020, in part. p. 40 ss. *Amplius*, P. TOMASETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, Bergamo, Adapt University Press, 2018.

di prevenzione, nonché in molte altre disposizioni sparse nel suo complesso articolato, tra cui quella contenuta nell'art. 18, comma 1, lett. *q*, dove si prevede l'obbligo di prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno, verificandone periodicamente l'assenza<sup>12</sup>.

La crisi epidemiologica ha reso drammaticamente evidente quanto la contaminazione degli ambienti di lavoro possa essere originata da rischi (generici) derivanti dall'ambiente esterno che penetrano nell'organizzazione aziendale e si aggravano con lo svolgimento dell'attività produttiva<sup>13</sup>. In questo caso, pur non essendo direttamente responsabile del rischio contagio in sé, l'organizzazione aziendale può tuttavia diventarlo ove non si adottino le misure più idonee a evitarne la propagazione, all'interno non meno che all'esterno del luogo di lavoro: infatti, essa non può mai essere percepita come un'entità separabile dal contesto sociale e territoriale che la "ospita", quando si tratta della possibilità di riversare le proprie nocività sull'ambiente esterno o, al contrario, di subire i rischi che sono nello stesso presenti<sup>14</sup>.

Peraltro, al di là dell'emergenza Covid-19, il paradigma della "salute circolare" era già tornato prepotentemente al centro dell'attenzione dei giuslavoristi di fronte alla condizione di sovrapposizione/contaminazione, "porosa contiguità" o (addirittura) vera e propria evanescenza di confini tra ambienti di lavoro e ambienti di vita<sup>15</sup>, determinatesi anche a seguito del ricorso sempre più massivo allo *smart working* e/o lavoro agile<sup>16</sup> e della proliferazione di tutti quei

---

<sup>12</sup> S. BUOSO, *Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi*, in "Lavoro e Diritto", n. 2/2022, pp. 278-279; P. PASCUCCHI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in "Lavoro e Diritto", n. 2/2022, p. 342.

<sup>13</sup> M. T. CARINCI, *Obbligo di sicurezza e responsabilità datoriale: il rischio di contagio da Covid-19*, in O. MAZZOTTA (a cura di), *Diritto del lavoro ed emergenza pandemica*, Pisa, Pacini Editore, 2021, pp. 44; G. NATULLO, *La gestione della pandemia nei luoghi di lavoro*, in "Lavoro e Diritto", n. 1/2022, p. 77 ss. Sempre sulla correlazione biunivoca tra ambiente di lavoro e ambiente esterno, G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute dallo Statuto alla pandemia "Covid-19"*, in M. RUSCIANO, L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, in "Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati", Napoli, ESI, 2020, p. 182 ss.

<sup>14</sup> A. LASSANDARI, *Il lavoro nella crisi ambientale*, in "Lavoro e Diritto", n. 1/2022, p. 7 ss. Un rischio biologico esogeno può essere originato anche da incidenti rilevanti nell'ambito di impianti industriali pericolosi insistenti su un determinato territorio: P. TOMASETTI, *Ambiente di lavoro*, cit., p. 164, il quale attribuisce al disastro dell'Icmesa di Seveso (10 luglio 1976) la funzione di spartiacque tra la fase in cui al centro dell'attenzione era stata posta la questione della salute dei lavoratori in fabbrica e quella dove lo scenario si allarga a considerare la nocività subita dall'ambiente e dalle comunità circostanti la stessa fabbrica.

<sup>15</sup> Per approfondire, su una nozione "mobile" di ambiente di lavoro, funzionale all'organizzazione imposta dal datore di lavoro nonché sulla dematerializzazione degli spazi che si apprezzano sempre meno come luogo e sempre più come processo: F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 13-14; M. MAGNANI, *I tempi e i luoghi di lavoro. L'uniformità non si addice al post-fordismo*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT", n. 404/2019, p. 7; C. LAZZARI, *Salute e lavoro: questioni di genere*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 2/2021, p. 227 ss.

<sup>16</sup> M. BROLLO, *Lavoro agile per i lavoratori fragili: lezioni dalla pandemia*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", n. 3/2022, p. 405 ss., sottolinea come la disciplina (emergenziale) sia stata fortemente semplificata (o meglio, cambiata) per consentire all'istituto di svolgere la sua fondamentale funzione di misura di prevenzione.

lavori/lavoretti della c.d. *gig economy* nell'ambito dei quali rientrano ovviamente anche i *rider*<sup>17</sup>.

Rispetto al necessario contestuale rafforzamento della tutela prevenzionistica degli ambienti di lavoro e di vita, l'inserimento in Costituzione (l. cost. n. 1/2022) di "salute" e "ambiente" tra i limiti all'esercizio della libera iniziativa economica – addirittura anteposti a quelli presenti nel testo originario dell'art. 41, comma 2 (sicurezza, libertà e dignità umana)<sup>18</sup>, non può non essere salutato con particolare apprezzamento<sup>19</sup>. Grazie alla sua natura precettiva, infatti, il nuovo dettato costituzionale potrà dare un contributo decisivo a una legislazione<sup>20</sup> che sia realmente in grado di attuare una strategia di tutela integrata di salute e ambiente, con ricadute innegabili (immediate e positive) sulla stessa sicurezza sul lavoro, moltiplicando esponenzialmente l'efficacia di un approccio prevenzionale "sistemico" che è oggi praticato soltanto dalla regolamentazione (volontaria<sup>21</sup>) dei sistemi di gestione, i quali se costituiscono un metodo molto efficace per applicare i precetti legislativi, soltanto quando confluiscono in un modello organizzativo (*ex* art. 30 del d.lgs. n. 81/2008) possono assumere rilievo formale per il nostro ordinamento (soprattutto rispetto al profilo dell'esenzione da responsabilità degli enti: *sub* § 4.2.)<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Rispetto al progressivo declino dei tradizionali confini spazio-temporali dell'organizzazione del lavoro, frutto della digitalizzazione dei sistemi produttivi che ci restituisce l'immagine di un ambiente lavorativo a basso tasso di fisicità e, soprattutto, ad alto grado di porosità, si veda P. CAMPANELLA, *Smart working e salute e sicurezza del lavoratore: soggetti, metodi e contenuti delle tutele*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, Seminari della Consulta Giuridica CGIL, n. 4, Roma, Futura, 2021, p. 101 ss. In tema: P. PASCUCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, in questa "Rivista", 1/2020, I, p. 37 ss.; C. LAZZARI, *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro*, in "Rivista del Diritto della sicurezza sociale", n. 3/2018, p. 455 ss.; T. TREU, *Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori della gig economy*, in "Lavoro e diritto", 3-4/2017, p. 367 ss.; A. ROTA, *Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori digitali. Persona e pervasività delle tecnologie*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 165 ss.

<sup>18</sup> Senza tuttavia poterne desumere un qualche "ordine gerarchico": L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economia privata e ambiente?*, in "Federalismi.it", 2022. Per P. TULLINI, *La responsabilità dell'impresa*, in "Lavoro e Diritto" n. 2/2022, p. 357 ss., il nuovo dettato costituzionale consolida il principio di responsabilità dell'impresa, rendendo meno aleatorio il bilanciamento tra valori, coerentemente con l'interpretazione fornita dai giudici costituzionali.

<sup>19</sup> Sulla "doppia anima" del diritto prevenzionistico che si esprimerebbe su entrambi i beni primari della salute e dell'ambiente, S. BUOSO, *Principio di prevenzione*, cit., p. 126. Come insegna la Corte costituzionale (vedasi in particolare C. cost. 4 marzo 1992, n. 81 e C. cost. 25 luglio 1996, n. 312, in <http://olympus.uniurb.it>), il secondo comma dell'art. 41 Cost. definisce un parametro di valutazione del comportamento dei datori di lavoro rispetto a valori che investono l'intera normativa di prevenzione, costituendo non soltanto limiti di legittimità o criteri interpretativi, ma anche principi direttamente applicabili. *Amplius*, C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 61 ss.

<sup>20</sup> Come pure alla contrattazione collettiva: P. PASCUCI, *Modelli organizzativi*, cit., p. 337 ss., in part. 339-341.

<sup>21</sup> Fatta eccezione per il d.lgs. n. 105/2015 che ha attuato la direttiva n. 18/2012/UE in tema di controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con l'utilizzo di sostanze pericolose, la quale prevede l'obbligo per il gestore dello stabilimento di istituire uno specifico sistema di gestione, previa consultazione degli Rls. Così, P. PASCUCI, *Modelli organizzativi*, pp. 338-339.

<sup>22</sup> P. PASCUCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli Enti, modelli organizzativi e gestionali*, in "Rivista giuridica del lavoro", 2021, I, 4, p. 537 ss.; P. PASCUCI, *Modelli organizzativi*, cit., p. 336 ss.; S. BUOSO, *Sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 276-277; V. MONGILLO, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*

Per il vero, oltre ai limiti che ai sensi dell'art. 41, comma 2, Cost., soltanto la legge è in grado di imporre al libero esercizio dell'iniziativa economica privata<sup>23</sup>, la vicenda pandemica sembrerebbe aver chiamato direttamente in causa anche il successivo terzo comma nel quale, ora, dopo la riforma introdotta dalla l. cost. n. 1/2022, la Carta demanda (al legislatore) la determinazione di programmi e controlli opportuni a indirizzare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali e ambientali<sup>24</sup>.

Senza potersi interrogare né sulle (molteplici) finalità in grado di legittimare l'azione di indirizzo e coordinamento assegnata al legislatore né sulle modalità o sugli strumenti che potrebbero essere in tal senso utilizzabili, ciò che qui interessa maggiormente porre in evidenza è la sollecitazione che l'art. 41, comma 3, rivolge al legislatore di considerare/valutare, ove occorresse, l'attribuzione a imprese e amministrazioni pubbliche di un ruolo "proattivo", quasi spingendosi a "trasformare" ogni luogo di lavoro in una sorta di risorsa/presidio da mettere a disposizione del sistema-paese (soprattutto quando sia) chiamato ad affrontare sfide particolarmente difficili<sup>25</sup>.

In termini più generali, alla luce dell'intenso dibattito sorto in seno alla più autorevole dottrina costituzionalistica che si è interrogata a lungo partendo dalla delicatissima questione del c.d. "stato di eccezione" – per il quale, come noto, la nostra Carta non contiene disposizioni specifiche senza per questo essere priva di "risorse" (ordinarie) per la gestione anche delle situazioni di più grave emergenza<sup>26</sup> – una delle principali "esortazioni" che dalla Costituzione sono giunte a tutti gli attori oggettivamente coinvolti nella gestione della pandemia è stata sicuramente quella di esplorare con responsabilità, saggezza, competenza e corretta sensibilità

---

*in tempi di pandemia. Profili di responsabilità individuale e dell'ente per contagio da coronavirus*, in "Sistema penale", 2020, p. 1. Alle "potenzialità" di ordine strategico proprie dei Mog ricorre anche il recentissimo d.l. 5 gennaio 2023, n. 2 che detta misure urgenti per gli stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale. Infatti, l'art. 5, comma 1, lett. b, inserendo un nuovo comma 1 *bis* all'art. 17 del d.lgs. n. 231/2001, dispone che tali enti possano ricorrere al modello di organizzazione sia per eliminare le carenze (organizzative) che hanno determinato l'applicazione di sanzione interdittive in grado di pregiudicare la continuità dell'attività, sia per realizzare «il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».

<sup>23</sup> A. RICCIO, *Mutamenti organizzativi e potere di scelta: limiti di esercizio e definizione della fattispecie*, in "Lavoro e Diritto", n. 3-4/2021, p. 536-537.

<sup>24</sup> Innovazione da porre in strettissima correlazione con la contestuale modifica dell'art. 9 Cost, a cui verrebbe in tal modo dato "sostanza": R. BIN, *Il disegno costituzionale*, in "Lavoro e Diritto", n. 1/2022, p. 115 ss.

<sup>25</sup> Rispetto allo specifico tema dell'emergenza energetica, approfondisce il ruolo che lo Stato può "giocare" rispettando gli spazi d'azione consentiti dagli artt. 41 e 43 Cost., G. CATALDO, *Lo Stato, interventista ma non troppo, di fronte all'emergenza energetica e alle opportunità offerte dagli artt. 41 e 43 Cost.: il caso degli idrocarburi*, in "Consultaonline", 2022, p. 911 ss.

<sup>26</sup> Sulla non sovrapposizione fra stato di eccezione e stato di emergenza, due categorie giuridico-dogmatiche da tenere ben distinte, si veda F. LOSURDO, *Pandemia*, cit., p. 93 ss. Cfr: B. SBORO, *Stato d'emergenza, atti necessitati e ordinanze emergenziali. Alcune riflessioni a partire dalla sent. n. 198 del 2021*, in "Federalismi", n. 9/2022, p. 70 ss.; M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in "Federalismi", Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 22 marzo 2020.

istituzionale ogni possibile (purché utile) strumento che l'ordinamento rende disponibile.

In tale prospettiva, sarebbe stato incomprensibile prima ancora che ingiustificato rinunciare a sfruttare le enormi potenzialità che la “poderosa” disciplina di derivazione europea in materia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro mette a disposizione di tutti gli stati membri dell'Unione e che, senza infingimenti, ha consentito di approntare una prima forte risposta (di portata continentale) alla sfida pandemica. Anche a voler considerare le criticità che affliggono una normativa così complessa e in perenne divenire, tutti gli ambienti di lavoro, nelle imprese private come nelle organizzazioni pubbliche, dovrebbero essere (diventati) “luoghi” nei quali è possibile eliminare o ridurre significativamente tutti i rischi che comportino pericoli per la salute e la sicurezza di coloro che vi si trovano per prestare la propria attività professionale. E ciò grazie a principi e regole consolidate e di generalizzata applicazione che hanno imposto l'implementazione di sistemi aziendali sempre meglio calibrati sulle caratteristiche della specifica organizzazione produttiva, affidati a figure dotate di adeguate capacità e competenze, caratterizzati da significative dinamiche di partecipazione nonché da poteri di controllo e attività di vigilanza (pubblica) idonei ad assicurarne in concreto il funzionamento anche per merito di un rigoroso sistema sanzionatorio<sup>27</sup>.

Purtroppo, come il più recente quadro strategico europeo ha messo in luce<sup>28</sup>, il contagio da Sars Cov-2 ha reso ancor più evidenti i già noti limiti di efficacia che appesantiscono da tempo i sistemi aziendali di prevenzione. La diffusione della Covid-19 ha esponenzialmente acuito il rilievo, tra le altre, della criticità (ripetutamente denunciata) originata dal mancato coinvolgimento di un medico competente nei casi in cui la sorveglianza sanitaria non è obbligatoriamente prevista. A preoccupare non sono state soltanto le oggettive difficoltà della gestione della prevenzione del rischio da Sars Cov-2 in assenza di un medico competente, ma lo è ancor di più l'impossibilità di veder attivato uno dei principali “canali” di comunicazione fra ambienti di lavoro e sistemi di salute pubblica territoriale, attraverso il quale la tutela prevenzionale dei lavoratori può farsi reale strumento proattivo di tutela dei cittadini (e viceversa).

Senza prescindere da tutto ciò, l'essenziale sostegno che i sistemi di prevenzione aziendale hanno dato al miglioramento delle condizioni di salute

<sup>27</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d. lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Collana Quaderni di Olympus, n. 5/2017, Fano, Aras Edizioni, 2017. Volendo approfondire, sui complessi rapporti tra tutela prevenzionistica e disciplina sanzionatoria, L. ANGELINI, *Il sistema istituzionale di vigilanza e controllo nel diritto della sicurezza sul lavoro. Efficacia, limiti e potenzialità* (p. 179 ss.) e C. LAZZARI, *Salute e sicurezza sul lavoro: la vigilanza come modello di controllo interno al sistema aziendale fra potenzialità e criticità* (p. 195 ss.), entrambi in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, Giappichelli, 2016. In tema si vedano anche i contributi pubblicati nel volume a cura di P. PASCUCCI, *Salute e Sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d. lgs. n. 81/2008*, Milano, Franco Angeli, 2019.

<sup>28</sup> Per tutti: L. ANGELINI, *La multilevel governance dei sistemi di prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori*, in “Rivista Giuridica del Lavoro”, n. 2/2021, I, p. 142 ss.

pubblica attraverso il contenimento degli effetti della pandemia non può essere messo in discussione<sup>29</sup>.

In tal senso, davvero emblematica è stata la vicenda riguardante l'estensione dell'obbligo del *green pass* (di base e rafforzato) ai luoghi di lavoro: imprese e amministrazioni pubbliche sono riuscite ad assicurare un controllo puntuale e diffuso del possesso di una certificazione diventata necessaria anche per accedere ai luoghi di lavoro<sup>30</sup>. Si ricorderanno altresì anche gli *screening* sierologici e/o i test rapidi che sono stati messi gratuitamente a disposizione dei lavoratori dopo la fine del primo *lockdown*: superata l'iniziale scarsa affidabilità degli esiti diagnostici, si è trattato di un'azione di tipo precauzionale/prevenzionale che, direttamente destinata a rassicurare i lavoratori nella fase di rientro in azienda dopo la sospensione generalizzata dell'attività produttiva imposta dal legislatore, non è stata meno utile sotto il profilo epidemiologico, consentendo di acquisire informazioni indispensabili a meglio comprendere e tracciare lo sviluppo (temporale e/o territoriale) del contagio, facilitandone la gestione<sup>31</sup>.

Sia controllando le dinamiche del contagio tra i collaboratori sia garantendo la virtuosità dei loro comportamenti, aziende private e amministrazioni pubbliche hanno svolto un ruolo fondamentale per l'individuazione (rapida e capillare) dei nuovi *clusters*; ruolo che si è rivelato nel tempo sempre più strategico a causa del deteriorarsi delle condizioni di contesto dovuto all'attenuarsi della tensione che inizialmente aveva accompagnato la scrupolosa osservanza di tutte le precauzioni imposte da parte dei cittadini, messa a dura prova sia dalla durata che dalla severa costringenza delle misure adottate, alimentata da messaggi e da comportamenti non consoni tenuti anche da chi avrebbe dovuto esercitare maggiore responsabilità in ragione della funzione istituzionale e delle competenze possedute, contribuendo a suffragare la narrazione – rivelatasi purtroppo infondata – di un pericolo in via di progressivo affievolimento.

Del tutto analoga è la prospettiva in cui va collocato il supporto offerto alla buona riuscita della campagna vaccinale attraverso il raggiungimento di intese, a partire da quelle territoriali, per la programmazione di attività di somministrazione direttamente praticate nelle fabbriche<sup>32</sup>. Come si esplicita chiaramente nelle stesse

---

<sup>29</sup> E ciò a conferma di quanto sostenuto da R. DEL PUNTA (*Prefazione*, in "Diritto del lavoro e ambiente", Milano, Adapt University Press, 2018, p. XVI) secondo cui la tutela dell'ambiente di lavoro costituisce soltanto una parte del più ampio tema della tutela dell'ambiente.

<sup>30</sup> Cfr. A. DELOGU, *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro. Prima, durante e dopo la pandemia: principi e limiti*, Collana "I Quaderni di Olympus", n. 6, Fano, Aras Edizioni, 2021, p. 194 ss.; C. LAZZARI, *Obbligo vaccinale*, cit., p. 4 ss.; U. GARGIULO, *Considerazioni*, cit., p. 42 ss.

<sup>31</sup> M.T. CARINCI, *Back to work al tempo del Coronavirus e obbligo di sicurezza del datore di lavoro. I test sierologici rapidi*, in "Working paper Adapt", n.3/2020, p. 8 ss.; ID, *Obbligo di sicurezza*, cit., pp. 51-53; V. MONGILLO, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in tempi di pandemia. Profili di responsabilità individuale e dell'ente per contagio da coronavirus*, in "Diritto penale contemporaneo - Rivista trimestrale", 2020, 2, p. 28 ss.

<sup>32</sup> Contestualmente all'aggiornamento del protocollo nazionale anticovid (6 aprile 2021) si è proceduto anche alla firma del protocollo nazionale per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti Sars-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro. Sull'esistenza di un obbligo vaccinale in capo ai lavoratori, tra i tanti, P. PASCUCI, A. DELOGU,

intese, si tratta di iniziative di sanità pubblica rivolte alla tutela del cittadino, destinate a diminuire il carico delle strutture sanitarie e a liberare risorse da finalizzare all'incremento delle cure, attraverso la costituzione di un canale "sussidiario" di somministrazione delle vaccinazioni in coerenza con le priorità individuate e i criteri previsti nel piano nazionale.

Ancora un'ultima considerazione, più di metodo che di merito, riguardante il ricco bagaglio di principi, regole, risorse e strumenti che attraverso le sue fonti il nostro ordinamento è stato in grado di mobilitare per affrontare al meglio la vicenda pandemica<sup>33</sup>. Di fronte al convulso avvicinarsi di normative di cui occorreva chiarire i contenuti, i giuristi non hanno potuto sottrarsi dall'approfondire come questi, tra inevitabili deroghe e/o integrazioni, si rapportassero alla disciplina ordinaria<sup>34</sup>. Così, oltre a spiegarne gli effetti – nell'intento meritorio di facilitarne l'attuazione descrivendo con chiarezza i ruoli e le responsabilità dei soggetti coinvolti dalla loro applicazione – il lavoro degli interpreti è stato anche quello di provare a individuare (nel doveroso rispetto dei principi fondamentali) quale fosse la corretta collocazione di questa normativa speciale all'interno dell'ordinamento, adottando approcci prudentemente "conservativi" del sistema (giuridico), della sua coerenza e della sua sempre relativa completezza<sup>35</sup>.

Lo straordinario impegno della scienza tutta, della dottrina giuslavorista nel nostro caso, nell'interpretare, approfondire, suggerire, dibattere e (auspicabilmente) orientare il decisore politico, che ha accompagnato fin dall'inizio l'evolversi della parabola pandemica, impone ne siano innanzitutto riconosciuti i meriti, assieme a buoni auspici per le possibili riforme di sistema che da tutto ciò potrebbero derivare<sup>36</sup>.

---

*L'ennesima sfida della pandemia Covid-19: esiste un obbligo vaccinale nei contesti lavorativi?* in questa "Rivista", n. 1/2021, I, p. 81 ss.

<sup>33</sup> Si legga la motivazione di Corte cost. n. 198/2021 (in <http://olympus.uniurb.it>) che, nel pronunciarsi sulla discussa legittimità del ricorso ai dpcm, ha dichiarato infondata l'eccezione proposta a fronte dell'accertata tassatività delle misure di contenimento menzionate dal d.l. n. 19 del 2020, il quale, tipizzando il contenuto dei provvedimenti attuativi, avrebbe confermato la natura amministrativa della discrezionalità attribuita al Presidente del consiglio.

<sup>34</sup> Sottolinea la severa "pervasività" della normativa emergenziale rispetto ai principi e alle tradizionali tutele in materia prevenzionistica, con funzione di "affiancamento" rispetto alla disciplina ordinaria: P. PASCUCI, *Coronavirus*, cit., p. 98 ss.; P. PASCUCI, *Ancora su coronavirus*, cit., p. 117 ss.

<sup>35</sup> Come afferma F. AMENDOLA, *Covid-19 e responsabilità del datore di lavoro ovvero delle illusioni percepite in tempo di pandemia*, Bari, Cacucci, 2021, p. 81, il giurista ha il dovere di chiedersi se fenomeni nuovi vadano governati con strumenti concettuali e dogmatici esistenti, ovvero se occorra cercare ricostruzioni inedite o propendere per nuovi interventi della legge. In ogni caso, il suo compito resta comunque quello di trovare soluzioni che siano coerenti con il sistema ordinamentale su cui la sopravvenienza impatta.

<sup>36</sup> Sulla tenuta del nostro diritto del lavoro di fronte alla dura prova dell'emergenza sanitaria, e sulle coordinate valoriali e normative indispensabili ad affrontare la questione sociale che ne è derivata, si vedano i contenuti della ricerca pubblicati nei cinque volumi della collana *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, a cura di D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI, Milano, Adapt University Press, 2020.

2. *L'attuazione delle misure di contenimento del contagio negli ambienti di lavoro non sanitari. La controversa questione della natura professionale del rischio da Covid-19*

Come si è detto, tra le disposizioni che hanno maggiormente impegnato i primi autorevoli commentatori cimentatisi nell'interpretazione dell'alluvionale e (molto spesso) confusa produzione normativa seguita alla deliberazione dello stato di emergenza sanitaria, le misure di prevenzione destinate agli ambienti di lavoro non sanitari contenute nei protocolli condivisi con le parti sociali hanno assunto un'indiscutibile centralità. Infatti, dopo essere state inizialmente proposte come semplici raccomandazioni (d.l. n. 6/2020), con l'emanazione dei dpcm 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020, nonché del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, tali misure hanno acquisito la loro definitiva "veste" di disposizioni inderogabili e vincolanti, presidiate da uno speciale sistema di vigilanza rafforzato da sanzioni specifiche, affidato alla competenza dei prefetti e all'azione delle forze di polizia<sup>37</sup>.

La scelta compiuta dal legislatore ha sicuramente cambiato la gestione dell'emergenza Covid-19 deviando (ma soltanto in parte) dal "percorso" che i datori di lavoro avrebbero dovuto seguire rispettando l'ordinaria disciplina prevenzionale che, dopo l'entrata in vigore della direttiva quadro n. 89/391/Cee, attribuisce all'obbligo (indelegabile) di valutazione di tutti i rischi individuati o individuabili nell'ambito dell'organizzazione aziendale il ruolo di pilastro/cardine su cui poggia il funzionamento dei sistemi di prevenzione<sup>38</sup>.

Come noto, a prescindere dalla modalità attraverso la quale sia venuto a conoscenza dell'esistenza di nuovi possibili rischi per la salute e la sicurezza dei suoi lavoratori, è al datore di lavoro che il d.lgs. n. 81/2008 affida il compito di individuare se detti rischi siano effettivamente presenti nell'ambito della sua organizzazione, senza distinguere se si siano originati all'interno della stessa (endogeni), oppure se, sorti al di fuori, nell'organizzazione potrebbero essere comunque "penetrati" con l'effetto di aggravare la condizione di pericolo in cui si svolgono le attività lavorative (esogeni)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Il dpcm 11 marzo 2020 può essere considerato "l'epifania" del regime protocollare: così la definisce F. AMENDOLA, *Covid-19*, cit., p. 30 ss. Per approfondire: P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus*, cit., p. 124 ss.; V. MONGILLO, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 38 ss. In merito all'efficacia dei protocolli e sulla loro complessa "interazione" con l'art. 2087 c.c.: A. TAMPIERI, *Legislazione dell'emergenza sanitaria e sicurezza del lavoro. Verso una nuova configurazione della tutela della salute come bene collettivo*, in "Rivista giuridica del lavoro", 2020, p. 201 ss.; A. DELOGU, *La funzione*, cit., p. 165-166.

<sup>38</sup> Come noto, il dibattito sorto intorno alla natura del rischio da contagio Covid-19 negli ambienti di lavoro non sanitari, all'obbligo di procedere alla valutazione dei rischi e alla redazione del relativo documento, si è polarizzato su due filoni interpretativi che sono stati messi efficacemente a confronto da S. DOVERE, P. PASCUCCI, *Covid-19 e tutela della salute dei lavoratori*, in "Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali", 2020, p. 373 ss. V. anche A. DELOGU, *La funzione*, cit., p. 166 ss., il quale invita a tenere distinto il tema della natura del rischio, sempre valutabile, da quello dell'obbligo datoriale di valutarlo, che (nel caso del contagio da Sars Cov-2) si considera già assolto dalla pubblica autorità.

<sup>39</sup> Sulla natura esogena del rischio contagio da Covid-19, M.T. CARINCI, *Obbligo di sicurezza*, cit., pp. 46-47. Si vedano anche: G. NATULLO, *La gestione*, cit., p. 84; G. LUDOVICO, *Sicurezza e infortuni sul lavoro nel rischio da contagio da Covid-19: profili di responsabilità e di tutela previdenziale*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 2/2021, I, p. 210 ss., il quale ritiene possano ben rientrare nell'ambito della

Pur comportando un differente approccio rispetto alla loro individuazione/valutazione/gestione, endogeni o esogeni che siano, si tratta comunque di rischi che condividono una natura *lato sensu* professionale tutte le volte in cui i lavoratori non possono adempiere la loro prestazione senza esporvisi perché inscindibilmente connessi alla c.d. “occasione di lavoro”<sup>40</sup>. Resta ovviamente ferma in entrambi i casi l’eccezione rappresentata dai rischi elettivi, quelli che derivano da comportamenti frutto di scelte autonome e volontarie dei lavoratori, non condivise con il datore di lavoro o addirittura disattendendo le sue direttive/indicazioni<sup>41</sup>.

Questa concezione assai allargata, tendenzialmente quasi onnicomprensiva, dei rischi (professionali) valutabili dal datore di lavoro – a prescindere da quale sia la loro fonte purché se ne riscontri la presenza (significativa) all’interno dell’organizzazione – è quella che esprime il maggior grado di coerenza sia con la nozione di prevenzione di cui all’art. 2, comma 1, lett. *n*, del d.lgs. n. 81/2008, sia con la portata dell’obbligo di sicurezza di cui il datore di lavoro è il primo dei garanti, essendo tenuto, come recita l’art. 2087 c.c., ad adottare (nell’esercizio dell’impresa) tutte le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica sono necessarie a tutelare l’integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori.

Non essendo possibile per i datori di lavoro prescindere dal compimento dell’attività (che costituisce peraltro un obbligo permanente) di individuazione/valutazione di tutti i rischi presenti nell’ambito delle rispettive organizzazioni, a seguito della dichiarazione del governo sullo stato di emergenza pandemica da Sars Cov-2, nessuno avrebbe potuto sottrarsi dall’accertare la presenza del nuovo rischio contagio all’interno della propria azienda<sup>42</sup>.

---

prevenzione aziendale anche rischi “geograficamente esterni”, purché l’esposizione dei lavoratori dipenda sempre dalle scelte organizzative del datore di lavoro.

<sup>40</sup> I rischi esterni possono essere considerati esogeni soltanto a seguito di un’attività di valutazione che ne accerti la probabilità di accadimento nell’ambito dell’organizzazione. Per approfondire: L. LA PECCERELLA, *Infezione da coronavirus e tutela contro gli infortuni e le malattie professionali*, in questa “Rivista”, n. 1/2020, II, p. 1 ss.; L. ANGELINI, C. LAZZARI, *La sicurezza sul lavoro nelle attività svolte all’estero*, in questa “Rivista”, n. 2/2019, I, p. 83 ss.

<sup>41</sup> Non potranno essere considerati esogeni (di cui il datore di lavoro non dovrà rispondere perché impossibilitato a prevederli e dunque a prevenirli) tutti quei rischi che abbiano natura “elettiva”, generati da una condotta abnorme del lavoratore, in considerazione delle informazioni e della formazione ricevute, declinate nel nostro caso dai protocolli di regolamentazione. L’errore o comunque un comportamento soltanto colposo del lavoratore non può di per sé configurare un rischio elettivo. Sulla natura elettiva del rischio come esimente dalla responsabilità datoriale si vedano: P. PASCUCI, *Sicurezza sul lavoro e cooperazione del lavoratore*, in “Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali”, n. 3/2021, p. 438 ss.; S. BATTISTELLI, *Sui confini del debito di sicurezza: quale responsabilità del datore di lavoro?*, in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, n. 2/2018, p. 251 ss.

<sup>42</sup> Sulla natura “integrata” del rischio da Sars Cov-2, INAIL, *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, 23 aprile 2020, in cui si rileva come, per poter svolgere le loro mansioni, i lavoratori siano costretti a tenere condotte che li espongono maggiormente al contagio (necessità di utilizzare mezzi di trasporto affollati, modalità strutturali e di funzionamento dell’organizzazione, specificità delle mansioni attribuite).

Un'attività di valutazione "proibitiva" per datori di lavoro mai prima d'ora tenuti alla valutazione/gestione di rischi biologici, ulteriormente appesantita (per tutti) dalla mancanza di informazioni affidabili, dall'urgenza di decidere e, in moltissimi casi, dall'impossibilità di poter contare sul supporto fondamentale di Rspg e di medici competenti (anche perché non presenti in molte piccole imprese a basso rischio). In questa situazione, la maggior parte dei datori di lavoro non sarebbe stata in grado di fare null'altro che seguire pedissequamente le raccomandazioni del governo, in ciò sicuramente confortati dalla consapevolezza che fuori dai settori "sanitari", dove il Sars Cov-2 costituisce un rischio professionale specifico<sup>43</sup>, l'adozione di misure prevenzionali di tipo esclusivamente organizzativo non avrebbe potuto di per sé garantire la prosecuzione in sicurezza dell'attività lavorativa.

A meglio riflettere, è facile constatare come il peggioramento della (complessiva) condizione di pericolo che la diffusione della Covid-19 può determinare nell'organizzazione aziendale derivi da due distinti processi, complementari e non alternativi: il primo di tipo diretto, quando è lo stesso contesto organizzativo a farsi "veicolo" di maggior contagio tra le persone che vi operano; il secondo indiretto, quando, a seguito dell'applicazione delle misure necessarie a prevenire/controllare la trasmissione del contagio, sono state apportate modifiche al processo produttivo e/o ai contenuti mansionali dei lavoratori (potenzialmente) in grado di generare rischi nuovi o di aggravare quelli esistenti<sup>44</sup>. Nel primo caso, ciò che serve sono soprattutto misure (precauzionali) che garantiscano il distanziamento sociale, l'igiene personale o la sanificazione ambientale, non così diverse da quelle previste per la generalità dei cittadini e per i comuni ambienti di vita; nel secondo caso, invece, è necessario procedere a una nuova completa (ri)valutazione di tutti i rischi esistenti, ed eventualmente provvedere all'aggiornamento degli strumenti prevenzionali precedentemente adottati (dandone sempre adeguato riscontro nel Dvr), come peraltro esplicitamente richiede l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 quando si determinino modifiche significative del processo produttivo o della organizzazione del lavoro, nonché «in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione ... o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità».

---

<sup>43</sup> Con l'approvazione della nuova direttiva 2020/739/UE (3 giugno 2020), l'Unione europea ha provveduto a classificare il Sars-Cov-2 tra i rischi di natura biologica e a individuare gli obblighi per la sua corretta gestione. La direttiva è stata immediatamente attuata in Italia mediante i dd.ll. n. 125/2020 e n. 149/2020. *Amplius*: G. NATULLO, *Ambiente di lavoro*, cit., p. 26 ss.; M. GALLO, *Covid -19 e agenti biologici: le nuove modifiche al d. lgs. n. 81/2008*, in "Guida al lavoro", n. 47/2020, p. 27 ss.; L. ANGELINI, *La multilevel governance*, cit., p. 144 ss.

<sup>44</sup> La pandemia da Covid-19 ha generato un oggettivo aggravamento dei rischi psico-sociali da *stress* lavoro-correlato derivanti, ad esempio, dall'utilizzo obbligatorio delle mascherine durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, dalla modifica delle modalità di produzione, dalla condizione di fragilità dei singoli lavoratori, dalla tipologia delle mansioni svolte. Per approfondire: C. LAZZARI, *Ancora a proposito di lavoratori fragili: brevi note sulla Circolare interministeriale 4 settembre 2020, n. 13*, in questa "Rivista", n. 2/2020, II, p. 131 ss.; R. BONO, *Un virus che discrimina: la tutela dei lavoratori fragili e dei prestatori di assistenza ai tempi del Covid*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 3/2021, I, p. 427 ss.

### 3. *Il contagio da Sars Cov-2 come rischio professionale esogeno. Sul modello/paradigma della tutela dai rischi nel lavoro svolto all'estero. Limiti*

La pandemia ha riaccessato l'attenzione sull'individuazione/valutazione dei rischi esogeni, meglio noti come "rischi sociopolitico ambientali", rispetto ai quali la dottrina e la giurisprudenza hanno da tempo evidenziato diversi risvolti assai significativi rispetto all'obiettivo di assicurare un'efficace tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori in contesti tutt'altro che marginali<sup>45</sup>.

Nell'ambito dei rischi esogeni, quelli di natura biologica e/o da contagio costituiscono una delle tipologie più rilevanti. Per verificare se tra questi potrebbe rientrare anche il contagio da Sars Cov-2 (rispetto agli ambienti non sanitari, ovviamente), l'approfondimento della tutela prevenzionale dei lavoratori inviati in missione all'estero sembrerebbe accreditarsi come un possibile modello/paradigma cui fare utile riferimento.

In estrema sintesi, per lo svolgimento in sicurezza di una missione di lavoro all'estero da parte di propri collaboratori, ogni datore di lavoro, pubblico e privato che sia, è chiamato a farsi (prevenzionalmente) carico di una serie di possibili "nuovi" rischi professionali, alcuni sicuramente aggiuntivi altri apprezzabili soltanto come "aggravamento", rispetto a quelli cui gli stessi lavoratori avrebbero dovuto esporsi rimanendo in Italia. Ancor più dei rischi connessi alla specifica mansione da svolgere, ad assumere maggior rilievo sono quelli estranei/esterni all'organizzazione produttiva, derivanti dal contesto territoriale in cui è insediato il sito presso il quale la prestazione dovrà essere resa; un insieme di rischi che i lavoratori in missione condividono, anche se in modo non perfettamente ubiquitario, con la popolazione del Paese ospitante.

Rispetto a tutti i rischi endogeni ed esogeni cui i lavoratori saranno costretti a esporsi per poter svolgere la prestazione lavorativa prevista dalla missione alla quale parteciperanno, nessuno può dubitare che sui loro datori di lavoro ricada l'obbligo di svolgere una scrupolosa attività di individuazione/valutazione, seguita da una attenta programmazione delle misure necessarie a prevenirli, ben guidata dall'utilizzo di tutte le informazioni disponibili, non disgiunta dal rispetto delle raccomandazioni e dalle disposizioni (vincolanti e non) impartite dalle istituzioni competenti (non soltanto sanitarie), sia a livello internazionale che del paese ospitante. È peraltro evidente che quando si tratta di rischi di natura non direttamente organizzativa, i datori di lavoro non dovranno farsi carico di ogni tipologia di rischio generale/generico presente nel contesto in cui si trova insediato il sito produttivo, ma soltanto di quelle che siano connotate da una qualificata probabilità di accadimento e da una significativa capacità di incidere sulla complessiva condizione di pericolo direttamente connessa allo svolgimento dell'attività lavorativa: due condizioni indispensabili affinché possa tecnicamente

<sup>45</sup> In tema, R. NUNIN, *Rischio geopolitico ed attività di ricerca: alcune osservazioni in materia di valutazione, prevenzione e responsabilità*, in questa "Rivista", n. 2/2016, I, p. 56 ss.; L. ANGELINI, C. LAZZARI, *La sicurezza*, cit., p. 83 ss.

configurarsi quell'“occasione di lavoro” cui si è già avuto modo di fare riferimento<sup>46</sup>.

Tutto ciò considerato, non sembrano emergere riserve circa la possibile valenza paradigmatica che la tutela dei rischi biologici da contagio nelle missioni all'estero avrebbe potuto assumere rispetto alla gestione (domestica) del Sars Cov-2. Il che non impedisce di comprenderne anche i limiti<sup>47</sup>, che appaiono di particolare evidenza soprattutto considerando che tali missioni vengono normalmente compiute a seguito di decisioni che ne programmano lo svolgimento (tanto da consentire il rispetto delle procedure previste dalla legge e delle loro incompressibili tempistiche), e ciò indipendentemente dal fatto che esse rientrino tra le modalità ordinarie di svolgimento dell'attività d'impresa o costituiscano un progetto straordinario/occasionale. Inoltre, di fronte ad un contesto sanitario e/o politico-ambientale che dovesse rivelarsi pericoloso, il datore di lavoro avrebbe sempre la possibilità di differire la missione, rivederne l'esecuzione, individuare lavoratori meno vulnerabili, selezionare altri collaboratori meglio formati e preparati di quelli originariamente selezionati. La diversità del contesto emergenziale determinato dall'epidemia Covid-19 è incontestabile anche per quanto concerne la disponibilità di informazioni sanitarie affidabili e di adeguate profilassi farmaceutiche o vaccinali, spesso declinate in consolidati protocolli specificamente elaborati in base alle differenti aree geografiche di possibile destinazione.

Così, seppur convincente, il modello/paradigma del lavoro estero non è in grado di indicare un percorso utilmente replicabile rispetto al conseguimento degli urgentissimi obiettivi di precauzione/prevenzione/ protezione imposti soprattutto dall'iniziale drammatica evoluzione della pandemia

#### *4. Valutazione/gestione del rischio Covid. Rapporti e (possibili) sinergie tra disciplina emergenziale e d.lgs. n. 81/2008*

Come si è già ricordato, di fronte all'aggravarsi dell'emergenza pandemica, il governo italiano non si è limitato a informare e a formulare raccomandazioni precauzionali ma ha imposto a tutte le aziende non appartenenti al settore sanitario l'adozione immediata di un pacchetto comune di misure “generaliste” in grado di garantire (nelle condizioni date) un contenimento efficace del contagio. Un pacchetto eventualmente da integrare con strumenti e misure più adeguate alla singola specifica organizzazione, da individuare (altrettanto obbligatoriamente) rispettando una speciale procedura valutativa e gestionale (riferibile al solo rischio

---

<sup>46</sup> Oltre al profilo dell'individuazione/valutazione dei rischi da considerare, la tutela prevenzionistica dei lavoratori (da inviare) in missione all'estero sembra suggerire alcune buone linee guida per affrontare la gestione del rischio da Sars Cov-2 anche per quanto concerne l'integrazione delle procedure da seguire e la scelta delle misure da adottare. In tal senso, L. ANGELINI, C. LAZZARI, *La sicurezza*, cit., p. 83 ss.

<sup>47</sup> Cfr. P. PASCUCI, *Coronavirus e sicurezza*, cit., p. 101 ss.

Sars Cov-2) in cui, oltre ai protagonisti del sistema di prevenzione, sono state opportunamente coinvolte anche le rappresentanze sindacali aziendali, con le quali il datore di lavoro discuterà la definizione di un apposito protocollo di regolamentazione (aziendale)<sup>48</sup>, utilizzando lo schema vincolante delineato dal Protocollo nazionale condiviso tra governo e parti sociali<sup>49</sup>.

Decidendo di emanare una disciplina speciale per la prevenzione del rischio contagio da Sars Cov-2 (per gli ambienti di lavoro non sanitari), si sono sicuramente volute evitare ai datori di lavoro le tante difficoltà insite nel dover ricondurre l'adempimento dei loro obblighi di valutazione e gestione dentro le ordinarie procedure (e le relative tempistiche) disciplinate dal d.lgs. n. 81/2008, definendo modalità di più facile e rapida attuazione, da condividere con le rappresentanze sindacali e, soprattutto, "autosufficienti" (rispetto al suddetto rischio), tutt'altro che avulse dalle dinamiche di funzionamento dei sistemi di prevenzione aziendale su cui esse continuano a fare diretto affidamento.

La disciplina speciale non ha messo in discussione la qualificazione del rischio Sars Cov-2 come esogeno, ma ne ha mutato la connotazione, da "potenzialmente" a "ontologicamente" esogena. In conseguenza di ciò, i datori di lavoro non hanno più dovuto chiedersi se il contagio pandemico fosse un rischio di cui farsi carico e, in tal caso, decidere quali strumenti adottare per contenerlo efficacemente (tra quelli raccomandati), ma (soltanto!) impegnarsi ad adottare le misure precauzionali/prevenzionali indicate nei protocolli nazionali, rese inderogabili (*in pejus*), integrabili o sostituibili con altre ritenute più idonee, dopo averle preventivamente condivise con le rappresentanze sindacali mediante la stesura (necessaria) di uno specifico protocollo di regolamentazione aziendale nel quale, tra l'altro, è prevista come obbligatoria l'istituzione di un apposito comitato che ne curi l'applicazione, la verifica e l'aggiornamento, nel quale sono coinvolti anche i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza<sup>50</sup>.

Così intesa, la speciale disciplina anticovid concordata tra governo e parti sociali appare tutt'altro che sorprendente: attribuire al Sars Cov-2 una natura ontologicamente esogena è coerente con l'eziologia di un rischio che più che generico è generale, in grado di colpire qualunque organizzazione produttiva. Inoltre, di fronte ad un rischio sconosciuto e a così alta contagiosità, non poteva

<sup>48</sup> Come ben chiariscono le motivazioni di Trib. Matera, decreto 14 settembre 2020, n. 1107, in <http://olympus.uniurb.it>, seppure non vi sia un obbligo per il datore di lavoro di raggiungere un accordo con i sindacati sui contenuti del protocollo aziendale, la loro consultazione preventiva è comunque necessaria, pena l'antisindacalità della condotta.

<sup>49</sup> Secondo quanto riportato in una nota diffusa da Confindustria (2 novembre 2022), a seguito della cessazione dello stato di emergenza il ricorso alle misure del Protocollo nazionale, pur diventato facoltativo, resterebbe fortemente raccomandato, non potendosi ritenere "a scadenza" né la disciplina in materia di infortuni sul lavoro né l'equiparazione dell'adozione del protocollo all'osservanza dell'art. 2087 c.c. (su cui, *infra*).

<sup>50</sup> Come il mancato coinvolgimento delle rappresentanze sindacali (delle diverse sedi aziendali), anche la mancata costituzione del comitato nell'ambito di ciascuna unità produttiva interna configura un'ipotesi di condotta antisindacale: così Trib. Treviso, decreto 2 luglio 2020, n. 2571, con nota di R. DIAMANTI, *La violazione dei protocolli anti-Covid-19 come condotta antisindacale*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2020, II, p. 794 ss. Si veda anche Trib. Matera, decreto 14 settembre 2020, n. 1107, già cit.

che spettare (innanzitutto) alle autorità istituzionalmente preposte e alle parti sociali il compito di individuare gli strumenti di precauzione/prevenzione più efficaci da (far) adottare nelle aziende. Neppure la previsione dell'eccezionale sistema di vigilanza affidato alla responsabilità dei prefetti e all'azione delle forze di polizia – destinato a verificare (ed eventualmente sanzionare) l'adozione nei regolamenti aziendali di tutte le misure indicate nei protocolli nazionali – può contraddirne il saldo ancoraggio ai principi e alle regole disciplinati dal d.lgs. n. 81/2008.

4.1. (segue:) *La disciplina anticovid come nuova (tipologia di) procedura guidata/standardizzata di valutazione del rischio?*

Per riuscire a “collocare” in modo giuridicamente convincente la speciale disciplina di valutazione e gestione del rischio Sars Cov-2 all'interno del complesso *corpus* normativo che dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008 disciplina i nostri sistemi di prevenzione aziendale, occorre essere innanzitutto consapevoli di quanto il nostro legislatore si sia speso nel prevedere (e rendere sempre più efficaci) un insieme di strumenti/procedure destinati a “guidare” il datore di lavoro verso un corretto (e soprattutto esaustivo) adempimento dei suoi obblighi indelegabili di individuazione, valutazione e documentazione dei rischi<sup>51</sup>.

Sono molte le disposizioni che meriterebbero di essere in tal senso segnalate. Tra queste rientra senz'altro quella che impone al datore di lavoro di prestare una particolare attenzione alla presenza di gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari collegati, rispettivamente, alle differenze di genere ed età, alla provenienza da altri paesi o alla tipologia contrattuale, e ciò all'evidente scopo di garantire che l'attività di valutazione dei rischi sia svolta in modo completo e approfondito<sup>52</sup>.

Identica è la *ratio* che esprime l'art. 28, comma 2, quando, obbligando alla redazione e all'aggiornamento del Dvr, ne dettaglia (molto più puntualmente che in passato) i contenuti necessari, che esaltano la sua dimensione sistemica, il carattere procedurale e la pianificazione partecipata. Basti a tal fine richiamare le disposizioni di cui alle lett. *f* e *d*: la prima, relativamente all'individuazione di mansioni che espongono i lavoratori a rischi specifici, richiama i datori di lavoro a una valutazione dei rischi strettamente collegata alla programmazione di attività formative mirate; la seconda chiarisce come l'individuazione delle misure di

---

<sup>51</sup> Strumenti e procedure presidiate da un severo sistema di vigilanza/controllo (interno ed esterno): C. LAZZARI, *Salute e sicurezza*, cit., p. 195; L. ANGELINI, *Il sistema istituzionale*, cit., p. 179 ss.; P. PASCUCCHI, L. ANGELINI, C. LAZZARI, *I sistemi*, cit., p. 621 ss.

<sup>52</sup> Una formulazione criticata da E. GRAGNOLI, *Sub art. 28-20*, in C. ZOLI (a cura di), *Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro*, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, V. 1, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 396 ss., secondo cui il riferimento a “tutti” i rischi garantirebbe già la portata onnicomprensiva dell'obbligo. A meglio considerare, l'intento del legislatore è quello di richiamare l'attenzione dei datori di lavoro su alcuni rischi particolari di cui occorre sempre verificare la presenza all'interno dell'organizzazione: L. ANGELINI, *La valutazione di tutti i rischi*, in P. PASCUCCHI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d. lgs. n. 81/2008*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 93-94.

prevenzione vada accompagnata dall'indicazione delle procedure per la loro attuazione e dei ruoli dell'organizzazione che vi debbono provvedere, da assegnare a soggetti con adeguate competenze e poteri<sup>53</sup>.

L'intento di "accompagnare" il datore di lavoro è evidente anche là dove il d.lgs. n. 81/2008 disciplina aspetti che esigono un livello di competenze di ordine tecnico-operativo particolarmente elevato. È questo il caso delle disposizioni dettagliatissime che presiedono la valutazione dei rischi specifici racchiuse nei titoli successivi al primo, ovviamente anche quelli di natura biologica (da possibile contagio) in cui, dopo l'attuazione della direttiva europea 2020/739/UE del 3 giugno 2020, è ora ricompreso anche il Sars Cov-2<sup>54</sup>. È altresì il caso della valutazione dei rischi di natura psico-sociale da *stress* lavoro-correlato – che si segnalano per la particolare difficoltà che comporta (soprattutto) la loro individuazione e la scelta delle misure più idonee a contrastarli – per la quale è stata prevista una procedura specifica definita dalla Commissione consultiva permanente<sup>55</sup>.

A ben vedere, ciò che la definizione di una specifica e compiuta procedura per la valutazione dello stress lavoro correlato apre è una prospettiva nuova nella complessa disciplina delle azioni connesse all'individuazione/valutazione dei rischi, nella quale, oltre al c.d. modello standardizzato (utilizzabile nelle imprese medio-piccole) figurano diversi "percorsi assistiti" in grado (almeno potenzialmente) di assicurare un adempimento diligente dell'obbligo di sicurezza datoriale<sup>56</sup>. La possibilità di ricorrere all'istituto della c.d. "nuova autocertificazione" – che sembrerebbe animato più dalla volontà di semplificare l'adempimento che non di assicurarne la correttezza<sup>57</sup> – non inficia l'utilità strategica che la disponibilità di procedure e strumenti di valutazione mirati alla natura dei rischi e alla tipicità dei

<sup>53</sup> Anche dalla struttura e dai contenuti del Dvr si evince che la valutazione dei rischi non sia riferibile indistintamente all'ambiente di lavoro, ma comporti la presa in carico di tutte le differenti situazioni di pericolo/rischio relative alla specifica condizione psico-fisica dei lavoratori, alla natura delle mansioni assegnate e al "posto" loro riservato all'interno dell'organizzazione. Così: L. ANGELINI, *La valutazione*, cit., p. 100; A. ANDREANI, *Brevi spunti di riflessione sui modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro*, in P. PASCUCI (a cura di), *Salute*, cit., p. 147 ss.

<sup>54</sup> L. ANGELINI, *La valutazione*, cit., p. 101; L. ANGELINI, *La multilevel governance*, cit., p. 144. Sostiene l'operatività generalizzata (anche se a "geometria variabile") delle norme generali del Titolo X rispetto alla gestione del rischio pandemico, A. ORSINA, *La pandemia e la tutela penale della salute e sicurezza del lavoro: il ruolo dei "protocolli condivisi"*, in "Diritto penale e processo", n. 11/2022, p. 1458 ss.

<sup>55</sup> L. ANGELINI, *La valutazione*, cit. p. 95 ss. Sulla disciplina in tema di *stress* lavoro-correlato: R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato. Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, Trieste, EUT, 2012; L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*, Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013, in "I Working Papers di Olympus", n. 3/2014.

<sup>56</sup> *Amplius*, P. TULLINI, *Organizzazione e partecipazione nel sistema della sicurezza sul lavoro*, in G. NATULLO, P. SARACINI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Regole, organizzazione, partecipazione*, in "Quaderni di Diritti, Lavori, Mercati", Napoli, Esi, 2017, p. 33 ss. Come sottolinea C. LAZZARI, *Salute e sicurezza*, cit., p. 199, l'introduzione delle procedure standardizzate di valutazione del rischio – definite dalla Commissione consultiva permanente e recepite dal d.m. 30 novembre 2011 – avrebbe fornito una risposta concreta e positiva al problema dell'adempimento dell'obbligo di valutazione nelle realtà aziendali di minori dimensioni.

<sup>57</sup> Cfr.: C. LAZZARI, *Salute e sicurezza*, cit. p. 197 ss.; L. ANGELINI, *La valutazione*, cit., p. 102, 106-107.

contesti organizzativi può determinare rispetto al buon funzionamento dei sistemi di prevenzione aziendale. Ci basti ricordare come esempio la piattaforma Oira elaborata dalle istituzioni europee e resa fruibile in Italia dall'Inail, destinata alle piccole/piccolissime imprese rientranti nelle attività produttive a c.d. “basso rischio”, e resa idonea anche per la gestione del rischio Covid.

Tutto ciò ricordato, non dovrebbe risultare difficile immaginare come in questo già “affollato” insieme di procedure e strumenti che condividono la finalità di sostenere il datore di lavoro nell’adempimento dei suoi obblighi prevenzionali indelegabili possa trovare posto anche la speciale procedura di regolamentazione aziendale anticovid prevista per gli ambienti di lavoro non sanitari. È fuor di dubbio, infatti, che anch’essa sia stata definita con l’intento (condiviso con le rappresentanze sociali) di facilitare/sostenere i datori di lavoro nello svolgimento di un’attività di individuazione/valutazione/documentazione resa straordinariamente difficile e complessa per l’elevata contagiosità di un rischio (biologico) sconosciuto ed esogeno, da compiersi con l’urgenza imposta da una rapidità di diffusione che la stragrande maggioranza dei sistemi di prevenzione aziendale non avrebbero saputo contenere essendo del tutto impreparati alla gestione dei rischi di natura biologica non presenti all’interno del normale ciclo produttivo.

#### 4.2. (segue:) *La disciplina anticovid come modello (esclusivo e obbligatorio) di organizzazione e gestione del rischio?*

Con l’emanazione della speciale disciplina aziendale anticovid destinata agli ambienti di lavoro non sanitari il legislatore si è tuttavia spinto oltre gli obiettivi che è possibile perseguire attraverso l’introduzione delle procedure guidate/standardizzate/semplificate dei rischi. Il complesso sistema di regole precauzionali/prevenzionali incentrato su protocolli nazionali e linee guida regionali<sup>58</sup>, infatti, non esaurisce la sua portata nel chiarire la natura (esogena) del rischio da Sars Cov-2 o nella valutazione/individuazione condivisa delle misure da adottare (e da riportare nello specifico regolamento aziendale), ma prevede anche la costituzione di appositi comitati deputati a controllarne l’applicazione e assicurarne l’aggiornamento<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Si ricorderà che con l’emanazione del dpcm 17 maggio 2020 (e del d.lgs. n. 33 del 16 maggio 2020, convertito nella l. n. 74/2020), il governo ha integrato il sistema fondato sui protocolli nazionali e di settore prevenendo (all’art. 1, comma 14) che (la riapertura del) le attività economiche, produttive e sociali avrebbero potuto svolgersi nel rispetto delle linee guida settorialmente eventualmente adottate dalle regioni e/o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome. Per approfondire: A. MARESCA, *Il rischio di contagio da Covid-19 nei luoghi di lavoro: obblighi di sicurezza e art. 2087 c.c. (prime osservazioni sull’art. 29 bis della l. n. 40/2020)*, in questa “Rivista”, n. 2/2020, II, p. 1 ss.

<sup>59</sup> Inizialmente previsti soltanto a livello aziendale, a seguito delle disposizioni integrative inserite nella versione del 24 aprile 2020, i comitati sono stati costituiti anche a livello territoriale, insediati presso gli organismi paritetici coerentemente con la particolare tipologia di rappresentanza sindacale operante nelle piccole/medie imprese appartenenti ad ambiti in cui sono istituiti e operano

A prescindere dalla loro tipologia (aziendale/territoriale)<sup>60</sup>, ciò che la disciplina anticovid sembrerebbe ricalcare attraverso la loro costituzione è l'archetipo di un modello di organizzazione e gestione (*ex art. 30 del d.lgs. n. 81/2008*) – speciale, esclusivo (per quel solo rischio) e obbligatorio – all'adozione del quale non possono non conseguire (almeno) tutti gli effetti giuridici che l'ordinamento fa derivare dall'adozione ed efficace implementazione di un Mog<sup>61</sup>.

Coerentemente con la struttura e i contenuti essenziali di un modello di organizzazione e di gestione – modello che ha come presupposto indefettibile che siano adempiuti tutti gli obblighi di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori<sup>62</sup> – la speciale disciplina anticovid segue con particolare rigore il dettato del 3° e del 4° comma dell'art. 30, del d.lgs. n. 81/2008, in cui si prevedono sia la definizione/articolazione di un sistema di verifica, gestione, controllo del rischio, sia l'attuazione e il mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate, da intendersi anche come un possibile aggiornamento delle stesse in ragione dell'evoluzione del contesto organizzativo<sup>63</sup>.

Per quanto concerne le dinamiche partecipative, la costituzione e l'azione dei comitati anticovid sembra rispettare fedelmente tutti i dettami imposti dalle più recenti linee guida per l'implementazione e il funzionamento dei sistemi aziendali di gestione della salute e sicurezza (UNI ISO 45001:2018), secondo i quali la partecipazione e la consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti rivestono un ruolo portante non soltanto per la loro adozione, dovendo l'organizzazione prevedere processi (di partecipazione/ consultazione) idonei rispetto ai livelli, alle funzioni e alle attività più importanti del sistema<sup>64</sup>. Relativamente ai comitati territoriali, la cui costituzione e il cui funzionamento si avvalgono del supporto fondamentale della bilateralità/pariteticità, il modello potrebbe addirittura considerarsi come già di per sé asseverato, con tutto ciò che questo giuridicamente comporta (ma su ciò, *infra*)<sup>65</sup>.

---

sistemi di bilateralità/pariteticità. A proposito della “preminenza” e al rilievo pubblicistico che, dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 81/2008, avrebbero acquisito i Rlst rispetto ai Rls aziendali, si veda A. TAMPIERI, *Legislazione dell'emergenza*, cit., p. 198 ss., p. 205 ss.

<sup>60</sup> Il protocollo nazionale consente la costituzione, come facoltà, non come obbligo, di una terza tipologia di comitati a competenza “territoriale”, aventi funzioni specifiche. Su ciò, *sub* § 7.

<sup>61</sup> *Ex pluris*: M. GIOVANNONE, *Modelli organizzativi e sicurezza sui luoghi di lavoro alla prova del Covid-19 e a vent'anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 231/2001*, in questa “Rivista”, 1/2022, I, p. 94 ss.

<sup>62</sup> Sul complesso rapporto di parziale sovrapposizione/corrispondenza dei sistemi di gestione con i modelli di organizzazione (di cui costituiscono soltanto una parte seppur essenziale), fermo restando che soltanto i modelli sono formalmente rilevanti per l'ordinamento giuridico, P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi*, cit., pp. 349-350.

<sup>63</sup> A. ANDREANI, *Brevi spunti*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza*, cit., p. 147 ss.

<sup>64</sup> P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 543 ss. Sul fondamentale ruolo riservato ai Rls rispetto all'adozione ed efficace implementazione dei Mog, sia consentito di rinviare ancora a L. ANGELINI, *La rappresentanza dei lavoratori*, cit., p. 130 ss.

<sup>65</sup> P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza*, cit., p. 549. V. anche P. LAMBERTUCCI, *Obbligo di sicurezza: tutela collettiva e controllo giudiziario per l'effettività della prevenzione*, in “Diritti, Lavori, Mercati”, n. 3/2021, pp. 568-569. Convincente la tesi di allargare l'area di coinvolgimento dei Rls rispetto all'adempimento di tutti gli obblighi che incombono sul datore di lavoro: così, L. ZOPPOLI, *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto ad assicurare la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 18/2012, p. 1 ss.

4.3. (segue:) *Disciplina anticovid e obbligo di sicurezza. Sull'art. 29 bis della l. n. 40/2020*

Se l'osservanza della disciplina speciale sembra esaurire l'obbligo della valutazione e gestione del (solo) rischio Covid-19 – null'altro potendosi chiedere o pretendere se non la sua scrupolosa osservanza – ciò non significa affatto che tutti gli obblighi datoriali (prevenzionali) connessi alla gestione delle conseguenze della pandemia all'interno dei luoghi di lavoro possano considerarsi assolti. Rispetto alla valutazione globale (contestuale e integrata) di tutti i rischi presenti nell'organizzazione aziendale, l'applicazione delle misure di contenimento del contagio da Sars Cov-2 è in grado di generare una pluralità di effetti “indiretti” derivanti (per lo più a cascata) dalle modifiche degli assetti produttivi e dei contenuti mansionali determinate dal rispetto delle misure formalmente riscontrate nel Dvr. Soltanto dallo svolgimento attento e puntuale di entrambe le (distinte) attività valutative – quelle imposte dalla speciale procedura anticovid, da un lato, e quelle occasionate dal necessario adeguamento del sistema di prevenzione aziendale, dall'altro – dipenderà l'esatto adempimento di tutti gli obblighi di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori in tempi di Covid-19.

Tutto ciò premesso, per quanto concerne gli obblighi connessi alla sola valutazione del rischio Covid-19 imposti con la legislazione speciale occorre senz'altro interrogarsi sulla portata del molto discusso art. 29 *bis* della l. n. 40/2020, in cui si prevede che i datori di lavoro adempiono l'obbligo di sicurezza *ex* art. 2087 c.c. mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nei protocolli indicati dalla stessa norma unitamente all'adozione e al mantenimento delle misure ivi previste<sup>66</sup>.

Innanzitutto, non dovrebbero sollevarsi dubbi sull'obiettivo perseguito dal legislatore con la sua emanazione: circoscrivere l'ambito delle responsabilità datoriali connesse al rischio Covid-19 attraverso l'individuazione delle regole da rispettare, attribuendo certezza alle condotte (prevenzionistiche) da tenere<sup>67</sup>. Nella condizione emergenziale determinata dalla diffusione del contagio, infatti, occorre soprattutto garantire un adempimento puntuale, omogeneo e diffuso dell'obbligo datoriale di sicurezza<sup>68</sup>, rispetto al quale l'individuazione di misure atipiche o innominate (oltre a quelle indicate nei protocolli) – che costituisce il

---

<sup>66</sup> *Ex pluris*: P. PASCUCI, *Sicurezza sul lavoro e Covid 19. Obblighi e responsabilità del datore di lavoro*, in *Responsabilità ed obblighi di lavoratori e datori di lavoro dopo i nuovi protocolli sicurezza e vaccini*, “Quaderni di Argomenti di Diritto del lavoro”, n. 19, Piacenza, La Tribuna, 2021, p. 10 ss.

<sup>67</sup> Il legislatore avrebbe accolto l'auspicio formulato dal comitato di esperti nell'ambito del documento “Iniziative per il rilancio Italia 2020-22”, secondo il quale l'adozione o l'osservanza dei protocolli come adempimento integrale dell'obbligo di sicurezza *ex* art. 2087 c.c. avrebbe garantito l'uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale della disciplina prevenzionale. *Amplius*: F. AMENDOLA, *Covid-19*, cit., p. 59 ss.; A. ORSINA, *La pandemia*, cit., p. 1457 ss., sottolinea come l'art. 2087 c.c. sia stato spesso strumentalizzato (nella prassi applicativa) per imporre al datore di lavoro *standards* di diligenza difficilmente esigibili, tanto da avallare forme occulte di responsabilità “para oggettiva”.

<sup>68</sup> M. MARAZZA, *L'art. 2087 c.c.*, cit., p. 274 ss., evidenzia come i contenuti dell'art. 29 *bis* siano coerenti con quanto dispone l'art. 5, par. 4, della direttiva n. 89/391/Cee, il quale consente agli stati membri di prevedere l'esclusione o la limitazione delle responsabilità datoriali per fatti dovuti a circostanze a loro estranee, eccezionali o imprevedibili, o a eventi eccezionali, con conseguenze comunque inevitabili nonostante la diligenza osservata.

principale effetto dell'art. 2087 c.c., alla luce del principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile/disponibile – avrebbe potuto rivelarsi non soltanto inefficace, ma addirittura pericolosa, a fronte delle troppe incertezze relative alla natura del virus e alle modalità più adeguate per contrastarne la diffusione<sup>69</sup>.

Si tratta sicuramente di intenzioni buone e condivisibili: peraltro, a prescindere dall'art. 29 *bis*, sarebbe stato comunque difficile non riconoscere a un datore di lavoro che avesse rispettato scrupolosamente tutte le misure definite nei protocolli e condivise con le rappresentanze sindacali aziendali, l'avvenuto adempimento degli obblighi di sicurezza connessi alla prevenzione del rischio da Sars Cov-2: ai sensi dell'art. 2087 c.c., infatti, il datore di lavoro è tenuto ad adeguarsi alle migliori acquisizioni della scienza (indubbiamente condensate nei protocolli) senza doversi spingere oltre nella ricerca di cautele o di dispositivi<sup>70</sup>.

Ciò considerato, la domanda da porsi è se, come congeniato, l'art. 29 *bis* rappresenti davvero uno strumento in grado di delimitare le responsabilità datoriali entro i confini segnati dai protocolli, surrogando *in toto* la portata dell'art. 2087 c.c., oppure se esso continui ad indicare (sempre attraverso i contenuti dei protocolli) soltanto una soglia inderogabile, necessaria ma non di per sé sufficiente a garantire sempre e comunque le condizioni di salute e sicurezza che la legge impone siano assicurate ai lavoratori<sup>71</sup>.

Molte delle opinioni che sono state espresse sull'art. 29 *bis* condividono un certo scetticismo rispetto ai suoi possibili effetti giuridici; la disposizione è stata considerata scontata, inutile, simbolica, in grado di avere un qualche impatto di ordine pedagogico o di indirizzo, una sorta di monito rivolto soprattutto a una giurisprudenza che sarebbe adusa ad attribuire responsabilità con il “senno del poi”, sulla base di una fonte (l'art. 2087 c.c. per l'appunto) che consente addebiti di colpa generica sufficienti a giustificare condanne<sup>72</sup>. Non è tuttavia mancato chi – richiamandosi esplicitamente allo strumento dei modelli di organizzazione e di gestione e ai loro effetti giuridici quando adottati ed efficacemente implementati – ha sostenuto come il rispetto delle prescrizioni dei protocolli sarebbe di per sé idoneo a escludere responsabilità ultronee del datore di lavoro<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> P. PASCUCCI, A. DELOGU, *L'ennesima sfida*, cit., p. 1 ss.

<sup>70</sup> In tal senso, anche la circolare Inail n. 22/2020. Cfr.: L. FANTINI, *La nascita e l'evoluzione del d. lgs. n. 81/2008*, in “Il d. lgs. 81/08: genesi ed applicazione della disciplina sulla salute e sicurezza sul lavoro. Alberto Andreani e la sicurezza sul lavoro (in memoria)”, Atti del Webinar organizzato il 25 novembre 2021 dall'Istituto Superiore di Sanità, in questa “Rivista”, n. 2/2021, II, p. 15.

<sup>71</sup> P. ALBI, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità del datore di lavoro nella fase della pandemia*, in “Il Lavoro nella Giurisprudenza”, n. 12/2020, p. 1117 ss.

<sup>72</sup> È l'opinione di V. MONGILLO, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 47 ss. V. anche F. AMENDOLA, *Covid-19*, cit., p. 61 ss. e A. ORSINA, *La pandemia*, cit., pp. 1457-1458, la quale, nel riconoscere come l'opinione prevalente della dottrina (soprattutto penalistica) converga sulla modesta funzione tipizzante dei protocolli condivisi, ritiene che essi siano in verità chiamati a svolgere un ruolo nevralgico come parametro di riferimento cautelare messo a disposizione del datore di lavoro.

<sup>73</sup> Ad avviso di A. MARESCA, *Il rischio*, cit., p. 1 ss., le prescrizioni contenute nei protocolli si “sostituiscono” all'applicazione dell'art. 2087 c.c., scongiurando così il verificarsi di vari pericoli, tra cui la non uniformità dei contenuti delle misure di prevenzione e l'amplessissima discrezionalità del giudice. Da ultimo, G. NATULLO, *La gestione della pandemia*, cit., pp. 90-91.

A ben riflettere, la speciale normativa anticovid ripropone uno schema d'intervento già sperimentato, per delimitare la responsabilità medica, ad esempio: attraverso la configurazione di linee guida affidabili, si è cercato di dare risposta alla pressante richiesta di maggiore determinatezza nell'accertamento delle fattispecie colpose definendo parametri circostanziati da cui desumere l'avvenuta osservanza degli obblighi di prudenza, perizia e (soprattutto) diligenza<sup>74</sup>. *Mutatis mutandis*, senza la pretesa di corrispondere ad un immaginifico "scudo penale", anche la previsione dell'art. 29 *bis* scommette sull'individuazione di un parametro valutativo della diligenza attesa dal datore di lavoro (esplicitata nei protocolli), di fronte ad una gestione del rischio da Sars-Cov-2 all'interno dell'organizzazione produttiva che sarebbe altrimenti "proibitiva".

Per natura e contenuti, i protocolli anticovid possono senz'altro essere considerati delle linee guida affidabili. Tuttavia, intesi come parametro valutativo della diligenza, l'individuazione/selezione delle fonti effettuata dall'art. 29 *bis* si presenta non scevra da incertezze o ambiguità, rientrandovi non soltanto il Protocollo nazionale del 24 aprile 2020 (e le sue successive modifiche e integrazioni), ma anche i protocolli di cui all'art. 1, comma 14, del d.l. n. 33/2020 (quelli di livello regionale o stipulati in sede di Conferenza stato-regioni) e, in via sussidiaria, i protocolli e gli accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In realtà, ciò a cui rinvia l'art. 29 *bis* è una «oscura selva regolativa»<sup>75</sup> da cui scaturiscono un'imprecisata congerie di obblighi e/o raccomandazioni, nell'ambito dei quali non è facile identificare le misure più adeguate alla specifica realtà aziendale. A tutto ciò si aggiunga la prevalenza di disposizioni (protocollari) dai contenuti elastici e indeterminati, connaturati da una inevitabile "dose" di discrezionalità, da adattare, attuare correttamente e mantenere/aggiornare per garantire nel tempo il buon funzionamento dello speciale sistema di prevenzione<sup>76</sup>.

In punto di stretto diritto, per contenere davvero tutte le responsabilità e arrivare a escludere il possibile rientro in campo dell'art. 2087 c.c. (nell'accertamento della colpevolezza del datore di lavoro) servirebbe una sorta di "clausola di chiusura" che a fronte della tipizzazione tassativa di misure ben definite da attuare (determinate ed esaustive) escludesse rilevanza penale a ogni

---

<sup>74</sup> Di fronte a un orientamento giurisprudenziale sempre più severo rispetto all'accertamento della colpa medica, già con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 158/2012 (convertito nella l. n. 189/2012, la c.d. "legge Balduzzi"), successivamente con l'art. 590 *sexies* c.p. (ex l. n. 24/2017, meglio nota come legge "Gelli-Bianco"), il legislatore ha cercato di escludere la responsabilità penale dell'esercente la professione sanitaria qualora fossero state rispettate linee guida accreditate e buone pratiche clinico-assistenziali. Oltre che nei casi di imprudenza, di negligenza e di grave imperizia nella fase attuativa delle raccomandazioni fornite, l'esclusione non opera quando le linee guida siano state individuate e selezionate in modo inadeguato. Sul ricorso alle c.d. "norme scudo", *amplius*, E. PENCO, *Esigenze e modelli di contenimento della responsabilità nel contesto del diritto penale pandemico*, in "Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale", n. 1/2021, p. 17 ss., in part. p. 31 ss.

<sup>75</sup> Così la definisce F. AMENDOLA, *Covid-19*, cit., p. 76.

<sup>76</sup> F. AMENDOLA, *Covid-19*, cit. p. 75, ci ricorda che l'attitudine precauzionale va testata sul campo (in azienda) e che lo spazio per profili di colpa generica di per sé incompressibile legittima l'opera inventiva del giudice. Sui contenuti dei protocolli, A. DELOGU, *Funzioni*, cit., p. 171 ss.

comportamento comunque produttivo di malattia professionale o infortunio<sup>77</sup>. In mancanza di una clausola di tal fatta<sup>78</sup>, l'art. 29 *bis* dovrebbe comunque indurre i datori di lavoro alla più scrupolosa applicazione delle misure indicate nei protocolli (a fronte dei potenziali esoneri che ne potrebbero derivare)<sup>79</sup>, ma anche riuscire a delimitare (tecnicamente) le condotte colpose realmente addebitabili (già nella fase preliminare delle indagini)<sup>80</sup>, a tal fine considerando che l'art. 2087 c.c. non può mai configurare un obbligo impossibile da soddisfare, né tantomeno avallare ipotesi di responsabilità oggettiva<sup>81</sup>.

Più che sostitutiva o di “interpretazione autentica”<sup>82</sup>, l'art. 29 *bis* finisce così per accreditarsi come norma attuativa dell'art. 2087 c.c.<sup>83</sup>, la cui “tenuta” è assicurata soprattutto dalla condivisione dei contenuti dei protocolli, la quale comporta non soltanto la definizione delle regole più idonee secondo la migliore scienza ed esperienza, ma ne accompagna l'applicazione, arrivando a prevederne l'aggiornamento (permanente). A fronte di una discrezionalità non realisticamente comprimibile nell'individuazione delle misure e nella loro adeguata applicazione, ciò che qui fa maggiormente “premio” è che si tratta di una discrezionalità concertata con le rappresentanze sindacali, in ragione della quale sarebbe ingiustificabile prima ancora che incoerente considerare colpevole (dell'eventuale infortunio) un datore di lavoro per aver osservato scrupolosamente misure che sono state condivise perché ritenute le più adeguate.

Alla funzione strategica che anche grazie all'art. 29 *bis* la partecipazione ha assunto nell'ambito della speciale disciplina anticovid di tutela della salute e

<sup>77</sup> In proposito, vedasi l'emendamento proposto in Senato (in sede di conversione del d.l. n. 23/2020) volto a introdurre un nuovo art. 23 *ter*, rubricato «Esonero da responsabilità per eventuale contagio», a mente del quale «l'impresa che si attiene ai contenuti del Protocollo ... del 24 aprile 2020 ... nonché agli specifici protocolli di settore, è esonerata da ogni responsabilità connessa ad eventuali contagi contratti da lavoratori, clienti o altre persone all'interno delle aree aziendali».

<sup>78</sup> Criticano il ricorso a meccanismi tanto estesi di esenzione della responsabilità; V. MONGILLO, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 48 ss.; A. TAMPRIERI, *Legislazione dell'emergenza*, cit., pp. 203-204.

<sup>79</sup> Non è peraltro da escludersi che si produca l'effetto contrario, quello di “rassicurare troppo” rispetto a una esenzione che non può tecnicamente considerarsi assolutamente garantita. In tema, si veda L. GESTRI, *Il rapporto fra la normativa emergenziale e dei protocolli Covid-19 ed il sistema prevenzionistico e di sicurezza sui luoghi di lavoro: nuovi obblighi ed ipotesi di responsabilità penale per il datore di lavoro?*, in “Sistema penale”, n. 6/2020, p. 300 ss.

<sup>80</sup> Per la valorizzazione dei contenuti della proposta della “Commissione Grosso” rispetto al contenimento della responsabilità colposa in presenza di condotte conformi alle prescrizioni cautelari chiamate a regolare l'esercizio di attività pericolose, A. DI LANDRO, *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio. Strumenti penali ed extrapenal di tutela*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 286 ss.

<sup>81</sup> Per tutti, L. MONTUSCHI, *Dai principi al sistema di sicurezza sul lavoro*, in C. ZOLI (a cura di), *I Principi Comuni*, in L. MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro: d.lgs. 9 aprile 2008, n. 21 e successive modifiche*, Commentario, Vol. 1, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 12-13.

<sup>82</sup> Secondo A. DELOGU, *La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori durante l'emergenza epidemiologica*, in S. BELLOMO, A. MARESCA, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Lavoro e tutele al tempo del Covid-19*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 118, l'art. 29 *bis* va considerato come “norma di interpretazione autentica” dell'art. 2087 c.c., con valore *rebus sic stantibus*.

<sup>83</sup> In tal senso concordano: S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT”, n. 417/2020, p. 11; M. MARAZZA, *L'art. 2087 c.c.*, cit., p. 267; P. PASCUCI, A. DELOGU, *Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19*, in “Sinapsi”, X, n. 1, 2020, p. 132.

sicurezza dei lavoratori e in merito alla possibilità che ciò costituisca una risorsa (irrinunciabile) per migliorare il funzionamento dei sistemi di prevenzione al di là dell'attuale contingenza, occorre senz'altro dedicare un supplemento di riflessione<sup>84</sup>.

5. *La speciale procedura anticovid tra potenzialità del modello di relazioni industriali e valorizzazione delle dinamiche partecipative nei sistemi di prevenzione aziendale*

La scelta di emanare una disciplina speciale concertata con le parti sociali per la tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro non sanitari, secondo logiche (strategicamente) convergenti sia con il nostro (tradizionale) modello di relazioni sindacali sia con i principi e le regole contenuti nel d.lgs. n. 81/2008, credo meriti apprezzamento.

Come si è già cercato di argomentare, la trama dei protocolli nazionali/settoriali e dei protocolli/regolamenti aziendali che il Governo ha voluto rendere inderogabili (in *pejus*) ed efficaci *erga omnes* risulta plasmata sullo schema multilivello (nazionale, aziendale/territoriale) che articola il nostro sistema di contrattazione collettiva e attinge sapientemente al ricco patrimonio esperienziale accumulatosi in tema di rinvii ad accordi collettivi e pratiche neo-concertative<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> G. LUDOVICO, *Sicurezza*, cit., p. 218, esorta a verificare come l'autonomia collettiva riuscirà a esercitare un tale ruolo e, soprattutto, se il maggiore coinvolgimento delle parti sociali nella gestione della sicurezza assumerà "connotati stabili" realizzando un modello di tutela davvero partecipativo. Sulla particolare natura comunitario-partecipativa del diritto alla salute e sul complesso rapporto tra pandemia e partecipazione, E. ALES, *La tutela della salute sul lavoro nel prisma del metodo partecipativo*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, in "Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati", n. 11/2021, p. 231 ss. Ad immaginare un *post* pandemia orientato a valorizzare dinamiche partecipative più ampie e a perseguire obiettivi più avanzati contribuiscono anche i contenuti del nuovo Ccnl dei metalmeccanici del 5 febbraio 2021, soprattutto là dove si evocano (come valori condivisi) il rispetto dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile o dove si prefigurano incontri periodici tra Rspp e Rls per discutere di emissioni, rifiuti, impatti energetici e ambiente. Volendo approfondire, P. PASCUCCI, C. LAZZARI, *Salute e sicurezza: commento agli artt. 4, sez. I, e 1 Sez. IV, Tit. V*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici, 5 febbraio 2021*, 2021, p. 109 ss.

<sup>85</sup> Come sottolinea A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, in O. MAZZOTTA (cura di), *Diritto del lavoro*, cit., p. 216 ss., non soltanto i protocolli operano di per sé come strumenti di diritto riflessivo, ma sono anche in grado di attivare importanti meccanismi riflessivi tra cui lo stesso confronto preventivo con le rappresentanze sindacali aziendali o territoriali. Peraltro, non mancano esperienze significative nell'ambito di aziende in cui la partecipazione in materia di salute e sicurezza, benessere organizzativo e welfare aziendale è diventata una vera e propria risorsa dei sistemi di prevenzione, i quali possono contare su solidi rapporti di collaborazione e momenti/luoghi di coinvolgimento che si manifestano soprattutto nella costituzione di organismi destinati a favorire il confronto e l'individuazione di soluzioni condivise, nella definizione di procedure di informazione, consultazione ed esame congiunto, nella conclusione di specifici accordi. Cfr.: I. ALVINO, *Lo sviluppo della contrattazione decentrata*, cit., p. 36 ss.; S. CIUCCIOVINO, *Relazioni sindacali partecipative e welfare aziendale*, in M. PEDRAZZOLI, *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, Collana di Diritto del Lavoro, Milano, Franco Angeli, 2021, p. 115 ss.; M. VINCIGI, *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, Bologna, Bononia University Press, 2017, p. 91 ss.; L. ANGELINI, *La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza nelle società di capitali e nelle aggregazioni economiche complesse*, in questa "Rivista", n. 2/2017, I, p. 137 ss.

La rapidità (meritoria) con la quale le confederazioni sindacali e datoriali hanno risposto all'invito del governo siglando il primo dei protocolli nazionali, quello del 14 marzo, ha senz'altro dato prova di una grande coesione di intenti e di una forte convergenza tecnico-operativa che, sicuramente favorita, non credo sarebbe ragionevole attribuire soltanto ad una (peraltro attesa) assunzione di responsabilità di fronte all'eccezionale gravità della situazione in atto. È mia convinzione che anche questi protocolli vadano annoverati tra i "buoni frutti" di quel percorso virtuoso che in materia di salute e sicurezza dei lavoratori le nostre relazioni industriali hanno da qualche tempo intrapreso e che, soprattutto nel 2018, ha ricevuto importanti conferme grazie all'approvazione di alcuni significativi documenti unitariamente sottoscritti da Confindustria e da Cgil, Cisl, Uil<sup>86</sup>.

Tra gli strumenti e gli istituti che sono stati nel tempo messi in campo, le confederazioni firmatarie del protocollo nazionale anticovid hanno deciso soprattutto di scommettere su una "diretta chiamata in causa" delle rappresentanze sindacali aziendali<sup>87</sup>, nell'intento di mobilitarle senza tuttavia stabilirne precisamente le modalità<sup>88</sup>. Il messaggio che al di là della contingenza pandemica i firmatari hanno sicuramente voluto lanciare è quello dell'importanza che un maggior coinvolgimento della rappresentanza sindacale potrebbe assumere all'interno del processo di miglioramento della *performance* dei sistemi di prevenzione, senza ovviamente escludere che, in una prospettiva ora meno lontana rispetto al passato, dopo la rappresentanza, il coinvolgimento possa estendersi alla stessa contrattazione collettiva decentrata (aziendale e/o territoriale che sia)<sup>89</sup>.

La decisione di non irregimentare il coinvolgimento della rappresentanza sindacale dentro i tradizionali canali dell'informazione, consultazione ed esame congiunto, aprendo piuttosto a un confronto preventivo "a tutto campo" da attuare senza vincoli o schemi predefiniti (come si esplicita chiaramente nelle premesse del protocollo nazionale), si presta ad attivare anche un ulteriore "canale

<sup>86</sup> *Amplius*, L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia*, in questa "Rivista", n. 1/2020, I, p. 109 ss. V. anche, con accenti maggiormente critici, S. BATTISTELLI, D. FONTANA, *Primo accordo attuativo del «Patto per la fabbrica»: quali criticità per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro*, in "Rivista giuridica del lavoro", 3/2020, I, p. 497 ss.

<sup>87</sup> Sulla complessa relazione fra rappresentanza specialistica per la sicurezza e rappresentanze sindacali aziendali, in particolare nel modello partecipativo per la sicurezza implementato in FCA, L. ANGELINI, *La rappresentanza*, cit., p. 111 ss. Si veda anche A. PERULLI, «Diritto riflessivo» e autonomia collettiva al tempo di Covid-19, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 2020, I, p. 303 ss.

<sup>88</sup> Che tuttavia riguardano sia la produzione delle regole che la loro effettiva attuazione, senza escludere dinamiche simili a quelle di codeterminazione/cogestione. Cfr. P. PASCUCI, C. LAZZARI, *Commento*, cit., p. 117 ss.

<sup>89</sup> Sull'importanza del ruolo che può essere svolto dalla contrattazione collettiva per l'attuazione di politiche gestionali adeguate anche per quanto concerne le loro ricadute ambientali e che presuppongono il ricorso a modelli a forte impronta partecipativa si vedano: B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT", n. 37/2020, p. 37 ss.; A. TAMPIERI, *Legislazione dell'emergenza*, p. 191 e p. 196 ss. "Patto per la fabbrica" e pandemia hanno rilanciato l'attenzione intorno agli aspetti collettivi della tutela della salute in azienda su entrambi le direttrici dell'azione sindacale, vale a dire, i modelli di rappresentanza e la contrattazione collettiva. Per approfondire, S. BATTISTELLI, D. FONTANA, *Primo accordo*, cit., p. 497 ss. *Amplius*, A. TAMPIERI, *Sicurezza sul lavoro e modelli di rappresentanza*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 71 ss.

di comunicazione/raccordo” tra dinamiche partecipative e modello di relazioni sindacali (in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, ovviamente), tale da non pregiudicare alcuno dei possibili sviluppi. Né va sottaciuta la rilevanza della previsione secondo cui il confronto preventivo coinvolge anche le «persone che lavorano» in quanto portatrici di conoscenza ed esperienza specifiche rispetto alle singole realtà aziendali o territoriali<sup>90</sup> e, soprattutto, i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Sul ruolo degli Rls/Rlst, in particolare, il riconoscimento della loro centralità diventa ancora più esplicito nella composizione dei comitati aziendali e territoriali anticovid, dove la rappresentanza sindacale si limita ad affiancare quella specialistica senza mostrare intenti di sostituzione o comunque di “compromissione” delle prerogative alla stessa legislativamente e contrattualmente riconosciute. Parimenti coinvolte nella gestione del rischio Sars Cov-2 sia nella fase di adozione delle misure che in quella di attuazione, controllo e aggiornamento, rappresentanza sindacale e rappresentanza specialistica (per la sicurezza sul lavoro) sono chiamate a dare vita a un modello di “partecipazione rafforzata” in grado di supportare le altre figure chiave della prevenzione aziendale (datore di lavoro, Rsp e medici competenti)<sup>91</sup>, grazie alla possibilità di accedere a tutto il patrimonio di strumenti, risorse, conoscenze e (soprattutto) competenze esistenti all’interno del nostro sistema di relazioni sindacali<sup>92</sup>.

A ben vedere, neppure l’interazione tra sistema di prevenzione e rappresentanze sindacali aziendali realizzata attraverso il coinvolgimento diretto dei loro rispettivi protagonisti propone uno schema inedito. La partecipazione della rappresentanza sindacale aziendale al fianco di quella specialistica (Rls/Rlst) nella gestione del contagio si inserisce nella medesima prospettiva in cui si era mosso il legislatore quando, in attuazione della direttiva quadro n. 89/391/Cee, ha previsto che i rappresentanti per la sicurezza fossero individuati all’interno delle rappresentanze sindacali (ove costituite in azienda)<sup>93</sup>. Identico ne è sicuramente l’obiettivo: accrescere l’efficacia delle dinamiche partecipative affidate ai Rls

---

<sup>90</sup> P. PASCUCI, *Sicurezza sul lavoro e cooperazione*, cit., p. 421 ss.; C. LAZZARI, *Gli obblighi di sicurezza del lavoratore, nel prisma del principio di autoreponsabilità*, in questa “Rivista”, n. 1/2022, I, p. 1 ss.

<sup>91</sup> A. TAMPIERI, *Legislazione dell'emergenza*, cit., p. 196 ss., sottolinea come nell’ambito dei protocolli, alle rappresentanze sindacali aziendali e ai Rls siano state attribuite prerogative decisionali e di condivisione distinte, senza sovrapposizioni o possibilità di “annullamento” della rappresentanza specialistica in quella generalista. E ciò coerentemente con quanto aveva a suo tempo auspicato C. ZOLI, *Gli obblighi e i diritti individuali dei lavoratori dipendenti*, in “Il lavoro nella Giurisprudenza”, 1995, p. 808 ss., secondo cui il Sindacato non dovrebbe assorbire nel proprio ambito istituzionale e nella logica contrattualistica tradizionale le figure alla cui azione è affidato il monitoraggio dei meccanismi di prevenzione. Per altro verso, pur nella sua oggettiva specificità, la vicenda pandemica è comunque rivelatrice dell’intenzione del sindacato di non voler comunque affidare la materia prevenzionistica all’azione esclusiva delle rappresentanze specialistiche, forse anche in ragione delle competenze che spettano soltanto alla contrattazione collettiva esercitare.

<sup>92</sup> I. ALVINO, *Vicende dell’articolazione contrattuale nel single channel italiano: un percorso fra ostacoli e differimenti*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 21 ss.

<sup>93</sup> L. ANGELINI, *La rappresentanza*, cit., p. 105 ss. Ad avviso di P. LAMBERTUCCI, *Obbligo di sicurezza*, cit., pp. 564-565, il d.lgs. n. 81/2008 avrebbe compiutamente realizzato la “sindacalizzazione” della rappresentanza della sicurezza, una rappresentanza dalla natura “necessaria”, essendo “proiettata” alla tutela di un diritto che attiene all’intera comunità di rischio.

aziendali attraverso il coinvolgimento della rappresentanza sindacale aziendale, così da innescare un processo virtuoso di sensibilizzazione/responsabilizzazione destinato a “portare in dote” alla causa della prevenzione aziendale anche il sostegno di un contratto collettivo (aziendale/territoriale) dai contenuti molto meglio orientati all’effettiva tutela della salute e della sicurezza nel lavoro<sup>94</sup>.

Risponde al vero che gli esiti di questa sorta di “ibridazione” tra rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e rappresentanza sindacale aziendale siano stati insoddisfacenti, tanto da prestare il fianco a molte non infondate critiche. Le potenzialità insite nell’opzione non possono tuttavia essere negate<sup>95</sup>; a queste, l’esperienza dei protocolli di regolamentazione anticovid aggiunge la rassicurante constatazione della facile praticabilità del coinvolgimento della rappresentanza sindacale nel sostenere i processi di condivisione/collaborazione relativi alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori<sup>96</sup>. Un coinvolgimento positivo per quanto concerne l’efficacia dei meccanismi partecipativi, ma non certo privo di criticità, tra cui il loro non improbabile “appesantimento” per la presenza di un attore comunque “ingombrante” (l’organizzazione sindacale), non sempre attento, sensibile o disponibile<sup>97</sup>.

Archiviata la pandemia, la facilità e le potenzialità di un tale coinvolgimento non potranno che fungere da buon viatico affinché la tutela della salute e sicurezza diventi sempre più parte qualificante della *mission* di una contrattazione collettiva (aziendale/decentrata) rinnovata a partire dalle sue stesse radici ideali. Rispetto a ciò, aver fatto acquisire alla rappresentanza sindacale (Rsa, Rsu) la consapevolezza di cosa questo realmente comporti, riservandole un posto da attore privilegiato nel “cuore” stesso delle dinamiche partecipative, costituisce un punto di svolta importantissimo. Peraltro, circa il ruolo che la contrattazione collettiva potrebbe

<sup>94</sup> In tal senso anche M. LAI, *Rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e nuovi scenari del mondo del lavoro*, in P. PASCUCI (a cura di), *Salute e sicurezza*, cit., p. 201 ss. in part. p. 206. Sulla “riluttanza” nel comprendere anche il diritto di contrattare collettivamente (e di scioperare) tra gli istituti della partecipazione e sulla necessità di rileggere criticamente la tendenza a separare la dogmatica costituzionale del potere collettivo di contrattare da quello di collaborare alla gestione delle imprese, V. BAVARO, *Appunti sul diritto del potere collettivo del lavoro*, in “Lavoro e Diritto”, n. 3-4/2021. Peraltro, la questione della salute e sicurezza non può essere affrontata disgiuntamente dalle principali tematiche organizzative connesse allo svolgimento dell’attività produttiva (orario di lavoro, carichi di lavoro, turnazione, attribuzione delle mansioni, produttività) di cui spetta al contratto collettivo occuparsi, soprattutto di secondo livello: L. BORDOGNA, *Auspicata ma poco praticata. L’insufficiente sviluppo della contrattazione di secondo livello in Italia*, in “Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali”, n. 4/2021, p. 665 ss.

<sup>95</sup> L. ANGELINI, *La rappresentanza*, cit., p. 134 ss. Nello specifico caso degli Rls, a fronte dell’influenza sugli stessi esercitata dalle organizzazioni sindacali, è sicuramente condivisibile l’invito a non enfatizzare l’alternativa fra rappresentanza sindacale e rappresentanza elettiva dei lavoratori formulato da V. BAVARO, *Appunti*, cit., p. 577 ss.

<sup>96</sup> Sul complessivo ruolo delle organizzazioni sindacali nella gestione della pandemia e sulla molteplicità degli interventi messi in atto in particolare sul terreno della contrattazione collettiva e del coinvolgimento partecipativo si veda anche B. DE SARIO, D. DI NUNZIO, S. LEONARDI, *Azione sindacale e contrattazione collettiva per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro nella fase 1 dell’emergenza da pandemia di Covid-19*, in “Rivista giuridica del lavoro”, n. 1/2021, p. 91 ss.

<sup>97</sup> Seppur funzionalmente intrecciate, partecipazione e contrattazione restano comunque attraversate da una chiara “linea di demarcazione”: P. LAMBERTUCCI, *Obbligo di sicurezza*, cit., p. 566; C. ZOLI, *Sicurezza*, cit., p. 632.

realisticamente assumere rispetto ai temi della salute e sicurezza, l'esperienza Covid-19 dovrebbe essere almeno servita a dare una forte "spallata" al radicato pregiudizio secondo cui essa non sarebbe di per sé fonte idonea a trattarne<sup>98</sup>; un pregiudizio alimentato dall'impropria sovrapposizione tra il piano relativo alla natura dei diritti in gioco (assolutamente indisponibili) e quello che attiene all'individuazione delle misure e degli strumenti attraverso i quali ne può essere più efficacemente assicurata la tutela<sup>99</sup>.

Che si tratti di un pregiudizio da archiviare lo si dovrebbe facilmente comprendere riflettendo, da un lato, sul valore strategico che nella disciplina di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori assume l'organizzazione – nella sua duplice veste di fonte prevalente dei rischi in essa presenti e di principale risorsa cui attingere per la loro "eliminazione/riduzione" – e, dall'altro lato, sul valore altrettanto strategico che, rispetto ad una organizzazione sicura, possono assumere i contenuti gestionali di una contrattazione collettiva aziendale e territoriale<sup>100</sup> in grado di sottrarre spazi d'azione all'esercizio unilaterale dei poteri (organizzativi) di datori di lavoro e dirigenti<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> Si domanda se i legislatori siano davvero disposti a consentire alle parti sociali di interferire in un ambito tradizionalmente considerato al di fuori del raggio di azione della libertà sindacale e del diritto alla contrattazione e all'azione collettiva, E. ALES, *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, in "Diritti Lavori Mercati", n. 1/2021, p. 52, il quale sottolinea altresì che sottoscrivere un accordo collettivo (sul benessere dei lavoratori) comporta un'assunzione condivisa di responsabilità in merito alla ragionevolezza delle soluzioni organizzative adottate. Sul ruolo comunque strategico che può essere svolto dalla contrattazione, G. NATULLO, *La gestione della pandemia*, cit., p. 89 ss. Vedi anche ID, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, cit., p. 189, in cui si sottolinea come per la prima volta (grazie all'adozione del protocollo anticovid) gli standards normativi di prevenzione siano stati individuati dalla contrattazione collettiva. Insiste sul rapporto di correlazione necessaria che lega partecipazione e contrattazione collettiva P. LAMBERTUCCI, *Obbligo di sicurezza*, ivi, secondo cui il d.lgs. n. 81/2008 scommette sull'incastro tra funzioni partecipative e contrattuali (al fine di arricchirle entrambe). *Amplius*, sulla possibile "complementarietà" tra contrattazione e partecipazione, già P. CAMPANELLA, *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza: disciplina legislativa, bilancio applicativo, prospettive di riforma*, in "Rivista Giuridica del Lavoro", n. 2/2007, suppl. n. 2, p. 153 ss., in particolare p. 157.

<sup>99</sup> Senza tuttavia nascondersi l'esistenza di insidie nel "ripiegamento" verso una più compiuta prospettiva contrattuale, ben denunciate da L. MONTUSCHI, su cui P. PASCUCI, *Quale tutela nell'art. 9 dello Statuto? Rileggendo alcune pagine di Luigi Montuschi*, in M. RUSCIANO, L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo*, cit., p. 198. Sul delicato rapporto tra partecipazione e contrattazione, v. anche D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in "Lavoro e diritto", n. 4/2016, p. 906 ss. Attribuisce la "sfiducia" del legislatore nelle potenzialità della contrattazione collettiva in tema di salute e sicurezza dei lavoratori alla presenza di un apparato sanzionatorio penale che non consente deleghe o spazi per materie negoziate o concertate o norme in bianco (fatta eccezione per la formazione), A. TAMPIERI, *Legislazione dell'emergenza*, cit., p. 193 ss.

<sup>100</sup> Sulla faticosa emersione della dimensione territoriale nel sistema delle relazioni industriali, E. RAIMONDI, *La contrattazione sociale territoriale nel sistema delle relazioni industriali*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 1/2022, I, p. 90 ss.

<sup>101</sup> In merito alla funzione complementare e integrativa della contrattazione collettiva rispetto agli standard obbligatori di tutela, si vedano i contributi di G. NATULLO, *L'organizzazione delle imprese a tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori e dei cittadini* e R. CASILLO, *Legge e contrattazione collettiva nella tutela della salute*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica*, cit., rispettivamente p. 129 ss., e p. 269 ss. Sottolinea come la libertà del contro-potere collettivo si eserciti (anche) garantendo il diritto a prendere parte (ovvero, partecipare) alle regole del processo produttivo quando esso incide sulla forza lavoro (configurabile sia come opposizione nell'organizzazione ma anche come imposizione sull'organizzazione), V. BAVARO, *Appunti sul diritto*, cit. p. 571 ss.

6. *La pianificazione/programmazione delle attività di prevenzione in occasione di eventi pandemici. Il mancato coinvolgimento della governance istituzionale del d.lgs. n. 81/2008*

Prima di approfondire, in una prospettiva di *de iure condendo*, alcuni interessanti scenari (di riforma) che la Covid-19 induce a esplorare<sup>102</sup>, occorre dare atto che l'Italia può fare affidamento su diversi strumenti di pianificazione/programmazione di ordine generale delle attività di prevenzione in occasione di eventi pandemici, a partire dal Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023<sup>103</sup>. Senza neppure accennare alle polemiche suscitate dalla denuncia del suo mancato aggiornamento, il PanFlu attualmente vigente contiene diversi passaggi nei quali, pur ribadita la specificità del Sars Cov-2, si sostiene l'impossibilità di negare come esso condivida con i più comuni virus influenzali molti "comportamenti" concernenti soprattutto le dinamiche di contagio e le relative conseguenze cliniche (a prescindere dalla loro gravità)<sup>104</sup>.

Il PanFlu fa esplicito riferimento alla tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro nel primo dei suoi allegati (A.1), dove sono presi in considerazione indistintamente tutti i lavoratori, pur con l'indicazione di misure specifiche da destinare, rispettivamente, agli operatori sanitari e alle forze di polizia. Appaiono di particolare rilievo alcune considerazioni (che l'esperienza di contenimento del contagio da Sars Cov-2 ha contribuito a corroborare) nelle quali si esplicita come il possibile ruolo delle misure generali di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori durante un'emergenza pandemica non può mai prescindere dall'attenta valutazione dei rischi generici e specifici connessi alle particolari modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, grazie alla quale identificare l'esposizione del personale e

<sup>102</sup> E che non possono esaurirsi soltanto nella mera rivisitazione delle norme che già disciplinano la corretta gestione dei rischi biologici (Titolo X), le quali, peraltro, dopo l'attuazione della direttiva n. 2020/739/UE ricomprendono anche il Sars Cov-2 e chiariscono come esso vada valutato e quali siano gli adempimenti prevenzionali necessari alla sua corretta gestione. Sotto questo specifico aspetto, si valuti la tesi sostenuta da A. ORSINA, *La pandemia*, cit., p. 1458 ss., che approfondisce il particolare ruolo svolto dai protocolli come parametro di riferimento per l'applicazione (in tutti i settori produttivi) dei precetti generali contenuti nel Titolo X in materia di esposizione ai rischi biologici (*ex artt.* 266-286 e, soprattutto, art. 272), la quale consentirebbe di meglio inquadrare i profili di responsabilità penale dei datori di lavoro distinguendo il piano della condotta da quello dell'evento. Cfr.: G. NATULLO, *Ambiente di lavoro*, cit., p. 26 ss.; M. GALLO, *Covid-19 e agenti biologici: le nuove modifiche al d. lgs. n. 81/2008*, in "Guida al lavoro", 2020, n. 47, p. 27 ss.

<sup>103</sup> Nel 2006, raccogliendo la raccomandazione dell'Oms agli stati membri (2005), a seguito della diffusione di un virus aviario di tipo A sottotipo H5N1, l'Italia ha approvato (in sede di Conferenza stato-regioni), il suo primo piano pandemico per i virus influenzali (PanFlu) nel 2006.

<sup>104</sup> Che ne consigliano, pertanto, una programmazione specifica rispetto a quella prevista per le pandemie influenzali, così come definita dagli organismi internazionali ed europei competenti. Sono soprattutto due le considerazioni da trarne: che le "lezioni" apprese durante la sfida alla Covid-19 possono rivelarsi utili per la messa a punto (anche) di un più efficace piano pandemico antinfluenzale; che detto piano può sicuramente definire scenari, obiettivi, procedure e strumenti comunque validi anche in caso di patogeni a più elevata contagiosità e mortalità (come il Sars Cov-2). Così, MINISTERO DELLA SALUTE, *Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023*, GU 29 gennaio 2021, Suppl. ordinario n. 7, pp. 13-14 e p. 120 ss.

verificare le possibili soluzioni organizzative (alternative) in grado di assicurare la piena tenuta del contesto aziendale<sup>105</sup>.

Il PanFlu è soltanto uno dei piani strategici di prevenzione predisposti dal nostro Ministero della salute: si relazionano strettamente con la disciplina di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori anche il Piano nazionale della prevenzione 2020 – 2025<sup>106</sup> e il Piano nazionale della prevenzione vaccinale 2017-2019 (Pnpv)<sup>107</sup>. All'apposita sezione che il Piano nazionale della prevenzione dedica ai sistemi (di prevenzione) aziendali è stata addirittura attribuita la funzione di "strategia nazionale" per le politiche di Ssl: un atto di fondamentale rilevanza sistemica attraverso il quale gli Stati membri concorrono a esercitare il ruolo di "attori qualificati" nell'ambito della specifica *governance* multilivello (della prevenzione aziendale) definita dalle normative europee<sup>108</sup>.

Nel ribadire come si tratti di una attribuzione non condivisibile nel metodo più ancora che nel merito<sup>109</sup>, ciò che va sottolineata è la consapevolezza di come non si possa comunque prescindere da tutto quanto può e deve essere fatto sui luoghi di lavoro per realizzare un'efficace politica di prevenzione nazionale. Purtroppo, se da un lato la pianificazione nazionale della prevenzione riconosce come fondamentale il pieno coinvolgimento dei sistemi aziendali, dall'altro lato non sembra volerne o saperne sfruttare le potenzialità, com'è purtroppo accaduto anche durante la pandemia, rinunciando al contributo che avrebbe potuto offrire la *governance* istituzionale in materia di Ssl, fortemente valorizzata (almeno sulla carta) dal d.lgs. n. 81/2008<sup>110</sup>. Una responsabilità da imputare *in primis* al Ministero della Salute, al quale non soltanto compete elaborare tutti gli atti di programmazione prevenzionale sopra richiamati, ma anche esercitare un ruolo di indiscutibile *leadership* nella definizione degli obiettivi e delle azioni da adottare in

---

<sup>105</sup> Come si sottolinea nel PanFlu 2021-23 (pp. 105-106), soltanto attraverso l'adozione di un'adeguata pianificazione le aziende potranno essere in grado di confrontarsi efficacemente con le conseguenze di una pandemia. Poiché tutte le attività lavorative (anche se a diversi livelli) sono esposte al rischio contagio, la loro prosecuzione in sicurezza non potrà che essere garantita dall'individuazione di risorse, dalla riorganizzazione di strutture e procedimenti, dallo sviluppo di competenze idonee e dalla realizzazione di azioni adeguate all'effettivo contenimento.

<sup>106</sup> MINISTERO DELLA SALUTE, *Piano nazionale della prevenzione 2020 – 2025* ([https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_notizie\\_5029\\_0\\_file.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_5029_0_file.pdf)).

<sup>107</sup> CONFERENZA STATO-REGIONI, *Piano Nazionale di Prevenzione Vaccinale 2017-2019*, (GU 18 febbraio 2017, n. 41). Nessun cenno è in esso rinvenibile circa il possibile contributo che i sistemi di prevenzione aziendale avrebbero potuto dare relativamente alle informazioni sulla campagna vaccinale, all'individuazione dei soggetti fragili o di coloro che (in ragione delle mansioni svolte) dovessero rientrare tra le categorie da sottoporre a vaccinazione anticipata. Di ben diverso tenore risultano i contenuti del *Protocollo nazionale per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro* (6 aprile 2021) che impegna tutte le parti a fornire ai lavoratori ogni utile informazione sia attraverso il coinvolgimento di Rspp e medici competenti, sia promuovendo apposite iniziative di comunicazione (punti n. 7 e n. 9).

<sup>108</sup> L. ANGELINI, *La multilevel governance*, cit., pp. 152-153.

<sup>109</sup> Se i contenuti del nostro Piano di prevenzione nazionale sono sicuramente coerenti con quanto prevede la programmazione europea, è nel processo di elaborazione che si annida la principale delle criticità, dovuta al mancato coinvolgimento degli attori del sistema di *governance* previsto dal d.lgs. n. 81/2008: così L. ANGELINI, *La multilevel governance*, cit., pp. 153-155.

<sup>110</sup> L. ANGELINI, *Ibidem*.

materia di sicurezza sul lavoro. Ciò che non è dato sapere è se questa decisione sia stata indotta da valutazioni di ordine tecnico-strategico – non ben ponderate, soltanto in parte giustificabili dall’ambigua natura del rischio, a riprova di un Paese, l’Italia, che non riesce a percepirsi e a operare come “sistema” convergendo su obiettivi strategici comuni – o, piuttosto, abbia pesato la pragmatica constatazione di un sistema istituzionale di Ssl che non si è ancora riusciti a far operare efficacemente.

Anche senza conoscere davvero quali siano state le ragioni che hanno portato a “silenziare” la *governance* dei sistemi aziendali di prevenzione – con la lodevole eccezione dell’Inail che ha saputo dare supporti di grande qualità e indiscutibile rilevanza accompagnando l’evolversi della pandemia – da stigmatizzare non è soltanto la rinuncia a sfruttare le competenze che il Comitato nazionale, la Commissione tripartita, i Comitati regionali e gli organismi di vigilanza avrebbero potuto mettere a disposizione, ma anche il mancato utilizzo dei canali di coordinamento e di partecipazione che la stessa costituzione di questi organismi di per sé attiva, tanto da costringere il legislatore a doverne prevedere di nuovi (speciali e alternativi). Dunque, anche gli esiti della complessa vicenda pandemica esortano a mettere definitivamente mano all’inadeguatezza funzionale del sistema istituzionale delineato dal d.lgs. n. 81/2008, di fronte all’oramai conclamato insuccesso dei diversi tentativi di riforma cui lo si è ripetutamente sottoposto<sup>111</sup>.

7. *Strumenti di prevenzione per la “presa in carico” dei rischi esogeni da contagio. Valutazione dei rischi e rafforzamento strategico delle dinamiche partecipative (de iure condendo e de iure condito). La legge n. 215/2022*

Ad una più efficace “presa in carico” dei rischi biologici da contagio di natura esogena da parte dei nostri sistemi di prevenzione aziendale potrebbero senz’altro contribuire alcuni mirati interventi di riforma a partire, se non altro per la facilità di realizzazione, dall’integrazione delle norme che nel d.lgs. n. 81/2008 disciplinano la gestione delle emergenze (capo III, sezione VI, art. 43 ss.)<sup>112</sup>. Si tratterebbe, in particolare, di prevedere in tutte le aziende (a prescindere dall’esistenza di rischi biologici specifici) nuovi *standards* di operatività per le attività di primo soccorso sia in termini di dotazioni obbligatorie, di attrezzature e di mezzi di protezione individuale, sia per quanto concerne i contenuti informativi e formativi delle

<sup>111</sup> Cfr.: G. NATULLO, *La gestione della pandemia*, cit., pp. 92-93; P. PASCUCCI, *Una carrellata, tra luci e ombre, sull’attuazione delle deleghe della l. n. 123/2007 nel Titolo I del d. lgs. n. 81/2008*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 2017, p. 91 ss.; E. ROTOLI, S. SIGNORINI, G. BRACALETTI, *Le politiche di prevenzione in materia di salute e sicurezza*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza*, cit., p. 162 ss.; L. ANGELINI, *La multilevel governance*, cit., pp. 153-154.

<sup>112</sup> In tema: L. ANGELINI, *La gestione delle emergenze*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D. lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 456 ss., in part. pp. 464-466; C. LAZZARI, *L’organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet Giuridica, 2015, 765 ss.

squadre di addetti così da potenziarne le capacità d'intervento. Nella prospettiva circolare in cui va doverosamente collocata l'attuazione del diritto alla salute, particolarmente meritoria sarebbe altresì una rivisitazione dell'art. 43 del d.lgs. n. 81/2008, che rafforzi in modo bidirezionale i canali di comunicazione tra squadre di emergenza aziendale e servizi di sanità pubblica territoriale.

Rispetto al tema cruciale della valutazione dei rischi, l'esperienza Covid-19 induce anche a riflettere sull'opportunità di integrare l'elencazione dei gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari di cui all'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, prevedendosi l'obbligo di considerare anche le situazioni di fragilità psico-fisiche (soprattutto quando emerse in sede di sorveglianza sanitaria) non esaustivamente riconducibili al solo fattore età<sup>113</sup>, di tutti quei collaboratori che a causa delle proprie personali condizioni dovessero trovarsi maggiormente esposti alle tipologie di rischi presenti all'interno dell'organizzazione (a prescindere dalla loro natura endogena o esogena). I sistemi di prevenzione aziendale sarebbero così messi in condizione di monitorare l'evolversi dello stato di salute dei lavoratori impegnati nelle diverse attività produttive, migliorando la loro capacità d'individuazione e aggiornamento delle misure più idonee ad assicurarne la tutela, a partire dalla stessa assegnazione delle mansioni (art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008).

È del tutto evidente come la specificazione dell'obbligo a valutare anche le "fragilità" dei lavoratori produrrebbe alcuni importanti effetti di ordine sistematico, tra cui anche quello di sanare almeno in parte la grave criticità della disciplina vigente che, come si è già ricordato, garantisce la presenza di un medico competente soltanto là dove sia prevista la sorveglianza sanitaria. Difficilmente i datori di lavoro potrebbero prescindere dalla collaborazione di un medico competente se la legge dovesse imporre loro di monitorare, nell'ambito della procedura di valutazione dei rischi, le condizioni di fragilità dei propri dipendenti: il che consentirebbe innanzitutto di ripristinare il corretto "ordine di propedeuticità" tra la collaborazione del medico alla valutazione dei rischi (sempre necessaria) rispetto allo svolgimento (funzionalmente strumentale) delle attività di sorveglianza sanitaria oltre gli ambiti d'azione strettamente previsti dalla legge.

Per il vero, il monitoraggio della condizione di fragilità dei lavoratori avrebbe importanti conseguenze anche laddove fosse già presente un medico competente, al quale la legge impone l'obbligo (penalmente sanzionato) di collaborare con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi. L'effettuazione di un tale monitoraggio, infatti, sicuramente aiuterebbe a definire il tipo di contributo che spetta al medico competente assicurare in sede di

---

<sup>113</sup> Sull'incerta nozione di "lavoratori fragili" che il legislatore emergenziale declina come categoria unitaria ma disciplina con modalità variabili, M. BROLLO, *Lavoro agile*, cit., p. 413 ss., la quale auspica che si possano dettare disposizioni stabili e ordinarie a tutela delle persone più deboli (p. 426 ss.). Sulla connotazione ad ampio spettro del fattore età, D. FERRARA, *Il lavoratore fragile tra nuove tutele ed emergenti sfide: il fattore età*, in "Rivista giuridica del lavoro", I, 2021, p. 236 ss. V. anche: R. BONO, *Un virus che discrimina*, cit., p. 429 ss.; C. LAZZARI, *Ancora a proposito di lavoratori fragili*, cit., p. 131 ss.

valutazione dei rischi, rispetto alle situazioni di pericolo di cui sia venuto a conoscenza in occasione di sopralluoghi o a seguito delle visite previste dai protocolli di sorveglianza sanitaria, gestiti con autonomia, indipendenza e professionalità.

La diffusione del contagio da Sars Cov-2 ha avuto altresì l'indubbio merito di richiamare l'attenzione su un aspetto rimasto un po' ai margini del dibattito (anche recente) sulle riforme in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Intendo riferirmi alle modalità e agli strumenti di partecipazione/collaborazione collettiva, non riducibili soltanto alla (seppur indispensabile) valorizzazione della figura e del ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, che ovviamente occorre continuare a motivare, formare in modo sempre più adeguato e coinvolgere pienamente fin dalla prima fase della valutazione dei rischi e dell'individuazione delle misure di prevenzione da adottare.

La pandemia ha senz'altro riaperto l'attenzione sui contenuti di alcuni accordi collettivi che, nel disciplinare gli spazi di competenza dei Rls in diversi settori produttivi/aziende, avevano provveduto ad assegnare loro alcune "prerogative aggiuntive" in coerenza con l'esigenza di integrare tutela del lavoro e tutela ambientale, spingendosi fino a mutare la loro stessa denominazione in rappresentanti dei lavoratori per la salute, la sicurezza e l'ambiente (Rlsa)<sup>114</sup>. Grazie alle prerogative ad essi assegnate, i Rlsa possono interagire e coordinarsi più facilmente con gli altri attori del sistema di relazioni industriali, a partire dalle stesse Rsu fino a comprendere i più diversi comitati bilaterali aziendali e/o territoriali eventualmente costituiti; le loro competenze spaziano da generici impegni consultivi in materia di politiche ambientali, ad aspetti più concreti legati ai rapporti col territorio, alle conseguenze sociali delle dismissioni degli impianti, all'utilizzo di materiali più sostenibili nel ciclo produttivo, alle misure di risparmio energetico con riguardo agli effetti indotti sull'occupazione<sup>115</sup>.

Questione Rls a parte, sono diversi gli snodi sensibili della disciplina di prevenzione che potrebbero essere interessati dal rafforzamento delle dinamiche partecipative. In alcuni casi potrebbe trattarsi di riformulare istituti esistenti che è necessario rendere più efficaci; in altri, facendo direttamente tesoro dell'esperienza pandemica, l'esigenza sembrerebbe piuttosto quella di rendere strutturali alcuni interventi (potenzialmente) in grado di realizzare un fattibile *up grade* dei sistemi di prevenzione aziendale.

Tra gli istituti vigenti da valorizzare in termini di operatività e di efficacia, la riunione periodica *ex art.* 35 del d.lgs. n. 81/2008, merita un'attenzione particolare. L'attuale disciplina la prevede, per lo più, come un evento annuale

<sup>114</sup> Come ci ricorda P. TOMASETTI, *Ambiente di lavoro e di vita*, cit., pp. 169-170, questi accordi attribuiscono specifiche prerogative di natura consultiva, informativa e formativa in materia di politiche e investimenti ambientali, conversione sostenibile degli ambienti di lavoro, dei prodotti e dei processi produttivi, nonché di valorizzazione dei rapporti con il territorio, la cittadinanza e le autonomie locali.

<sup>115</sup> Così P. TOMASETTI, *ibidem*. V. anche P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi*, cit., p. 341, secondo cui la figura dei Rlsa meriterebbe di essere potenziata e sviluppata ben oltre le realtà cui è stata finora confinata.

imposto obbligatoriamente soltanto in alcune aziende/unità produttive, quelle con più di 15 dipendenti, restando sempre e comunque riconosciuta in capo ai Rls la facoltà di richiederne al datore di lavoro la convocazione. È evidente che una riforma che ne allargasse la partecipazione (anche alle rappresentanze sindacali) e ne modificasse utilmente procedure e tempistiche, potrebbe farne uno strumento di monitoraggio permanente della situazione aziendale, attraverso il quale verificare l'attuazione delle misure prevenzionali rilevando criticità e condividendo le migliori soluzioni da proporre a coloro che hanno il potere/dovere di intervenire.

Non meno decisivo è il contributo che al rafforzamento delle dinamiche partecipative dei sistemi prevenzionistici potrebbero dare gli stessi organismi paritetici, cui il legislatore affida funzioni importantissime in tema di risoluzione delle controversie, programmazione e svolgimento delle attività di formazione, nonché di asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione (Mog)<sup>116</sup>. Come avviene per l'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione, infatti, gli Op già possono costituire al loro interno specifici comitati/commissioni composte da persone altamente qualificate e competenti che, su richiesta delle imprese, ne supportino il funzionamento attraverso la definizione di procedure organizzative condivise<sup>117</sup>. Un'attività di assistenza che andrebbe incentivata riconoscendo alle attestazioni rilasciate dagli Op (per tutte le attività svolte in favore delle imprese) effetti giuridici molto meglio definiti<sup>118</sup>.

Svincolandosi dal rafforzamento di istituti esistenti, ci si potrebbe orientare verso la costituzione (aziendale o territoriale) di nuovi comitati da strutturare sul modello sperimentato per la verifica, il monitoraggio e l'aggiornamento delle misure contenute nei regolamenti aziendali anticovid, nell'ambito dei quali assicurare il coinvolgimento di tutti gli attori dei sistemi di prevenzione, in particolare Rls e rappresentanze sindacali aziendali "generaliste" (Rsa, Rsu). Si tratterebbe, in buona sostanza, di rendere istituzionale la presenza di un nuovo organismo deputato a presidiare in modo permanente il corretto adempimento degli obblighi previsti e di proporre l'adozione di misure e correttivi condivisi in grado di risolvere le problematiche che dovessero evidenziarsi, senza ovviamente alterare l'articolazione dei poteri e delle responsabilità derivanti dalle distinte posizioni di garanzia.

---

<sup>116</sup> A. DELOGU, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008: analisi e prospettive*, in questa "Rivista", n. 1/2018, I, p. 7 ss.; M. VINCIERI, *Riflessioni in tema di coinvolgimento dei lavoratori e pariteticità*, in "Lavoro e diritto", 2016, p. 1005 ss.

<sup>117</sup> Anche sotto il profilo delle responsabilità individuali: *ex pluris*, P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza*, cit., p. 548.

<sup>118</sup> P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza*, cit., pp. 549-550. Si ricorderà il fallito tentativo posto in essere dal governo Berlusconi mediante l'art. 2 bis dello schema provvisorio di decreto correttivo del d.lgs. n. 81/2008 contro cui si era espressa la Conferenza stato-regioni, nel quale si proponeva di attribuire una presunzione di conformità alle prescrizioni del d.lgs. n. 81/2008 qualora l'adozione e l'efficace attuazione dei Mog fosse stata certificata dalle commissioni istituite presso gli stessi enti bilaterali.

Quello dei comitati anticovid è soltanto uno dei possibili modelli di organismo a vocazione partecipativa cui guardare<sup>119</sup>. L'aspetto fondamentale è che deve trattarsi di modelli dotati di struttura e di funzioni adattabili allo specifico contesto organizzativo/territoriale, in grado di garantire l'effettiva partecipazione di tutti i soggetti comunque coinvolti, preferibilmente rinviando alla contrattazione collettiva il compito di definirne in concreto l'operatività.

Rispetto ai comitati anticovid, si ricorderà come nei protocolli nazionali ne sia stata prevista (ma non obbligatoriamente) una terza tipologia destinata a realizzare il coinvolgimento di tutte le istituzioni territoriali potenzialmente interessate alla gestione della pandemia, come luogo e strumento di coordinamento della tutela del diritto della salute correttamente inteso nella sua compiuta dimensione "circolare"<sup>120</sup>.

Indubbiamente interessante, la costituzione facoltativa di questa tipologia di comitati non ha avuto sostanzialmente seguito. Col senno del poi, i firmatari del protocollo avrebbero potuto perseguire più efficacemente i loro obiettivi di coordinamento avvalendosi della rete istituzionale dei comitati regionali di coordinamento – nei quali, *ex art.* 7 del d.lgs. n. 81/2008, si realizza già il coinvolgimento di tutte le istituzioni e le rappresentanze sindacali e datoriali territorialmente competenti – e della loro consolidata articolazione per bacini provinciali, eventualmente intervenendo sulla struttura e sulle competenze dei loro uffici operativi, finora destinati al solo coordinamento delle attività di vigilanza<sup>121</sup>. L'importanza strategica di tali comitati è stata peraltro recentemente ribadita dal legislatore che se ne è specificamente interessato nell'ambito della riforma del d.lgs. n. 81/2008 attuata con la legge n. 215/2021 (art. 7, comma 1 *bis*, del d.lgs. n. 81/2008), la quale ha loro imposto l'obbligo di riunirsi almeno due volte l'anno, anche su convocazione dell'Ufficio territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro (art. 7, comma 1 *bis*, del d.lgs. n. 81/2008).

Tra le disposizioni della legge n. 215/2021 che potrebbero avere effetti molto positivi sul consolidamento di dinamiche partecipative più efficaci, vanno certamente segnalate quella sul coinvolgimento delle parti sociali nel sistema

<sup>119</sup> Su alcuni modelli partecipativi attualmente disciplinati negli ordinamenti europei, cfr.: A. MERINO SEGOVIA, *Promoción de la seguridad y salud en los lugares de trabajo. Medidas de participación e intervención colectiva*, in questa "Rivista", n. 1/2020, I, p. 79 ss.; M. VINCERI, *L'integrazione*, cit., p. 121, ss.; E. ALES (ed.), *Health and Safety at Work. European and Comparative Perspective*, The Netherlands, Kluwer Law International BV, 2013.

<sup>120</sup> Una soluzione innovativa ma poco gradita all'autorità amministrativa perché potenzialmente limitativa delle sue prerogative, sicuramente coerente con il progetto partecipativo *ex art.* 46 Cost.: così, V. FERRANTE, *Le fonti e il dialogo sociale*, in O. MAZZOTTA (a cura di), *Diritto del lavoro*, cit., pp. 19-20.

<sup>121</sup> La decisione di puntare sull'articolazione territoriale dei comitati regionali di coordinamento avrebbe avuto anche l'indubbio merito di richiamare l'attenzione sul ruolo importantissimo che gli stessi comitati sono chiamati a svolgere all'interno del nostro (purtroppo ancora) disfunzionale sistema di *governance* in materia di Ssl. In tema, L. ANGELINI, *Ruolo, struttura organizzativa e funzioni dei Comitati regionali di coordinamento*, Relazione introduttiva, AA.VV. (2015), *I Comitati regionali di coordinamento per la prevenzione e la vigilanza sulla salute e sicurezza sul lavoro Struttura, funzioni, azioni*, Atti del Convegno di Urbino del 20 marzo 2015, Portale dell'Osservatorio Olympus, <https://olympus.uniurb.it/images/prin2011/7urbino/atti.crc2015.pdf>, p. 25 ss.

informativo nazionale (Sinp) – realizzabile attraverso la loro periodica consultazione prevista per tutti i flussi informativi e non soltanto per una parte di essi (art. 8, comma 5)<sup>122</sup> – e quella sulla valorizzazione degli organismi paritetici, per i quali si prevede l’istituzione di uno specifico repertorio (previa definizione dei criteri identificativi<sup>123</sup>), sentite le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per il settore di appartenenza (art. 51, comma 1 *bis*). Gli Op sono altresì tenuti a comunicare (congiuntamente all’Ispettorato nazionale del lavoro e all’Inail) i dati relativi alle imprese che hanno aderito al sistema della pariteticità, a quelle che hanno svolto l’attività di formazione dagli stessi organizzata, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali, al rilascio delle asseverazioni<sup>124</sup>. È stata infine esplicitamente disposta la definizione delle modalità di funzionamento e di articolazione settoriale/territoriale del Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità.

*8. Per concludere. Dall’esperienza Covid-19, per una prevenzione aziendale più compiuta ed efficace*

Al netto di inevitabili limiti e di qualche palese criticità, credo sia difficile non apprezzare l’impegno congiunto di governo e parti sociali nella definizione di una disciplina speciale in grado di contrastare con la necessaria efficacia la diffusione della Covid-19 negli ambienti di lavoro “non sanitari”. E se gli esiti di tale contrasto non sono stati insoddisfacenti, il merito va almeno in parte attribuito proprio a questa scelta che ha imposto l’adozione di un pacchetto di misure comuni di precauzione/prevenzione da adeguare alle diverse realtà organizzative, garantendone un’osservanza diffusa e sufficientemente scrupolosa. Una procedura sicuramente speciale ma non eccezionale che, come si è cercato di dimostrare, è stata saldamente ancorata ai principi e alle regole del d.lgs. n. 81/2008.

L’emanazione di questa disciplina speciale ha consentito di non addossare soltanto in capo al datore di lavoro il compito (davvero proibitivo) di valutare se e in che modo il rischio contagio da Sars Cov-2 si fosse insinuato all’interno della propria organizzazione. Essa ha innanzitutto chiarito che si tratta di un rischio

---

<sup>122</sup> Sicuramente apprezzabili sono alcuni “suggerimenti” contenuti nel primo documento attuativo del *Patto per la fabbrica*, ovvero l’Accordo sulla sicurezza del lavoro siglato il 12 dicembre 2018 da Confindustria Cgil, Cisl, Uil, in particolare al punto 2 (*Intervenire sul d. lgs. n. 81/2008*), dove si evidenziano sia le criticità esistenti in materia di vigilanza e coordinamento degli attori istituzionali sia la necessità di un maggior coinvolgimento delle parti sociali nella gestione dei dati in possesso dell’Inail. Così, A. TAMPIERI, *Legislazione dell’emergenza*, cit., pp. 193-194.

<sup>123</sup> Con d. m. lavoro, 11 ottobre 2022, n. 172, è stata disposta l’istituzione del Repertorio nazionale degli organismi paritetici e sono stati indicati i criteri necessari a ottenere l’iscrizione.

<sup>124</sup> Si tratta di dati che saranno utilizzati per l’individuazione dei criteri di priorità da utilizzare nella programmazione delle attività di vigilanza (da parte dell’Inl) e dei criteri di premialità (in relazione alla determinazione degli oneri assicurativi di competenza dell’Inail) da riconoscere alle imprese che, attraverso gli Op, aderiscono volontariamente a sistemi di pariteticità che hanno come loro finalità primaria la prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori.

ontologicamente esogeno per la gestione del quale va adottato un comune pacchetto di misure precauzionali eventualmente da integrare/sostituire con strumenti (prevenzionali) più adeguati allo specifico contesto aziendale, individuati dal datore di lavoro congiuntamente con le rappresentanze sindacali aziendali, in collaborazione con tutte le altre figure cui il nostro legislatore affida il buon funzionamento dei sistemi di prevenzione (Rls/Rlst, Rspp, medico competente). Si tratta di una dinamica partecipativa “rafforzata” estesa anche alla verifica dell’attuazione e dell’aggiornamento (quando necessario) delle misure previste dai regolamenti aziendali anticovid, da effettuarsi mediante la costituzione di un apposito comitato (aziendale o territoriale) nel quale tutti i citati protagonisti sono coinvolti.

Se non incide necessariamente sulla natura giuridica del regolamento aziendale (atto formalmente unilaterale del datore di lavoro), il coinvolgimento della rappresentanza sindacale – sia in fase di definizione delle misure anticovid, sia (soprattutto) in quella di verifica della loro applicazione e del loro aggiornamento – è inevitabilmente destinata a produrre conseguenze rilevanti rispetto alla definizione (preventiva) del livello di diligenza richiesta agli obbligati (anche) in sede di accertamento della loro colpevolezza per il verificarsi di eventuali infortuni occorsi ai lavoratori.

Nonostante la sua indubbia specialità, la disciplina anticovid riproduce uno schema di intervento non troppo distante da quello che è servito a definire le procedure standardizzate/guidate di cui già si avvale il d.lgs. n. 81/2008 per l’individuazione, la valutazione e la documentazione dei rischi<sup>125</sup>. Ciò non deve ovviamente indurci a sottovalutare l’importanza del suo caratterizzante “tratto distintivo”, ovvero il rafforzamento strategico delle dinamiche partecipative, realizzato grazie all’inedito coinvolgimento della rappresentanza sindacale aziendale, cui si legano (almeno in parte) gli effetti derivanti dall’applicazione dell’art. 29 *bis* della l. n. 40/2020<sup>126</sup>.

Pertanto, tale procedimentalizzazione non si limita a definire soltanto una modalità di partecipazione rafforzata rispetto all’individuazione delle misure di prevenzione più adeguate da adottare, ma si impegna ad assicurare anche la verifica

<sup>125</sup> Si ricorderà, infatti, che lo stesso art. 28, comma 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008, nel definire il contenuto della valutazione dei rischi non si limita a esigere l’indicazione delle misure di prevenzione e di protezione, ma richiede anche che siano individuate le procedure per la loro attuazione nonché i ruoli dell’organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri. È questa la prospettiva in cui si inserisce coerentemente la riforma introdotta dalla l. n. 215/2021 quando rafforza il ruolo di vigilanza e controllo assegnato ai preposti (anche attraverso la previsione di nuovi obblighi formativi), su cui, *amplius*, P. PASCUCCI, *La sicurezza sul lavoro alla prova dell’effettività: l’obbligo di individuazione dei preposti*, in “Lavoro, Diritti, Europa”, n. 3/2022.

<sup>126</sup> Sulla possibile trasformazione della soluzione adottata dall’art. 29 *bis*, da strumento contingente e sperimentale a elemento stabile di raccordo tra fonti unilaterali e fonti negoziali, si interroga anche G. NATULLO, *La gestione della pandemia*, cit., p. 91. Ad avviso di A. TAMPIERI, *Legislazione dell’emergenza*, cit., p. 201 ss., collegando l’efficacia dei protocolli all’art. 2087 c.c., l’art. 29 *bis* avrebbe “trasformato” le misure in essi contenute in un parametro di misurazione dell’adempimento degli obblighi datoriali di prevenzione, espressione di una tecnica (assai avanzata) riconducibile alle misure generali di tutela *ex* art. 15 del d.lgs. n. 81/2008.

(altrettanto condivisa) della loro effettiva attuazione e del loro eventuale aggiornamento. Così facendo, la disciplina speciale si appropria di quelli che sono i “tratti identitari” di un modello (obbligatorio ed esclusivo) per la gestione del rischio da Sars Cov-2, al quale non possono essere negati gli effetti che la legge riconosce a tutti i Mog (purché volontariamente attuati ed efficacemente implementati<sup>127</sup>), i quali già esprimono una (ancora limitata) efficacia “liberatoria” anche per quanto concerne alcune responsabilità individuali direttamente connesse all’adempimento di importanti obblighi datoriali (di vigilanza e controllo)<sup>128</sup>.

Costruendo la disciplina anticovid sull’archetipo di un Mog, governo e parti sociali dimostrano di concordare sul valore strategico dello strumento, dalla cui diffusa adozione i sistemi di prevenzione aziendale non possono che trarre importanti benefici<sup>129</sup>. Rispetto ai contenuti dell’art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, la disciplina anticovid presenta tuttavia due “novità” che necessitano di essere valutate (soprattutto in una prospettiva *de iure condendo*), ovvero l’adozione obbligatoria e il ruolo inedito assegnato alle dinamiche partecipative.

In merito all’obbligatorietà dei Mog svincolata da esigenze gravi e urgenti come sono state quelle determinate dalla pandemia, il mio convincimento è che non ci si dovrebbe spingere oltre la previsione di forme di incentivazione che accrescano i vantaggi connessi alla loro adozione ed efficace implementazione. Estendere e rafforzare il valore presuntivo dei Mog soprattutto rispetto alla qualificazione della diligenza richiesta dall’esatto adempimento degli obblighi prevenzionistici avrebbe sicuramente anche il merito di riequilibrare l’attenzione (forse eccessiva) che il nostro ordinamento continua a riservare all’accertamento (doveroso, si intende) delle responsabilità civili e penali connesse al verificarsi di infortuni e malattie professionali (e all’applicazione delle relative sanzioni). Un’attenzione comprensibile quando il sistema prevenzionistico ruotava esclusivamente intorno all’art. 2087 c.c., ma non altrettanto ora, in un contesto giuridico-normativo dove la diligenza attesa è codificata da una minuziosissima procedimentalizzazione delle condotte.

Per quanto riguarda invece il rilievo strategico assunto dalla dimensione partecipativa, la vicenda pandemica ha consentito di apprezzare tutta l’importanza di questo “secondo pilastro” su cui, fin dall’emanazione della direttiva quadro n. 89/391/Cee, si regge la normativa europea di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori; un pilastro rimasto troppo colpevolmente in ombra anche per la scarsa attenzione ad esso prestata da legislatori nazionali e cultori della materia forse

---

<sup>127</sup> L’efficace implementazione di un modello di organizzazione e gestione implica che si compiano le fasi della pianificazione, attuazione, verifica e riesame: INAIL, *Linee di indirizzo SGSL – MPI per l’implementazione di Sistemi di Gestione per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro nelle Micro e Piccole Imprese*, 2011.

<sup>128</sup> Cfr.: P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 548; P. PASCUCCI, *Sicurezza sul lavoro e Covid 19*, cit., 21; C. LAZZARI, *Gli obblighi di sicurezza*, cit., p. 8 e p. 13 ss.

<sup>129</sup> M. MASI, *Gli appalti, la qualificazione delle imprese e la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in P. PASCUCCI, E. SORRENTINO (a cura di), *Il d.lgs. 81/08: genesi ed applicazione della disciplina sulla salute e sicurezza sul lavoro. Alberto Andreani e la sicurezza sul lavoro (in memoria)*, in questa “Rivista”, n. 2/2021, II, p. 46 ss.

eccessivamente “ammaliati” (se non addirittura sedotti, peraltro comprensibilmente) dalla centralità dell’altro pilastro, il primo, quello relativo ai profili tecnico organizzativi della prevenzione<sup>130</sup>.

Il coinvolgimento diretto del sindacato confederale e delle sue rappresentanze aziendali, che ha qualificato e legato come fosse una sorta di *fil rouge* tutto il sistema delle fonti e degli strumenti anticovid (protocolli nazionali, regolamenti aziendali, composizione e attività dei comitati aziendali/territoriali), credo debba per lo meno indurci a un supplemento di riflessione, per comprendere se questo coinvolgimento rappresenti soltanto un’opzione esclusivamente destinata a essere archiviata con la fine della pandemia o piuttosto costituisca un’eredità di cui i sistemi di prevenzione aziendale dovrebbero appropriarsi per migliorare il loro ancora troppo scarso livello di effettività e di efficacia<sup>131</sup>.

### Abstract

*Tra le questioni al centro del dibattito dottrinale sui provvedimenti che nel corso della pandemia da Covid-19 si sono occupati di salute e sicurezza dei lavoratori, il tema delle misure di prevenzione destinate agli ambienti di lavoro non sanitari contenute nei protocolli condivisi con la parti sociali – inizialmente proposte come semplici raccomandazioni, poi divenute disposizioni inderogabili e vincolanti – ha ricevuto un’attenzione particolarissima soprattutto in ordine agli effetti che tutto ciò ha inevitabilmente determinato sul complessivo assetto delle fonti di disciplina. Partendo dal presupposto che l’emanazione della disciplina speciale sul rischio contagio da Sars Cov-2 ha definito modalità di più facile e rapida attuazione degli obblighi prevenzionali incombenti sui datori di lavoro, l’A. si interroga su quale possa esserne la corretta collocazione all’interno del corpus di norme che tutela la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. La tesi sostenuta è che il sistema di regole condivise definito nei protocolli abbia delineato un nuovo modello di organizzazione e di gestione, speciale, esclusivo e obbligatorio, la scrupolosa osservanza del quale è in grado di assicurare l’adempimento dell’obbligo di sicurezza ex art. 2087 c.c., come esplicitamente si riconosce nel discusso art. 29 bis della l. n. 40/2020. Nell’ambito di questo modello di organizzazione e gestione del rischio, le dinamiche partecipative hanno assunto un rilievo del tutto inedito, non limitato alla definizione delle misure, ma esteso alla loro applicazione e al loro eventuale aggiornamento, e ciò grazie all’istituzione di appositi comitati nei quali, accanto a tutti gli attori dei sistemi di prevenzione aziendale, Rls inclusi, siedono anche le rappresentanze sindacali. Al di là della composizione e dell’attività dei comitati anticovid, è sul coinvolgimento diretto del sindacato confederale e delle sue rappresentanze aziendali destinato a rafforzare il livello di effettività e di efficacia della prevenzione aziendale che occorre continuare a riflettere, cercando soprattutto di comprendere se si sia trattato di un’opzione esclusivamente destinata a essere archiviata con la fine della pandemia o piuttosto di un’eredità preziosa di cui occorre definitivamente appropriarsi.*

*Among the questions object of the doctrinal debate on the measures that dealt with the health and safety of workers during the Covid-19 pandemic, the theme of prevention measures for non-healthcare workplaces within the protocols shared with the social partners – initially proposed as simple recommendations, which later became mandatory and binding provisions – has received particular attention especially with regard to the effects that all this has inevitably had on the overall structure of the discipline’s sources. Starting from the assumption that the issuing of the special discipline on the risk of infection from Sars Cov-2 has defined ways of easier and more rapid*

<sup>130</sup> L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell’ordinamento europeo*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza*, cit., p. 71 ss.

<sup>131</sup> Sulla pervicace “svalutazione” dell’apporto che le dinamiche di partecipazione collettiva (assicurate soprattutto dalla figura dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza) avrebbero potuto dare all’efficacia dei sistemi di prevenzione aziendale, *amplius*, L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 109 ss.

*implementation of the preventive duties impending on employers, the A. wonders about what could be the correct location within the corpus of rules that protect health and safety in the workplace. The argument supported is that the system of shared rules defined in the protocols has outlined a new special, exclusive and mandatory organization and management model, the scrupulous observance of which is able to ensure the fulfillment of the safety obligation pursuant to art. 2087 of the Civil Code, as explicitly recognized in the discussed art. 29 bis of the law no. 40/2020. Within this organization and risk management's model, the participatory dynamics have assumed a completely new importance, not limited to the definition of the measures, but extended to their application and their possible updating, thanks to the establishment of special committees in which, alongside all the players in the corporate prevention systems, including RIs, the trade union representatives also sit. Beyond the composition and activity of the anticovid committees, it's on the direct involvement of the confederal trade union and its company representatives intended to strengthen the level of effectiveness and efficiency of company prevention that we need to continue to reflect, trying above all to understand if whether it's an option exclusively destined to be archived with the end of the pandemic or rather a precious heritage which must be definitively appropriated.*

#### *Parole chiave*

*Salute e sicurezza sul lavoro, Covid-19, ambiente, organizzazione, valutazione dei rischi, modelli di organizzazione e gestione, responsabilità datoriale, rappresentanza, partecipazione, contrattazione aziendale*

#### *Keywords*

*Health and safety at the workplace, Covid-19, environment, organization, risk assessment, organization and management models, employer's liability, representation, participation, collective agreements at company level*