

DIRITTO

della

SICUREZZA sul LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

DIRITTO DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 1 del 28 gennaio 2016

“Diritto della Sicurezza sul lavoro” è una rivista scientifica semestrale, pubblicata *on line*, che consta di due fascicoli all'anno e che raccoglie contributi scientifici originali dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro. La rivista si colloca fra le iniziative dell'Osservatorio “Olympus” dell'Università di Urbino Carlo Bo (<http://olympus.uniurb.it>) mirando ad approfondire l'attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall'Osservatorio. I saggi inseriti in “Diritto della Sicurezza sul lavoro” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

Periodicità

La rivista pubblica fascicoli semestrali ad incremento. I contributi pronti per la pubblicazione saranno inseriti via via nella sezione del sito di ateneo dedicata alla Rivista. Al termine di ogni semestre sarà disponibile il fascicolo completo.

Suddivisione

Prima parte: Saggi (sottoposti a referaggio e/o commissionati).

Seconda parte: Note e dibattiti.

Previsione di supplementi/numeri speciali.

Copyright

Licenza Common Creative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Direttore Responsabile

Paolo Pascucci.

Comitato Scientifico e dei Referee

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Loralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Donata Gottardi, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Luca Nogler, Roberta Nunin, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

Comitato di Direzione

Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori.

Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Alberto Andreani, Stefano Costantini, Angelo Delogo, Lucia Isolani, Maria Morello, Natalia Paci, Martina Vincieri.

Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli.

Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; olympus@uniurb.it

PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

Oggetto

I saggi destinati alla pubblicazione su “Diritto della Sicurezza sul lavoro” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto. Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell'organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

Trasmissione

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: paolo.pascucci@uniurb.it.

Formato

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note a piè di pagina. Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve abstract in italiano

e in inglese, dall'indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dalla qualifica accademica o professionale dell'autore e dal suo indirizzo di posta elettronica.

Apparato bibliografico

Gli apparati di note dovranno essere redatti come segue: tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. Non è previsto un elenco bibliografico finale.

Esempio di citazione di monografia:

C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2015.

Esempio di citazione di antologia:

M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

Esempio di citazione di contributo in volume:

L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 84 ss.

Esempio di citazione di saggio pubblicato in rivista:

L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, in "Diritto e pratica del lavoro", 2009, p. 1182.

Esempio di ulteriore citazione di saggio già citato:

L. IEVA, *Sicurezza*, cit., p. 1182.

Esempio di citazione di voce enciclopedica:

G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in "Enciclopedia del diritto", Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1073 ss.

Esempi di citazione di sentenza:

Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, in <http://olympus.uniurb.it>.

Cass. pen. sez. IV, 11 luglio 2002, n. 988, in "Rivista penale", 2003, p. 203.

Vaglio preventivo

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti ad una preventiva lettura nell'ambito del Comitato di Direzione e del Comitato di Redazione..

Referaggio per i saggi proposti dagli autori

La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata a due referaggi di componenti del Comitato scientifico e dei Referee o di autorevoli esperti che li leggeranno in forma anonima. Dei saggi sottoposti a referaggio sarà data indicazione in sede di pubblicazione. I referee dovranno esprimere il proprio giudizio compilando la scheda di referaggio allegata. La procedura di referaggio è gratuita. Il sistema permette di mantenere nei suoi archivi i referaggi effettuati tramite procedura interna alla piattaforma.

Saggi in lingua straniera

Le regole relative alla valutazione preventiva ed al referaggio valgono anche per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d'origine.

Esclusività e gratuità della pubblicazione

Tutti i saggi destinati alla pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" non potranno essere né preventivamente né successivamente pubblicati altrove. La pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" è gratuita.

Sommarario

Prima parte: Saggi

ARTURO MARESCA <i>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)</i>	1
CHIARA LAZZARI <i>La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione</i>	11
VALENTINO GARDI <i>La tutela dei lavoratori dall'esposizione a fumo passivo nei luoghi di lavoro</i>	26
ANDREA ALLAMPRESE, OLIVIA BONARDI <i>Studio sulle condizioni di lavoro nella logistica: tempo e salute</i>	42

Seconda parte: Note e dibattiti

ANTONIO PRETEROTI, CLAUDIO ARLATI, DANIELE DI NUNZIO, GIANNI FENU, DIANA GAGLIARDI <i>RLs Online - La Rete per il lavoro sicuro. Fabbisogni, metodologia e sviluppi della piattaforma sperimentale RLS-online</i>	1
STEFANO BELLOMO <i>Il lavoro nella fase 2: il complesso degli obblighi di sicurezza tra normativa dell'emergenza, protocolli sindacali e indicazioni operative - Presentazione</i>	50
LUISA ROCCH <i>Art. 2087 c.c.: principio della massima sicurezza esigibile e rischio da contagio</i>	53
EUGENIO ERARIO BOCCAFURNI <i>L'art. 2087 c.c. e il valore del protocollo sindacato-azienda nella definizione del perimetro della responsabilità datoriale</i>	62
ROBERTA RAINONE <i>La tutela della salute e della sicurezza nella contrattazione collettiva dell'emergenza</i>	71
ALESSIO GIULIANI <i>Il lavoro agile: temperamento tra tutela della salute ed esigenze lavorative</i>	80
DANIELA LARICCIA <i>Il potere di controllo del datore di lavoro ai fini della salvaguardia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro</i>	88
SABATO ROZZA <i>La colpa del datore di lavoro nello scenario del Covid-19</i>	94

BEATRICE ROSSILLI <i>Rischio di contagio da Covid-19 come infortunio sul lavoro e la circolare INAIL n. 13/2020</i>	106
VALERIO DE BERARDINIS <i>La violazione degli obblighi di sicurezza legati all'emergenza Covid-19: una proposta realistica in tema di responsabilità dell'imprenditore</i>	117
CAMILLA MARTINS DOS SANTOS BENEVIDES <i>Sicurezza dei dati personali dei lavoratori nella fase 2 della emergenza COVID-19 in Italia</i>	122
CHIARA LAZZARI <i>Ancora a proposito di lavoratori fragili: brevi note sulla Circolare interministeriale 4 settembre 2020, n. 13</i>	131

Prima parte: Saggi

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)**

di Arturo Maresca*

1. Sono molteplici le questioni emerse nel seminario del 13 maggio 2020 organizzato dal Gruppo dei giovani giuslavoristi della Sapienza romana sul tema degli “*obblighi di sicurezza tra normativa dell'emergenza, protocolli sindacali e indicazioni operative*” nella fase successiva al *lockdown* imposto dal Covid-19¹.

Una delle più rilevanti riguarda l'individuazione degli obblighi gravanti sul datore di lavoro per la prevenzione del rischio di contagio da *coronavirus* nei luoghi di lavoro.

Non è certo necessario evidenziare l'importanza che tale questione assume e, insieme, le incertezze che la caratterizzano in una duplice prospettiva: quella del dipendente che ha diritto di sapere quali tutele gli sono dovute e l'altra, speculare alla prima, del datore di lavoro in ordine alle sue responsabilità.

Si tratta di incertezze che devono essere circoscritte nel tentativo di contenerne i riflessi negativi e paralizzanti su coloro che sono oggi accomunati nel difficile impegno di riavviare le attività produttive con il determinante apporto del loro lavoro e dell'esercizio dell'impresa.

2. Le segnalate complessità si evidenziano subito per le difficoltà in cui l'interprete si imbatte allorché cerca di ricostruire il dato normativo sia per la stratificazione delle disposizioni emanate in un periodo assai breve (con problemi relativi alla loro efficacia temporale) sia per la pluralità ed eterogeneità delle *fonti*² che tra loro interagiscono con inevitabili problemi sul piano della gerarchia sia infine per la complessità e varietà dei contenuti (nei quali si intrecciano profili medici, tecnici e normativi).

* Arturo Maresca è Professore ordinario di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università “La Sapienza” di Roma. arturomaresca@mmba.it

** Questo saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ Gli atti sono pubblicati nella parte II di questo fascicolo della Rivista.

² Primarie, con leggi nazionali e regionali; secondarie, le più volte evocate “*linee guida*”; e collettive, a livello interconfederale, di categoria e aziendale.

L'osservazione ora espressa non ha alcuna valenza critica³, ma muove piuttosto dalla presa d'atto della *reattività* del sistema giuridico che ha fatto quanto poteva e doveva, specialmente se si considera che tutto è avvenuto sotto l'incalzare della pandemia quotidianamente scandita dai dati tragici ed impressionanti delle perdite di vite umane, con la scienza medica *incapace* (in senso oggettivo) di fornire indicazioni idonee ad orientare i decisori politici nelle azioni di contrasto ad un virus sconosciuto e la pressione dei cittadini in attesa di un evento taumaturgico che ponesse fine a paure, costrizioni psicologiche e materiali, mai prima sperimentate.

La disposizione dalla quale occorre prendere le mosse per ricostruire il dato normativo vigente è quella contenuta nell'art. 1, comma 14, del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito con l. 14 luglio 2020, n. 74, in forza della quale *“le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale. Le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 o del comma 16”*.

Norma questa che viene rafforzata dal comma 15 dello stesso art. 1, per cui *“il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali, di cui al comma 14 che non assicuri adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza”*⁴.

Prima ancora della sua conversione – e non si può non segnalare questa singolarità – l'art. 1, comma 14 è stato oggetto di una sorta di interpretazione autentica da parte dell'art. 29-bis, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23 convertito con l. 5 giugno 2020, n. 40 con il quale il legislatore ha ritenuto di precisare che *“ai fini della tutela contro il rischio di contagio da COVID-19, i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni, e negli altri protocolli e linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché mediante l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste. Qualora non trovino applicazione le predette*

³ Infatti non ci si intende accodare all'opinione, assai diffusa e da più parti manifestata, che lamenta le carenze del dato normativo, forse non sempre con un'adeguata consapevolezza dei problemi che, attraverso le norme, si sono dovuti affrontare nel tentativo di dare ad essi una risposta, se non una soluzione.

⁴ Peraltra una disposizione del tutto analoga era già contenuta nell'art. 2, comma 6, del d.P.C.M., 26 aprile 2020 che, assumendo il Protocollo 24 aprile 2020 come parametro esclusivo per la prevenzione del rischio da contagio *coronavirus*, stabiliva che l'inadempimento al Protocollo *“determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza”*.

prescrizioni, rilevano le misure contenute nei protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

A completare il quadro normativo è intervenuto, da ultimo, il d.P.C.M. 11 giugno 2020 recante misure attuative del d.l. n. 33/2020 con l’art. 2 rubricato “*misure di contenimento del contagio per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali*”.

Questa norma prevede che “*sull'intero territorio nazionale tutte le attività produttive industriali e commerciali ... rispettano i contenuti del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali di cui all'allegato 12, nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le parti sociali, di cui all'allegato 13, e il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nel settore del trasporto e della logistica sottoscritto il 20 marzo 2020, di cui all'allegato 14*”.

3. Ad un primo sguardo d’insieme le caratteristiche più rilevanti delle norme ora ricordate possono essere così riassunte.

In primo luogo l’art. 1, comma 14, del d.l. n. 33/2020, vincolando i datori di lavoro all’osservanza dei Protocolli e, quindi, imponendone l’applicazione, ha (definitivamente) attribuito ad essi forza di legge, regolandone nel rispetto del pluralismo sindacale (art. 39 Cost.) la gerarchia e gli effetti, in combinato disposto con l’art. 29-*bis*, della l. n. 40/2020.

Infatti il legislatore (art. 1, comma 14) si riferisce, anche se in modo non sempre lineare, ai “*protocolli o linee guida ... adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale*”. Un riferimento completato ed ulteriormente specificato (art. 29-*bis*) con il richiamo al “*protocollo ... 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni*”, nonché agli “*altri protocolli e linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*”, con la precisazione che, “*qualora non trovino applicazione le predette prescrizioni*” operano le “*misure contenute nei protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*”.

Quindi, cercando di fare ordine nelle fonti di disciplina “*delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro*”, sembra possibile attribuire un rilievo preminente al Protocollo 24 aprile 2020.

Infatti, la sovraordinazione dei protocolli regionali (e di quelli delle province autonome), è solo apparentemente enunciata nell’*incipit* dell’art. 1, comma 14, in quanto il legislatore non si limita a prevedere che “*in assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale*”, ma in modo ben più incisivo stabilisce che i primi (quelli regionali) devono essere “*adottati ... nel rispetto*”

dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali?". Finendo così per imporre la conformazione dei protocolli regionali a quelli nazionali, il che vuol dire attribuire ai primi una funzione di specificazione e adeguamento delle misure di contrasto al *coronavirus*, eventualmente da diversificare a fronte della diffusione dell'epidemia a livello territoriale.

Per quanto riguarda i protocolli governativi condivisi con le parti sociali a livello nazionale, la preminenza compete a quello "*di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020*", allegato al d.P.C.M. 11 giugno 2020 (insieme a quelli per i cantieri e per il settore del trasporto e della logistica), ma "*qualora non trovino applicazione le predette prescrizioni, rilevano le misure contenute nei protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*", come stabilisce l'art. 29-bis, nel doveroso rispetto del pluralismo delle fonti collettive (art. 39 Cost.).

Ciò sta a significare che il Protocollo 24 aprile 2020 obbliga non solo le imprese aderenti alle associazioni imprenditoriali e sindacali che lo hanno sottoscritto, ma anche quelle non aderenti ad alcuna associazione o ad associazioni che non lo hanno sottoscritto, salvo che quest'ultime – essendo comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – abbiano concluso un Protocollo da applicare al settore di cui hanno la rappresentanza (ad esempio per il credito si applica il Protocollo ABI 26 aprile 2020 e per le assicurazioni quello ANIA 24 marzo 2020).

Ma il legislatore non dispone soltanto in ordine all'efficacia dei Protocolli (quello del 24 aprile e gli "*altri protocolli*" di cui all'art. 1, comma 14), ma anche dei loro effetti, in quanto "*l'applicazione delle prescrizioni contenute*" in essi costituisce, in forza dell'art. 29-bis, adempimento "*all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile*".

Precisando ulteriormente – con le implicazioni di cui si dirà in seguito – le conseguenze derivanti dall'inadempimento del datore di lavoro ai Protocolli, in quanto "*il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali, di cui al comma 14 che non assicuri adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza*" (art. 1, comma 15, del d.l. n. 33/2020).

Quanto al contenuto dei Protocolli va subito notato che le prescrizioni da essi dettate si caratterizzano non solo per la loro specificità, ma anche per essere dinamiche e non statiche, in quanto i Protocolli sono dotati di un meccanismo di monitoraggio dell'applicazione delle misure previste ed anche di adeguamento affidato alle stesse parti stipulanti oppure ad appositi organismi aziendali specializzati di cui viene prevista la costituzione e che si affiancano a quelli ai quali è, in via ordinaria, affidato il presidio della sicurezza nei luoghi di lavoro.

4. Muovendo da queste premesse si può affrontare il punto relativo all'individuazione degli obblighi gravanti sul datore di lavoro per la prevenzione del rischio di contagio da *coronavirus* nei luoghi di lavoro.

Si tratta di punto centrale che si colloca all'interno del tema più articolato della responsabilità (civile e penale) del datore di lavoro per l'infezione contratta dal dipendente in occasione di lavoro che, com'è noto, deve fare riferimento a tre distinti profili: a) l'individuazione delle misure di prevenzione che devono essere osservate; b) il nesso causale non solo tra l'infezione ed il fatto che essa sia avvenuta nei luoghi ed in occasione di lavoro; c) ... ma anche tra l'omissione delle misure di prevenzione imputabile al datore di lavoro e l'avvenuto contagio.

Infatti l'individuazione del contenuto delle misure di sicurezza deve avvenire sciogliendo i dubbi che si agitano per la pluralità di norme apparentemente concorrenti: l'art. 2087 c.c., il TU sulla sicurezza (d.lgs. n. 81/2008) e le disposizioni speciali dettate per contrastare il rischio di contagio da COVID-19.

Quindi la questione che si pone è proprio quella del concorso tra queste norme per capire se esse operano congiuntamente ed in modo integrato realizzando così, cioè nel loro insieme, un presidio del rischio di contagio da *coronavirus* nei luoghi di lavoro o se, invece, tale concorso è solo apparente in quanto gli specifici interventi del legislatore (ai quali in precedenza si è fatto riferimento) consentono di selezionare le norme che, prevalendo sulle altre, risultano applicabili in base alla regola della specialità.

5. L'indagine che deve essere condotta per rispondere a tale quesito dovrà verificare se la normativa speciale, operando in modo analogo al meccanismo ordinario proprio dell'art. 2087 c.c. e del TU n. 81/2008, ne costituisce una specificazione predisposta dal legislatore per prevenire il rischio di contagio da *coronavirus* che rende ripetitiva e, per questo inapplicabile, la tutela apprestata in via generale.

Insomma si tratta di capire se l'articolazione di un microsistema congegnato dal legislatore per formare una disciplina speciale di contrasto al Covid-19 organizzando le norme in funzione della varietà degli interessi da proteggere e degli equilibri da salvaguardare, possa al suo interno annoverare anche una sistema di protezione del rischio da contagio nei luoghi di lavoro sostitutivo di quello, altrimenti operante in base alle norme ordinarie (cioè l'art. 2087 c.c. ed il TU).

In questa prospettiva appaiono scontati alcuni punti che vanno menzionati al solo fine di evidenziarne, insieme, l'importanza, ma anche l'irrilevanza ai fini della nostra indagine.

È scontato ad esempio che il rischio di contagio da *coronavirus* - che, pure, non è di certo generato dall'organizzazione del lavoro, ma è esterno ad essa - può concretizzarsi in modo peculiare all'interno dei luoghi di lavoro per la presenza numerosa di personale e le modalità di svolgimento *ravvicinato* delle prestazioni lavorative rese dai dipendenti, con la conseguente necessità di presidio da parte del datore di lavoro del relativo rischio.

Quindi, per dirla in una battuta, il punto non è se questo rischio grava sul datore di lavoro, ma piuttosto quali sono le misure di prevenzione prescritte dal legislatore, muovendo dal presupposto scontato che, sul piano generale, la tutela dell'art. 2087 c.c. concorre con quella del TU n. 81/2008, ma ciò però non implica necessariamente che le norme *ad hoc* della legislazione speciale per il contrasto al COVID-19 si integrano con quelle ordinarie, anziché operare in loro sostituzione.

Le implicazioni di tale alternativa non sono di poco conto. Infatti, se si dovesse ritenere applicabile *anche* l'art. 2087 c.c., ciò comporterebbe che l'adempimento dovuto dal datore di lavoro nella predisposizione delle misure di prevenzione al rischio di contagio andrebbe misurato anche con riferimento alle c.d. misure innominate, cioè tutte quelle che, sebbene non espressamente previste, sono ritenute (secondo l'art. 2087 c.c.) “*necessarie*” per tutelare il lavoratore “*secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica*”. Con, almeno, tre effetti che mi limito ad enunciare, ma che nel prosieguo verranno ripresi: a) la carenza di uniformità delle misure di prevenzione del contagio (che pure ha un valore nell'azione di contrasto all'epidemia da *coronavirus*); b) l'incertezza o indeterminatezza in ordine al loro contenuto; c) l'ampissima discrezionalità del Giudice nella verifica della responsabilità del datore di lavoro che, non di rado ed al di là delle affermazioni di principio, viene acclarata in base a valutazioni *ex post*.

Infine si deve aggiungere che la questione in esame assume un rilievo autonomo rispetto a quella sollevata dall'art. 42 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con l. 24 aprile 2020, n. 27 che ha qualificato come infortunio sul lavoro le “*infezioni da coronavirus in occasione di lavoro*” consentendo così al lavoratore contagiato di fruire della tutela assicurativa INAIL.

Infatti rispetto a questa tutela non rileva direttamente la questione esaminata in questa sede dell'individuazione ed applicazione delle misure di prevenzione da parte del datore di lavoro, in quanto com'è noto la *socializzazione* del rischio di contagio realizzata con l'art. 42 implica proprio che l'intervento dell'INAIL sia subordinato soltanto alla verifica della riconducibilità del contagio all'occasione di lavoro.

Questa precisazione deve essere completata, però, osservando che, a valle del riconoscimento della tutela assicurata dall'INAIL, si può porre l'ulteriore tema della responsabilità civile del datore di lavoro – tralasciando quella penale ed amministrativa dell'ente *ex art. 25-septies*, d.lgs., 8 giugno 2001, n. 231 per omicidio colposo o lesioni gravi causati da violazioni delle misure di sicurezza – per l'infezione contratta dal dipendente che potrà essere sollevato dall'INAIL esercitando l'azione di regresso e dal lavoratore con la richiesta di risarcimento del danno differenziale.

6. La strada tracciata dal legislatore in ordine alle misure di prevenzione del rischio di contagio da COVID-19 appare sufficientemente chiara, specialmente a seguito dell'art. 29-*bis* della l. n. 40/2020.

Con quest'ultima norma, infatti, il legislatore ha voluto non solo individuare e circoscrivere tali misure facendo rinvio ai Protocolli (in tutte le loro articolazioni: nazionale, settoriale, regionale, aziendale), ma anche assumere espressamente posizione circa la loro interazione con l'art. 2087 c.c..

Al riguardo l'art. 29-*bis* stabilisce che per realizzare la “*tutela contro il rischio di contagio da COVID-19 i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute*” nei Protocolli.

Il punto da chiarire può essere così sintetizzato: con l'art. 29-*bis* il legislatore ha voluto indicare una delle (molteplici e variegate) modalità di adempimento dell'art. 2087 c.c. che, quindi, continuerebbe per il resto a mantenere la sua normale operatività oppure ha inteso prescrivere, circoscrivendolo, l'adempimento dovuto in via esclusiva dal datore di lavoro quanto alla prevenzione del rischio di contagio da COVID-19, premurandosi di richiamare l'art. 2087 c.c. proprio per dare soluzione al concorso apparente di questa norma con le “*prescrizioni*” dei Protocolli.

Quest'ultima appare la soluzione corretta.

Infatti la prima alternativa non appare plausibile, in quanto i Protocolli avevano già acquisito forza di legge in base all'art. 1, comma 14, del d.l. n. 33/2020 e, quindi, il legislatore non aveva alcuna necessità di richiamarli nell'art. 29-*bis* per renderli vincolanti *erga omnes*.

Conseguentemente l'obbligo per il datore di lavoro di rispettare le “*prescrizioni*” contenute nei Protocolli non deriva affatto dall'art. 2087 c.c. (come potrebbe indurre una prima lettura dell'art. 29-*bis*), bensì dagli stessi Protocolli che hanno una propria efficacia, rafforzata e generalizzata dall'art. 1, comma 14.

Né, d'altra, parte il riferimento all'art. 2087 c.c. potrebbe essere finalizzato ad affermarne l'applicazione, neppure in concorso con le misure speciali per il contrasto al COVID-19, in quanto la norma codicistica ha, di per sé, una funzione di chiusura del sistema di sicurezza nei luoghi di lavoro destinata, come tale, ad operare per *default*, quindi automaticamente e senza alcuna necessità che la sua osservanza sia, di volta in volta, prescritta dal legislatore. Pertanto, in questa ipotesi il richiamo all'art. 2087 c.c. sarebbe del tutto tautologico e, quindi, da scartare dovendo l'interprete cercare di attribuire alla norma un concreto significato.

Infine, se l'art. 29-*bis* fosse finalizzato a ribadire l'applicabilità dell'art. 2087 c.c., ma allo scopo di indicare i contenuti ed il perimetro degli adempimenti gravanti sul datore di lavoro limitandoli alle “*prescrizioni*” dei Protocolli, il richiamo della norma codicistica si paleserebbe contraddittorio perché si accompagnerebbe alla neutralizzazione dell'effetto tipico e caratterizzante di tale norma, fonte delle c.d. misure di sicurezza innominate. E ciò conferma che il riferimento all'art. 2087 c.c. è, invece, funzionale ad escludere il concorso di questa norma con le “*prescrizioni*” dei Protocolli che si sostituiscono ad essa, operando in via esclusiva.

A conforto della ricostruzione interpretativa prospettata si può ricordare che per l'art. 1, comma 15, del d.l. n. 33/2020 “*il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali, di cui al comma 14 che non assicuri adeguati*

livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza'.

Questa norma dimostra, infatti, che le “*prescrizioni*” dei Protocolli costituiscono (non una delle, ma) la sola condizione legale di prevenzione per lo svolgimento del lavoro in azienda che, certamente, il legislatore non avrebbe potuto consentire se fossero state necessarie ulteriori precauzioni per rendere *sicuro* il lavoro salvaguardando i dipendenti dal rischio di contagio.

Né si potrebbe obiettare che escludere l'applicabilità dell'art. 2087 c.c. priverebbe i lavoratori di due effetti rilevanti per la tutela della loro sicurezza: la possibilità di colmare eventuali lacune delle misure di prevenzione previste dai Protocolli e l'adeguamento dinamico di tali misure garantito in via automatica dal meccanismo dell'art. 2087 c.c..

Infatti si devono considerare le caratteristiche del rischio di infezione da *coronavirus* le cui misure di prevenzione e contrasto non sono state ancora del tutto acclarate e sono oggetto di studi ed approfondimenti dell'intera comunità scientifica internazionale che costituiscono un patrimonio comune formato ed arricchito prescindendo dalla specificità dei diversi contesti lavorativi.

Inoltre tale rischio ha natura contingente e non permanente e, quindi, va presidiato in base alle conoscenze attuali, cioè quelle che, a mano a mano, vengono vagliate dalla ricerca scientifica e, poi, messe a disposizione della generalità dei cittadini, palesandosi invece inappropriato il meccanismo di adeguamento dinamico di lungo periodo che l'art. 2087 c.c. pone a carico del singolo imprenditore per i rischi generati dalla propria organizzazione. Infatti solo per questi rischi, in considerazione della loro origine, le esperienze e le tecniche sperimentate ed affinate in azienda possono risultare utili a migliorare la sicurezza dei lavoratori.

Con quanto appena detto non si vuole affatto negare la necessità di adeguamento delle misure di prevenzione dal rischio di contagio da *coronavirus* con riferimento sia ai sempre possibili miglioramenti sia alla specificità dei luoghi di lavoro, bensì prendere atto che, in considerazione delle peculiari caratteristiche del rischio COVID-19, tali adeguamenti operano con modalità diverse da quelle dell'art. 2087 c.c. e più appropriate rispetto al rischio epidemiologico che deve essere presidiato.

Infatti sono affidati ad un sistema specializzato di prevenzione costruito su misura per tale rischio che si fonda non già su un protocollo monolitico, ma si articola in protocolli nazionali, regionali, di categoria o aziendali al cui interno è prevista la costituzione di comitati di monitoraggio - che si affiancano agli organismi che, in via ordinaria, presidiano la sicurezza del lavoro - aggregando le diverse competenze (quella degli RLS, delle RSA/RSU, ma anche con il coinvolgimento delle autorità sanitarie locali).

Ad esempio il punto 13) del Protocollo 24 aprile 2020, rubricato “*aggiornamento del protocollo di regolamentazione*”, prevede l'obbligo di costituire “*in azienda un Comitato per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione*”

con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali e del RLS”, aggiungendo che ove non dovesse procedersi in tal senso “verrà istituito, un Comitato Territoriale composto dagli Organismi Paritetici per la salute e la sicurezza, laddove costituiti, con il coinvolgimento degli RLST e dei rappresentanti delle parti sociali”. Inoltre “potranno essere costituiti, a livello territoriale o settoriale, ad iniziativa dei soggetti firmatari del presente Protocollo, comitati per le finalità del Protocollo, anche con il coinvolgimento delle autorità sanitarie locali e degli altri soggetti istituzionali coinvolti nelle iniziative per il contrasto della diffusione del COVID19”⁵.

Appare, quindi, possibile concludere che il doveroso rispetto delle “prescrizioni” dei Protocolli, insieme alle altre norme speciali espressamente richiamate dal legislatore (come ad esempio l’art. 16 del d.l. n. 18/2020 per quanto riguarda l’obbligo di indossare le mascherine), è idoneo ad escludere la responsabilità del datore di lavoro nei confronti del dipendente contagiato dal virus, senza che la verifica di tale responsabilità possa essere condotta applicando anche l’art. 2087 c.c. Proprio perché le misure di prevenzione previste dai Protocolli e la vigilanza in ordine alla loro applicazione esauriscono gli obblighi a carico del datore di lavoro sostituendosi all’art. 2087 c.c. per quanto riguarda il presidio del rischio di contagio da COVID nei luoghi di lavoro.

Del resto il modello prefigurato dal combinato disposto degli artt. 29-*bis*, della l. n. 40/2020 e 1, comma 14, del d.l. n. 33/2020 appare coerente con quanto previsto dal legislatore nell’art. 30 del TU del 2008 che, esaltando la finalità di prevenzione dei rischi per la sicurezza dei lavoratori, stabilisce un’esenzione di responsabilità delle persone giuridiche che abbiano “adottato ed efficacemente attuato” un “modello di organizzazione e di gestione”, così “assicurando un sistema aziendale per l’adempimento di tutti gli obblighi giuridici” relativi alla sicurezza del lavoro.

Una coerenza che riguarda anche la giurisprudenza più rigorosa (v., tra le più recenti, Cass. civ., sez. lavoro, 30 giugno 2016, n. 13465, in “Il Foro italiano”, 2016, I, c. 2705) nell’applicazione dell’art. 2087 c.c. che, pur riconducendo la responsabilità del datore di lavoro al principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile”, si preoccupa nel contempo di precisare (nell’equilibrio necessario v. Corte cost., 25 luglio 1996, n. 312, in “Il Foro italiano”, 1996, I, c. 2957) che la predisposizione delle misure di prevenzione innominate deve tuttavia riguardare “comportamenti specifici che, pur non dettati dalla legge o altra fonte equiparata, siano suggeriti da conoscenze sperimentali e tecniche, dagli standard di sicurezza normalmente osservati o trovino comunque riferimento in altre fonti”. “Altre fonti” che, nel caso che ci occupa, sono costituite dai Protocolli dell’art. 1, comma 14.

I riferimenti normativi e giurisprudenziali ai quali si è ora accennato evidenziano, quindi, la coerenza con la scelta compiuta dal legislatore (condensata nel combinato disposto degli artt. 29-*bis* della l. n. 40/2020 e 1, comma 14, del d.l. n. 33/2020) di contrasto al COVID-19 dando vita ad un microsistema aperto agli

⁵ V. il decreto ex art. 28 St. lav. emesso da T. Treviso, 2 luglio 2020 che qualifica come antisindacale la condotta del datore di lavoro “consistente nella esclusione dal Comitato ex art. 13 Protocollo 14/3/2020 del RSA e/o RLS Cisl ... ordinando, per l’effetto alla convenuta di cessare dalla condotta antisindacale e dai relativi effetti ammettendo l’RSA e/o l’RSL Cisl ... al Comitato costituito”.

apporti di una pluralità di soggetti e focalizzato sulla prevenzione (anziché sulla prospettiva risarcitoria) come deve essere di fronte ad un'emergenza epidemiologica dov'è in gioco la salute pubblica nelle sue inevitabili connessioni con il contenimento del rischio di contagio nei luoghi di lavoro.

Abstract

Il tema affrontato è quello dell'individuazione degli obblighi che gravano sul datore di lavoro per realizzare la dovuta protezione del dipendente dal rischio di contagio da Covid-19 nei luoghi di lavoro.

Dopo avere individuato nei Protocolli nazionali, settoriali, regionali la fonte di tali obblighi si evidenzia che questi Protocolli hanno assunto forza di legge a seguito dell'art. 1, comma 14, del d.l. n. 33/2020. Muovendo da questo presupposto, l'indagine viene incentrata sul rapporto tra l'art. 2087 c.c. e le misure di sicurezza previste dai Protocolli, per concludere che tali misure identificano in via esclusiva gli obblighi del datore di lavoro per la prevenzione del contagio da Covid-19.

The topic addressed in this article is the identification of the employer's obligations to provide for the due protection of the employee from the risk of infection from Covid-19 in the workplace.

After identifying the source of such obligations in the national, sectoral and regional protocols, it is noted that these protocols have assumed the force of law following art. 1, co. 14, DL n. 33/2020. On this basis, the investigation focuses on the relationship between art. 2087 c.c. and the security measures provided by the Protocols, to conclude that these measures exclusively identify the obligations of the employer for the prevention of infection from Covid-19.

Parole chiave

Covid-19, prevenzione, rischio, contagio, Protocolli, obblighi

Keywords

Covid-19, prevention, risk, infection, protocols, obligations

La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione**

di Chiara Lazzari*

SOMMARIO: 1. La centralità della figura del medico competente nel sistema aziendale di prevenzione e il potenziamento del suo ruolo al tempo della pandemia. – 2. La sorveglianza sanitaria eccezionale, tra specialità dell'istituto e ragioni protettive. – 3. (segue) Le criticità della normativa. – 4. Per concludere: qualche considerazione di carattere sistematico. – 5. Appendice.

1. La centralità della figura del medico competente nel sistema aziendale di prevenzione e il potenziamento del suo ruolo al tempo della pandemia

Il legislatore italiano, chiamato a recepire le indicazioni provenienti dall'ordinamento comunitario in materia di salute e sicurezza dei lavoratori¹, ha disegnato nel tempo un quadro normativo, da ultimo razionalizzato e potenziato con il d.lgs. n. 81/2008, imperniato su di un insieme di *technicalities* (soggetti, procedure, adempimenti tecnici) tale da configurare un «vero e proprio sistema aziendale di prevenzione»². In tale sistema, destinato a operare, dopo le novità introdotte nel 2008, in una prospettiva prevenzionale essenzialmente di tipo organizzativo – che, cioè, enfatizza la dimensione dell'organizzazione nella programmazione e nella gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro³ – la figura del medico competente ha acquisito viepiù centralità. Lo conferma l'orientamento

* Chiara Lazzari è ricercatrice *ex art.* 24, comma 3, lett. b, della l. n. 240/2010 di Diritto del lavoro e Docente di Laboratorio di diritto sindacale e del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo. chiara.lazzari@uniurb.it

** Il contributo amplia e approfondisce l'intervento svolto in occasione del webinar sul tema «Salute e sicurezza nelle Università - La ripartenza», organizzato il 21 luglio 2020 da Ca' Foscari Challenge School, Dipartimento di Management dell'Università Ca' Foscari, AISRI e Osservatorio Olympus.

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

¹ In proposito, per tutti, L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Torino, Utet giuridica, 2015, p. 48 ss.

² G. NATULLO, «Nuovi» contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, in «I Working Papers di Olympus», 2012, n. 5, p. 4; vale la pena rammentare che la definizione di azienda di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008 richiama, in senso atecnico, «il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato»: sicché, ben può l'aggettivo «aziendale» riferirsi anche al sistema prevenzionistico di un'Università pubblica.

³ Per tutti, P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, in «I Working Papers di Olympus», 2011, n. 1, *passim*.

ormai consolidato – sebbene per certi versi discutibile – della Cassazione penale, giusta il quale il medico, per andare esente da responsabilità *ex* art. 58, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008 quando collabora con il datore di lavoro alla valutazione dei rischi, è tenuto a fornire un contributo improntato a un atteggiamento proattivo e propulsivo, pur nei limiti della sua qualificazione professionale, proprio in ragione del ruolo assegnatogli nel sistema organizzato della prevenzione⁴.

Ruolo che la pandemia, per le implicazioni sanitarie che comporta, ha indubbiamente contribuito a potenziare⁵. Non a caso, la Circolare del Ministero della Salute del 29 aprile 2020, n. 14915, significativamente intitolata «Indicazioni operative relative alle attività del medico competente nel contesto delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro e nella collettività», si riferisce al medico competente in termini di «consulente globale» del datore di lavoro, evidentemente in quanto soggetto in grado di fornire una collaborazione qualificata e inserita a tutto tondo in detto sistema. A sua volta, quest'ultimo, costituendo, secondo le «Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche, Produttive e Ricreative della Conferenza delle Regioni e delle province autonome» (da ultimo, Allegato 1 al d.P.C.M. 14 luglio 2020), «la cornice naturale per supportare la gestione integrata del rischio connesso all'attuale pandemia», sta diventando sempre più strumento di precauzione per tutelare dal contagio non solo i lavoratori, ma l'intera collettività⁶.

Molteplici sono i profili – anche legati alla protezione della *privacy* del lavoratore⁷ – che vengono in gioco quando si parla della figura in questione, proprio in virtù della funzione dalla stessa rivestita nella valutazione dei rischi e nella sorveglianza sanitaria, come opportunamente ricorda al punto 12 il «Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro», siglato da Governo e parti sociali il 14 marzo 2020 e successivamente integrato il 24 aprile: dalla continuazione dell'attività di sorveglianza sanitaria periodica anche durante la

⁴ *Amplius*, volendo, C. LAZZARI, I “consulenti” del datore di lavoro, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 125 ss.

⁵ V. anche D. GAROFALO, *Lavorare in sicurezza versus ripresa delle attività produttive*, in “Massimario di giurisprudenza del lavoro”, 2020, n. 2, p. 331.

⁶ Cfr. M. GALLO, *Coronavirus e sicurezza del lavoro, come affrontare la cd. fase 2*, in “Guida al lavoro”, 2020, n. 23, p. 62.

⁷ In generale, sul trattamento dei dati sanitari P. TULLINI, *Tutela della salute dei lavoratori e valutazione del rischio biologico: alcune questioni giuridiche*, in “Rivista del diritto della sicurezza sociale”, 2020, p. 345 ss.; D. GAROFALO, *Lavorare in sicurezza*, cit., p. 334 ss.; L. D'ARCANGELO, *La tutela dei dati personali nei luoghi di lavoro al tempo del Covid-19 (e oltre)*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020, spec. p. 125 ss.; in argomento, cfr. anche A. SITZIA, *Coronavirus, controlli e “privacy” nel contesto del lavoro*, in “Il lavoro nella giurisprudenza”, 2020, p. 495 ss.; M. RUSSO, *L'art. 2087 c.c. al tempo del Covid-19*, in “Labour & Law Issues”, 2020, p. 59 ss.; F. BACCHINI, *Controlli sanitari sui lavoratori al tempo del COVID-19*, in “Giustiziacivile.com”, 18 marzo 2020, p. 8. Si vedano anche le FAQ reperibili all'indirizzo <https://www.garantepprivacy.it/temi/coronavirus/faq>.

fase di più stretta emergenza⁸, alla riammissione al lavoro dei soggetti che hanno contratto la malattia⁹, al suggerimento, rivolto al datore di lavoro, di adottare eventuali mezzi diagnostici qualora ritenuti utili per contenere la diffusione del virus¹⁰, solo per citarne alcuni.

In questo contributo, tuttavia, mi concentrerò su di una novità recata dal d.l. n. 34/2020 (cd. “Decreto rilancio”), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2020, il cui art. 83 introduce, sino alla data di cessazione dello stato di emergenza per rischio sanitario sul territorio nazionale, l’obbligo, per i datori di lavoro privati e pubblici – ivi comprese, dunque, le Università¹¹ – di sottoporre a sorveglianza sanitaria eccezionale i «lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio in ragione dell’età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, anche da patologia Covid-19, o da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o comunque da comorbilità che possono caratterizzare una maggiore rischiosità».

2. La sorveglianza sanitaria eccezionale, tra specialità dell’istituto e ragioni protettive

Come può facilmente evincersi dall’aggettivo «eccezionale» utilizzato dallo stesso legislatore, l’istituto presenta evidenti tratti di specialità¹² rispetto a quello

⁸ Considerata dal Protocollo quale misura preventiva di carattere generale, sia in virtù dell’attività d’informazione e formazione svolta dal medico competente a beneficio dei lavoratori per evitare la diffusione del contagio (sulle informazioni da rendere al lavoratore si veda, più nel dettaglio, la citata Circolare 29 aprile 2020, n. 14915); sia perché essa può consentire d’individuare casi e sintomi sospetti di contagio; circa le indicazioni di sicurezza relative all’effettuazione delle altre tipologie di visite mediche, si veda ancora la Circolare testé ricordata.

⁹ Il medico competente, previa presentazione di certificazione di avvenuta negativizzazione rilasciata dal Dipartimento di prevenzione territoriale di competenza, effettua la visita medica prevista dall’art. 41, comma 2, lett. e-ter), del d.lgs. n. 81/2008, al fine di verificare l’idoneità alla mansione – anche per valutare profili specifici di rischiosità – indipendentemente dalla durata dell’assenza per malattia: così il punto 12 del Protocollo condiviso e la Circolare 29 aprile 2020, n. 14915.

¹⁰ Alla luce della Circolare 29 aprile 2020, n. 14915, «i test sierologici, secondo le indicazioni dell’OMS, non possono sostituire il test diagnostico molecolare su tampone, tuttavia possono fornire dati epidemiologici riguardo la circolazione virale nella popolazione anche lavorativa. Circa l’utilizzo dei test sierologici nell’ambito della sorveglianza sanitaria per l’espressione del giudizio di idoneità, allo stato attuale, quelli disponibili non sono caratterizzati da una sufficiente validità per tale finalità. In ragione di ciò, allo stato, non emergono indicazioni al loro utilizzo per finalità sia diagnostiche che prognostiche nei contesti occupazionali, né tantomeno per determinare l’idoneità del singolo lavoratore». In dottrina, sul tema 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”, 2020, n. 3.

¹¹ Sulle questioni connesse alla sicurezza sul lavoro nelle Università nella fase pre-Covid si vedano, per tutti, P. PASCUCCI, *La figura complessa del datore di lavoro per la sicurezza nelle università tra “vecchio” e “nuovo” diritto*, in questa “Rivista”, 2016, n. 1, I, p. 1 ss. e A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell’Università tra regolamento interno e modello organizzativo*, in “I Working Papers di Olympus”, 2012, n. 11.

¹² In generale, sui caratteri di specialità del sistema emergenziale predisposto dal legislatore rispetto a quello di prevenzione aziendale cfr. P. PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in questa “Rivista”, 2019, n. 2, I, p. 98 ss.; ID., *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius*

della sorveglianza sanitaria “ordinaria”, pure pienamente confermata dall’*incipit* dell’art. 83, comma 1 («fermo restando quanto previsto dall’art. 41 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81»), avendo carattere straordinario e transitorio.

Invero, da un lato, in questo caso il controllo sanitario, più che essere associato a un rischio connesso alla mansione svolta in sé e per sé considerata¹³, risulta collegato alla situazione di fragilità del singolo. O, per meglio dire, i due profili appaiono strettamente correlati. Sicché, come affermato nel *Vademecum* del medico competente «Covid-19 Fase 2. Accompagnare il lavoratore al rientro al lavoro», predisposto dall’Associazione Nazionale Medici d’Azienda (ANMA), il medico dovrà fornire la propria «valutazione razionale in merito *a se e quando un lavoratore, che ha un proprio profilo di rischio* legato alle sue caratteristiche individuali, *può riprendere il lavoro in ragionevole sicurezza nella specifica propria situazione lavorativa* che, a sua volta, ha un proprio profilo di rischio»¹⁴, rispondendo, pertanto, alla domanda se il profilo di rischio del soggetto sia, o meno, compatibile con quello dell’attività da lui svolta.

Per altro verso, a detto controllo è attribuita una vigenza limitata alla durata dello stato emergenziale. Sul punto, merita comunque ricordare l’“ordinario” obbligo datoriale di cui all’art. 18, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008 («nell’affidare i compiti ai lavoratori, tenere conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza»), cui si aggiunge, tra le misure generali di tutela, l’allontanamento del lavoratore dall’esposizione al rischio per motivi sanitari inerenti la sua persona, con adibizione, ove possibile, ad altra mansione (art. 15, comma 1, lett. m), e il punto 12 del Protocollo condiviso del 14 marzo/24 aprile 2020 – ormai sussunto in fonti pubblicistiche¹⁵ – laddove assegna

supervenienti del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020, *ivi*, 2020, n. 1, I, p. 117 ss.; *contra*, per tutti, G. NATULLO, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in “WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT - 413/2020”, *passim*.

¹³ Secondo l’art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 81/2008, la sorveglianza sanitaria è da intendersi come «l’insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori, in relazione all’ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell’attività lavorativa».

¹⁴ La versione a cui si fa riferimento è quella del 4 maggio 2020, corsivo dell’A. Il *vademecum* è reperibile al sito <https://olympus.uniurb.it>.

¹⁵ Cfr., da ultimo, il d.P.C.M. 11 giugno 2020, che richiama espressamente il Protocollo all’art. 2 e lo annovera fra i suoi allegati, e le cui misure sono state prorogate sino al 31 luglio dal successivo d.P.C.M. del 14 luglio, ma, soprattutto, l’art. 29 *bis* del d.l. n. 23/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 40/2020, secondo cui, senza limiti temporali, «ai fini della tutela contro il rischio di contagio da COVID-19, i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all’obbligo di cui all’articolo 2087 del codice civile mediante l’applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni, e negli altri protocolli e linee guida di cui all’articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché mediante l’adozione e il mantenimento delle misure ivi previste. Qualora non trovino applicazione le predette prescrizioni, rilevano le misure contenute nei protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»: su tale norma, A. MARESCA, *Il rischio di contagio da COVID-19 nei luoghi di lavoro: obblighi di sicurezza e art. 2087 (prime osservazioni sull’art. 29-bis, L. n. 40/2020)*, in questo fascicolo di questa “Rivista”, I, p. 1 ss.; per una riflessione su art. 2087 c.c.

al medico competente il compito di segnalare all'azienda «situazioni di particolare fragilità e patologie attuali o pregresse dei dipendenti...» e lo coinvolge alla ripresa delle attività per le «identificazioni dei soggetti con particolari situazioni di fragilità», oltre a raccomandare che la «sorveglianza sanitaria ponga particolare attenzione ai soggetti fragili anche in relazione all'età». Pertanto, il datore di lavoro non potrà comunque disinteressarsi di tali situazioni, sebbene l'eventuale caducazione dell'istituto in esame, legata alla possibile mancata proroga dello stato d'emergenza, rischi di rendere indubbiamente più difficile ottemperare agli obblighi in questione specie laddove un medico competente non vi sia perché la normativa vigente non ne prevede la presenza¹⁶.

In effetti, in questa evenienza – a ulteriore conferma della specialità della sorveglianza *ex art.* 83 del d.l. n. 34/2020 – è lasciata al datore di lavoro la facoltà (onerosa)¹⁷ di scegliere se nominare un medico *ad hoc* per il periodo emergenziale o rivolgersi ai servizi territoriali dell'INAIL, che provvederanno alla richiesta di attivazione del controllo sanitario con propri medici del lavoro¹⁸, nel qual caso, però, non troveranno applicazione gli artt. 25, 39, 40 e 41 del d.lgs. n. 81/2008 (art. 83, comma 2). Pertanto, in tale ipotesi non opereranno le disposizioni in tema di obblighi del medico competente – tra cui quello di collaborare alla valutazione dei rischi – e le previsioni che disciplinano lo svolgimento della sua attività, i rapporti con il Servizio Sanitario Nazionale, la sorveglianza sanitaria “ordinaria”, a partire dalle diverse tipologie di visite mediche ammesse, proprio perché il controllo è limitato all'individuazione di una potenziale fragilità del lavoratore in relazione al contagio da SARS-CoV-2 e alle più severe conseguenze che potrebbero da ciò derivare per il soggetto.

L'istituto qui considerato è, infatti, il portato più recente di una frenetica produzione normativa (intesa in senso lato) che ha posto a più riprese l'accento sulla necessità di tutelare dapprima le persone fragili¹⁹, poi i lavoratori che si

e normativa emergenziale antecedente al citato art. 29 *bis* M. MARAZZA, *L'art. 2087 c.c. nella pandemia Covid-19 (e oltre)*, in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 2020, p. 274 ss., e, con specifico riferimento al Protocollo condiviso, S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, in “WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT - 417/2020”, pp. 11-12; A. PERULLI, «Diritto riflessivo» e autonomia collettiva al tempo di Covid-19, in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 2020, p. 303 ss.

¹⁶ Ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, il datore di lavoro deve «nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal presente decreto legislativo», come individuati dal successivo art. 41, comma 1, lett. a) e b).

¹⁷ Al decreto ministeriale di cui all'art. 83, comma 2, secondo periodo, è infatti, rimessa la definizione della tariffa per l'effettuazione di tali prestazioni.

¹⁸ A tal fine l'ente è autorizzato all'assunzione, con contratti di lavoro a tempo determinato, di figure sanitarie, tecnico-specialistiche e di supporto: art. 83, comma 4; sulle riserve mosse a proposito del possibile conflitto derivante dalla commistione fra attività di vigilanza e attività di sorveglianza sanitaria v. il Parere della Società Italiana di Medicina del Lavoro (SIML) del 15 maggio 2020; in ogni modo, l'INAIL ha attivato un apposito servizio *on line* per inoltrare la richiesta di visita disponibile dal 1° luglio 2020.

¹⁹ Cfr. l'art. 3, comma 1, lett. b), del d.P.C.M. 8 marzo 2020: «è fatta espressa raccomandazione a tutte le persone anziane o affette da patologie croniche o con multimorbilità ovvero con stati di immunodepressione congenita o acquisita, di evitare di uscire dalla propria

trovano in tale condizione²⁰. Da ultimo, il «Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione», elaborato dall'Inail nell'aprile 2020 e approvato dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS) istituito presso la Protezione Civile, nel ribadire il ruolo cardine del medico competente, ne auspicava il coinvolgimento «al di là dell'ordinarietà», tanto da suggerirne la nomina *ad hoc*, in via straordinaria, per il periodo emergenziale, nelle aziende in cui non ne è obbligatoria la presenza o l'individuazione di soluzioni alternative, anche con il ricorso a strutture territoriali pubbliche, prefigurando una «“sorveglianza sanitaria eccezionale” ...sui lavoratori con età >55 anni o su lavoratori al di sotto di tale età ma che ritengano di rientrare, per condizioni patologiche, in questa condizione anche attraverso una visita a richiesta»²¹. Ciò che il legislatore ha tradotto con tutta evidenza nel citato art. 83, così superando il limite rappresentato dall'art. 5 St. lav., che impedisce al datore di lavoro di sottoporre a visita medica il lavoratore mediante un sanitario di fiducia²².

abitazione o dimora fuori dai casi di stretta necessità e di evitare comunque luoghi affollati nei quali non sia possibile mantenere una distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro...»; v. anche l'art. 3, comma 1, lett. b), del d.P.C.M. 26 aprile 2020 e l'art. 3, comma 1, lett. b), del d.P.C.M. 17 maggio 2020.

²⁰ V. l'art. 26, comma 2, del d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020: «Fino al 31 luglio 2020 per i lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché per i lavoratori in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della medesima legge n. 104 del 1992, il periodo di assenza dal servizio è equiparato al ricovero ospedaliero di cui all'articolo 87, comma 1, primo periodo, del presente decreto ed è prescritto dalle competenti autorità sanitarie, nonché dal medico di assistenza primaria che ha in carico il paziente, sulla base documentata del riconoscimento di disabilità o delle certificazioni dei competenti organi medico-legali di cui sopra, i cui riferimenti sono riportati, per le verifiche di competenza, nel medesimo certificato»; secondo l'art. 39 dello stesso decreto, «Fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, i lavoratori dipendenti disabili nelle condizioni di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104...hanno diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile...», così come «ai lavoratori del settore privato affetti da gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa è riconosciuta la priorità nell'accoglimento delle istanze di svolgimento delle prestazioni lavorative in modalità agile...», prevedendosi l'applicazione di tali disposizioni anche ai lavoratori immunodepressi e ai familiari con essi conviventi; cfr. altresì la Circolare del Ministero della Salute del 27 marzo 2020, n. 7942, che raccomanda, con specifico riguardo alle persone immunodepresse, «al fine di evitare contagi in ambito lavorativo...di attivare quanto più possibile procedure di smart working e di evitare assolutamente attività lavorative in ambienti affollati», nonché la citata Circolare del Ministero della Salute del 29 aprile 2020: «relativamente alle misure organizzative e logistiche da mettere in atto, è auspicabile il coinvolgimento del medico competente fin dalle fasi di individuazione delle stesse anche in riferimento ad aspetti correlati ad eventuali fragilità...In merito, si rileva che diversi interventi organizzativi che già nell'ordinarietà contribuiscono al mantenimento al lavoro di soggetti cosiddetti “fragili”, a maggior ragione in questo periodo emergenziale vanno a potenziare la loro portata in termini di efficacia»; in proposito, su tale Circolare v. anche *infra*, § 3; v. pure il punto 12 del Protocollo condiviso, su cui *supra*, nel testo.

²¹ Cfr. pp. 14-15 del citato Documento.

²² Sul rapporto fra norma statutaria e previsioni che disciplinano la sorveglianza sanitaria obbligatoria, ci si permette di rinviare a C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 787-788.

Appare, dunque, chiaro come l'istituto in questione rivesta, in ragione della *ratio* protettiva che ne ha ispirato l'introduzione, una notevole importanza in tutte le organizzazioni, compresa quella universitaria, dato che l'obbligo è espressamente configurato in capo a ogni datore di lavoro, privato o pubblico, con conseguente necessità di adeguare, laddove opportuno, i servizi di sorveglianza sanitaria esistenti (sebbene il vincolo, posto alle pubbliche amministrazioni dall'art. 83, comma 1, ultimo periodo, di provvedere «alle attività previste al presente comma con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente» non giovi all'innalzamento dello standard protettivo). Del resto, benché la finalità di «garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive e commerciali in relazione al rischio di contagio da virus SARS-CoV-2» possa indurre a pensare, a prima vista, solo a datori di lavoro imprenditori, non sembra improprio fare invece riferimento, per la definizione dei soggetti obbligati e, del pari, dei beneficiari della tutela, all'art. 2, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. n. 81/2008, con tutto ciò che ne consegue, trattandosi pur sempre di una tipologia di controllo sanitario che, per quanto eccezionale, è affidato in via prioritaria alla gestione di una figura ordinariamente presente nel sistema aziendale di prevenzione – pur nei limiti che circondano la sua nomina –, oltre che collocabile fra gli strumenti volti a meglio garantire la salute e sicurezza dei lavoratori. In proposito, merita ricordare che, ai sensi del citato art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, al lavoratore è equiparato anche «l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alle strumentazioni o ai laboratori in questione»: in questo caso, secondo la risposta ad interpello n. 1/2014, si «esclude qualsiasi deroga nell'applicazione delle norme prevenzionali, comprese – a titolo di esemplificazione – quelle relative alla sorveglianza sanitaria e alla formazione». Risulta, però, difficile immaginare che l'organizzazione universitaria, di fronte a studenti formalmente non equiparati al lavoratore ai sensi della normativa vigente, i quali abbiano segnalato la propria condizione di fragilità, si disinteressi dalla loro situazione e non pensi a soluzioni alternative (ad esempio, attrezzare un collegamento *on line*) per consentire loro di seguire i corsi a distanza, così da assicurare il diritto allo studio dei medesimi senza discriminazioni legate allo stato di salute, ma altresì per evitare di incorrere, in caso di evento lesivo quale il contagio, nella responsabilità di cui la consolidata giurisprudenza grava il datore di lavoro che non abbia garantito la sicurezza di chi frequenta legittimamente l'«ambiente di lavoro» pur se non lavoratore (o equiparato)²³.

²³ Per l'applicazione di tale principio ad una scuola, pur con qualche ambiguità argomentativa, Cass. pen., sez. IV, 12 settembre 2019, n. 37766, in <https://olympus.uniurb.it>; in generale, *ex multis*, Cass. pen., sez. IV, 14 settembre 2016, n. 38200, *ivi*; Cass. pen., sez. IV, 15 ottobre 2014, n. 43168, *ivi*, ove si rinviene anche l'interessante affermazione giusta la quale «l'obbligo di sorveglianza sanitaria...è esplicitamente posto a beneficio del lavoratore; ma è l'insieme della

3. (segue) *Le criticità della normativa*

Purtroppo, alla chiara importanza dell'istituto non corrisponde una altrettanto precisa definizione del medesimo, che si presenta lacunoso sotto vari aspetti, probabilmente scontando una non pienamente adeguata ponderazione, da parte del legislatore, del suo impatto sul quadro normativo vigente, oltre che l'incertezza scientifica che ancora circonda la malattia Covid-19 e il virus che la provoca.

Ad esempio, il richiamo all'età risulta del tutto generico, non essendo accompagnato dall'individuazione di una determinata soglia. In proposito, peraltro, utili indicazioni possono venire dalla citata Circolare del Ministero della Salute del 29 aprile 2020 (e, analogamente, dal ricordato Documento tecnico dell'Inail), secondo cui «i dati epidemiologici rilevano una maggiore fragilità nelle fasce di età più elevate della popolazione (>55 anni di età)», quantunque non manchino informazioni parzialmente differenti a proposito dei gruppi vulnerabili²⁴.

Anche il riferimento alla «comorbilità» appare piuttosto vago, non essendo specificato quali patologie concomitanti possano rilevare. In questo caso, nutriti elenchi indicativi, ma non certo esaustivi, possono rintracciarsi nei documenti elaborati dalle società scientifiche del settore²⁵, le quali è auspicabile si facciano altresì carico di promuovere percorsi formativi *ad hoc*, stante la necessità che il sistema previsto dall'art. 38 del d.lgs. n. 81/2008 per il medico competente sia adeguato – per quanto concerne il profilo dell'aggiornamento professionale – al mutato contesto. Risulta, poi, evidente come il fatto di soffrire di altre patologie non implichi in automatico una condizione di fragilità, essendo rimessa al prudente apprezzamento del sanitario la valutazione della rilevanza, ad esempio, di situazioni

disciplina che porta ad escludere che esso si ponga anche a beneficio del soggetto estraneo all'azienda (*salvo che questi non venga a trovarsi nella situazione oggettiva caratteristica del lavoratore*)), corsivo mio.

²⁴ «I gruppi di popolazione in cui è riportata più frequentemente una forma grave di malattia e un tasso di mortalità maggiore includono persone sopra i 60 anni di età, maschi, persone con patologie concomitanti quali ipertensione, diabete, malattie cardiovascolari, malattie respiratorie croniche e cancro...»: così «Pandemia da nuovo coronavirus 2019 (COVID-19): aumento della trasmissione in UE/AEE e nel Regno Unito – sesto aggiornamento», 12 marzo 2020, in <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf/sars-cov-2-traduzione-RRA-ECDC-12-marzo-2020.pdf>, traduzione del documento del Centro europeo della prevenzione e controllo delle malattie (ECDC) «Novel coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic: increased transmission in the EU/EEA and the UK – sixth update».

²⁵ Cfr., ad esempio, il citato *Vademecum* del medico competente predisposto dell'ANMA (v. *supra*, § 2); si vedano anche le «Indicazioni operative per i Medici Competenti che operano nelle medie, piccole e micro imprese in relazione all'identificazione dei soggetti ipersuscetibili» fornite dalla SIML, reperibili al sito <https://olympus.uniurb.it>; secondo il Documento della Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione (CIIP) «Una sintesi dei contributi delle Associazioni di CIIP in occasione dell'emergenza COVID-19», giugno 2020, p. 31, «vi è un generale consenso a considerare anche la gravidanza tra le condizioni di ipersuscetibilità».

ben compensate dall'eventuale terapia farmacologica assunta e quella della gravità del quadro clinico complessivo²⁶.

Del pari, anche le modalità di effettuazione della «sorveglianza sanitaria eccezionale» non sono definite puntualmente dal legislatore e parrebbero richiedere un adattamento, in via interpretativa, della normativa vigente. D'altra parte, già a proposito del compito di segnalare le persone in condizione di fragilità, individuato dal Protocollo condiviso²⁷, si era osservato come, allorché il lavoratore fragile non fosse stato soggetto in precedenza a sorveglianza sanitaria e/o le sue problematiche di salute non fossero note al medico competente in quanto non correlate all'occupazione, per quest'ultimo sarebbe stato difficile venire a conoscenza delle stesse, se non da lui palesate spontaneamente²⁸. Sicché, sembra ragionevole ritenere che, qualora il sanitario sia in possesso di dette informazioni (ad esempio, perché reperite in passato in occasione delle visite mediche effettuate o, limitamente all'età, desumibili dai dati anagrafici che gli sono forniti dall'ufficio personale), procederà ad attivare la sorveglianza sanitaria prevista. Quando ciò non si verifichi oppure quando un medico competente non vi sia, in adempimento dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, che impone al lavoratore di «prenderci cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro», ma anche nella prospettiva di un'esecuzione secondo correttezza e buona fede degli obblighi contrattuali, pare doversi ritenere che l'*input* all'attivazione di tale sorveglianza eccezionale non possa che venire dal lavoratore medesimo. Ciò purché quest'ultimo, in ossequio, del resto, alla seconda parte del citato art. 20, comma 1, sia adeguatamente informato e sensibilizzato a cura del datore di lavoro (in collaborazione, ove già nominato, col medico competente, e con gli altri attori del sistema aziendale di prevenzione), su quanto previsto dall'art. 83 e sulla necessità di rivolgersi al proprio medico di medicina generale per munirsi delle certificazioni e della documentazione utili a suffragare la propria, presunta condizione di fragilità (o anche per poter eventualmente beneficiare di quanto previsto dall'art. 26, comma 2, del d.l. n. 18/2020²⁹).

Sembra confermare tale ricostruzione la più volte menzionata Circolare del Ministero della Salute del 29 aprile 2020, laddove, a proposito del ricordato Punto 12 del Protocollo condiviso, afferma che «...i lavoratori vanno comunque –

²⁶ Cfr. il Documento CIIP citato alla nota precedente, p. 31, per una rassegna degli elementi da considerare nella valutazione, tra cui il rischio generico aggravato connesso alla mansione specifica (come nel caso di soggetti a contatto col pubblico) e quello collegato alle modalità di spostamento nel tragitto casa-lavoro.

²⁷ V. *supra*, § 2.

²⁸ Cfr. C. FRASCHERI, *Prime attenzioni necessarie per la gestione del processo di transizione dalla c.d. Fase 1 alla c.d. Fase 2*, in <https://olympus.uniurb.it>; per un tentativo di supportare i medici competenti nel corretto adempimento dei nuovi obblighi, cfr. il documento dell'ANMA «COVID-19: gestione del lavoratore "fragile"», in cui viene proposta una prassi che coinvolge medico competente, organizzazione aziendale e SSN.

²⁹ V. *supra*, nota 20.

attraverso adeguata informativa – sensibilizzati a rappresentare al medico competente l'eventuale sussistenza di patologie (a solo titolo esemplificativo, malattie cardiovascolari, respiratorie, metaboliche), attraverso la richiesta di visita medica di cui all'art. 41, comma 1, lett. c. (c.d. visita a richiesta del lavoratore), corredata da documentazione medica relativa alla patologia diagnosticata, a supporto della valutazione del medico competente».

Se lo strumento giuridico della visita su richiesta può essere utile ai fini qui considerati quando vi sia un medico competente (come avviene di solito nelle realtà universitarie)³⁰, invece, laddove questi non sia presente il controllo dovrà essere attivato dal datore di lavoro, come espressamente indicato dall'art. 83, comma 2. Il che presuppone che lo stesso sia consapevole della presunta situazione di fragilità del lavoratore (che, evidentemente, ha provveduto a segnalargliela, pur se in termini generici), con la conseguenza che, a meno di non decidere di nominare un proprio medico competente, si rivolgerà all'INAIL per verificarne la reale sussistenza. Peraltro, l'intervento dell'istituto assicuratore non potrà sfociare in un giudizio espresso ai sensi dell'art. 41, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008, inapplicabile in tali ipotesi per esplicita previsione legislativa, come osservato per l'addietro. Non a caso, sul sito INAIL, a questo proposito si legge che «all'esito della visita medica per sorveglianza sanitaria eccezionale, è espresso un parere conclusivo riferito esclusivamente alla possibilità per il lavoratore di riprendere l'attività lavorativa in presenza nonché alle eventuali misure preventive aggiuntive o alle modalità organizzative atte a garantire il contenimento del contagio»; parere che – occorre aggiungere – verrà poi inviato al datore di lavoro richiedente nel rispetto della *privacy* del soggetto.

Il passaggio sollecita qualche ulteriore considerazione.

Da un lato, quanto alla tutela del diritto alla riservatezza del lavoratore, vale la pena ricordare che, durante l'Audizione davanti all'XI^a Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato del 13 maggio 2020, il Presidente del Garante per la protezione dei dati personali ha confermato «il dovere del medico competente di segnalare al datore di lavoro l'opportunità di adibire determinati lavoratori ad impieghi meno esposti al rischio infettivo, pur senza indicarne la patologia», in modo che il datore non abbia cognizione diretta del quadro clinico del soggetto, ma disponga dei soli elementi fondativi del giudizio

³⁰ Relativamente alla situazione del lavoratore che rientra dopo la malattia – e a cui fa implicito riferimento l'art. 83, laddove richiama la «condizione di rischio derivante da immunodepressione, anche da patologia Covid-19» – cfr. *supra*, nota 9; in effetti, «la letteratura scientifica evidenzia che coloro che si sono ammalati e che hanno manifestato una polmonite o un'infezione respiratoria acuta grave, potrebbero presentare una ridotta capacità polmonare a seguito della malattia (anche fino al 20-30% della funzione polmonare) con possibile necessità di sottoporsi a cicli di fisioterapia respiratoria. Situazione ancora più complessa è quella dei soggetti che sono stati ricoverati in terapia intensiva, in quanto possono continuare ad accusare disturbi rilevanti descritti in letteratura, la cui presenza necessita di particolare attenzione ai fini del reinserimento lavorativo»: così la Circolare del Ministero della Salute del 29 aprile 2020.

d'idoneità alla mansione specifica³¹. Del pari, in una delle FAQ pubblicate nel sito, a proposito del ricordato punto 12 del Protocollo condiviso si ribadisce che «il medico competente provvede a segnalare al datore di lavoro quei casi specifici in cui reputi che la particolare condizione di fragilità connessa anche allo stato di salute del dipendente ne suggerisca l'impiego in ambiti meno esposti al rischio di infezione», senza che sia «necessario comunicare al datore di lavoro la specifica patologia eventualmente sofferta dal lavoratore».

Dall'altro lato, è evidente che il controllo sanitario costituisce il presupposto per l'adozione di misure conseguenti, qualora dallo stesso risulti confermata la situazione di fragilità³²; misure che il medico competente potrebbe individuare avvalendosi del riferimento alle «prescrizioni o limitazioni» contenuto nell'art. 41, comma 6, lett. b), del d.lgs. n. 81/2008, a proposito del giudizio d'idoneità parziale, temporanea o permanente, e che, a titolo esemplificativo, potrebbero richiamare la necessità di ricorrere al lavoro a distanza, essendo poi rimessa al datore di lavoro la valutazione circa l'effettiva compatibilità del medesimo con le mansioni svolte dal lavoratore. Lo conferma la legge di conversione del d.l. n. 34/2020, che riconosce il diritto a svolgere la prestazione in modalità agile anche in assenza di accordi individuali altresì ai lavoratori qui considerati, sulla base delle valutazioni del medico competente nell'ambito della sorveglianza sanitaria di cui all'art. 83, purché tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione (art. 90, comma 1, secondo periodo)³³. A prescindere da ogni considerazione su che cosa sia davvero il lavoro agile di stampo emergenziale³⁴, nelle realtà universitarie la questione della compatibilità di forme di lavoro a distanza (volutamente si usa questa formula generica) non sembrerebbe porre soverchi problemi, essendo le stesse già state ampiamente sperimentate per il personale tecnico-amministrativo. Del pari, per quello docente, è stata testata generalmente con buoni risultati l'effettuazione a distanza dell'attività didattica (ivi compresa la partecipazione a esami e sedute di laurea). Soluzioni analoghe, del resto, si sono attuate in occasione degli esami di maturità, prevedendosi che il medico competente comunicasse al

³¹ Vedila in <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9341993>.

³² Evoca l'obbligo datoriale di adottare gli accomodamenti ragionevoli D. GAROFALO, *Lavorare in sicurezza*, cit., p. 332.

³³ «Fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, il medesimo diritto allo svolgimento delle prestazioni di lavoro in modalità agile è riconosciuto, sulla base delle valutazioni dei medici competenti, anche ai lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio da virus SARS-CoV-2, in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o, comunque, da comorbilità che possono caratterizzare una situazione di maggiore rischiosità accertata dal medico competente, nell'ambito della sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 83 del presente decreto, a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione lavorativa»; in generale, su diritti e priorità nel lavoro agile, cfr., da ultimo, M. BROLLO, *Smart o emergency work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2020, p. 564 ss.

³⁴ Sul tema, per tutti, B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2020, p. 215 ss.

dirigente scolastico l'idoneità del docente a effettuare l'esame in presenza o a distanza³⁵.

Così come può essere suggerito l'uso di DPI specifici o l'adozione di determinate misure organizzative. Tra queste, pur nell'assenza di un collegamento espresso con il regime ordinario di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 81/2008 – che prevede, ove possibile, l'adibizione del soggetto inidoneo a mansioni equivalenti o, in mancanza, a mansioni inferiori, con garanzia del trattamento corrispondente a quelle di provenienza³⁶ – anche il mutamento di mansioni. D'altra parte, al di là del fatto che la disposizione non figura nemmeno tra le previsioni la cui applicazione è esclusa ai sensi dell'art. 83, comma 2, ultimo periodo, tale regime risulta espressione di principi generali, come riconosce la giurisprudenza, secondo cui sarebbero già gli obblighi di sicurezza (art. 2087 c.c.) e quelli di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto (art. 1375 c.c.) a imporre al datore di lavoro l'adozione di misure alternative (al licenziamento)³⁷.

Qualora, invece, non siano praticabili soluzioni diverse dall'astensione dall'attività lavorativa, fermo restando in ogni caso, come ha cura di precisare l'art. 83, comma 3, che l'eventuale inidoneità alla mansione non può giustificare il recesso del datore di lavoro dal contratto³⁸, si registra un'evidente lacuna, dal momento che solo per i lavoratori di cui all'art. 26, comma 2, del d.l. n. 18/2020 è prevista l'equiparazione di tale astensione al ricovero ospedaliero *ex* art. 87, comma 1, primo periodo, del medesimo decreto (almeno fino al 31 luglio 2020, essendo stato così prorogato dal "Decreto rilancio" l'originario termine del 30 aprile 2020)³⁹. Sicché, una volta esauriti ferie e congedi, e ove non siano applicabili altri istituti previsti dalla contrattazione collettiva, resta il problema della tutela ulteriore da riconoscere in tale ipotesi, non essendo stati approvati, in sede di conversione, alcuni opportuni emendamenti che avrebbero fornito risposta alla questione⁴⁰.

Allorquando, invece, la condizione di fragilità non sia accertata, permane, per il lavoratore, la possibilità d'impugnare il giudizio del medico competente ai sensi dell'art. 41, comma 9, del d.lgs. n. 81/2008, ossia davanti all'organo di vigilanza

³⁵ Si veda, a titolo esemplificativo, l'approfondimento tecnico predisposto dall'USR dell'Emilia-Romagna, in <http://istruzioneer.gov.it/wp-content/uploads/2020/06/RER-Gestione-dei-lavoratori-fragili-approfondimento-tecnico.pdf>.

³⁶ Su tale norma, *amplius*, P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras Edizioni, 2017, p. 238 ss.

³⁷ Cfr. Cass., sez. lav., 8 marzo 2016, n. 4502, in <https://olympus.uniurb.it>.

³⁸ Si introduce, così, un'ulteriore ipotesi di blocco della facoltà di recesso datoriale che si aggiunge a quella generale prevista dalla normativa di stampo emergenziale: su quest'ultima, cfr., per tutti, F. SCARPELLI, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2020, p. 313 ss. e A. PILEGGI, *Una riflessione sul diritto del lavoro alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in ID. (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Supplemento al n. 3-4/2020 di "Lavoro e Previdenza Oggi", p. 3 ss., cui *adde*, nello stesso volume, i contributi di F. CHIETERA, P. PASSALACQUA, A. PRETEROTI-A. DELOGU.

³⁹ V. *supra*, nota 20.

⁴⁰ Detti emendamenti, infatti, prevedevano variamente l'applicazione dell'art. 26, comma 2, del d.l. n. 18/2020 anche ai lavoratori qui considerati, l'esclusione dell'astensione dal computo ai fini del periodo di comporta, il riconoscimento dell'indennità di malattia al lavoratore giudicato temporaneamente inidoneo alla mansione.

territorialmente competente. Possibilità, tuttavia, che si dubita possa essere riconosciuta di fronte al parere dell'INAIL, non applicandosi detta norma ai medici di cui all'art. 83, comma 2. Il che conferma, una volta di più, come le buone intenzioni del legislatore a tutela dei lavoratori fragili non siano sempre supportate da un adeguato apparato normativo, specie sotto il profilo del coordinamento – obiettivamente insufficiente – con le previsioni del d.lgs. n. 81/2008.

4. Per concludere: qualche considerazione di tipo sistematico

Nonostante i limiti ampiamente rilevati, merita osservare come il diritto della salute e della sicurezza sul lavoro di stampo emergenziale sembri avere comunque qualcosa d'interessante da dire, in un'ottica *de iure condendo*, all'ordinario sistema di prevenzione aziendale delineato dal d.lgs. n. 81/2008.

Rinviando per più ampie considerazioni a quanto sul punto già argomentato in altra sede⁴¹, mi limito qui a due brevi riflessioni.

La prima attiene al fatto che se, come afferma la Circolare del Ministero della Salute del 29 aprile 2020, più volte menzionata, il medico competente va considerato alla stregua di un «consulente globale» del datore di lavoro, questo ruolo non può più prescindere dalla sua necessaria – in ogni caso – collaborazione alla valutazione dei rischi, che dovrebbe, in altri termini, essere svincolata dall'obbligo della sorveglianza sanitaria. In tal senso, occorre superare concettualmente anche la logica cui si ispira la previsione dell'art. 83, il quale, pur prefigurando la nomina del medico altresì nelle realtà ove questi non sia già presente, continua a collegarla alla necessità di un controllo sanitario, per quanto eccezionale. Mentre sono ormai maturi i tempi perché il processo di piena emancipazione di tale figura dalla vecchia concezione del medico quale esecutore di visite – processo a cui ha indubbiamente contribuito la legislazione più recente tramite la valorizzazione della dimensione collaborativa della sua attività – si compia ormai in via definitiva.

In secondo luogo, la gestione della sorveglianza sanitaria eccezionale implica con tutta evidenza, alla luce di quanto osservato anche a proposito degli intrecci fra art. 83 del d.l. n. 34/2020 e art. 26, comma 2, del d.l. n. 18/2020, una stretta cooperazione fra medico competente e medico di medicina generale⁴². Il che conferma una volta di più l'urgenza di procedere con decisione lungo la strada di una maggiore interazione/integrazione fra la figura in questione e, tramite essa, l'intero sistema di prevenzione aziendale, e il Servizio Sanitario Nazionale, dunque fra modelli prevenzionali interni ed esterni all'organizzazione datoriale, al fine

⁴¹ 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", 2020, n. 1, I, p. 143 ss.

⁴² Cfr. anche M. GALLO, *Decreto Rilancio, la sorveglianza sanitaria per i lavoratori fragili*, in "Guida al lavoro", 2020, n. 24, p. 28, secondo cui detta cooperazione «assume in questo ambito...una valenza fondamentale».

d'implementare una strategia di tutela della salute del lavoratore a tutto tondo, idonea altresì a fornire una migliore risposta a eventi come quello ancora in corso, e la cui diffusione cambiamenti climatici e densità demografica sono purtroppo destinati a favorire.

L'auspicio, insomma, è che dal dramma sanitario, economico e sociale della pandemia anche il legislatore che si occupa di sicurezza sul lavoro possa trarre indicazioni utili per il futuro.

5. Appendice

Come accennato nel § 2, la vigenza dell'istituto della sorveglianza sanitaria eccezionale è prevista dall'art. 83 del d.l. n. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2020, «fino alla data di cessazione dello stato di emergenza per rischio sanitario sul territorio nazionale». Nelle more della pubblicazione del presente saggio, il Governo, dopo aver ottenuto il via libera dal Parlamento, nella riunione del Consiglio dei ministri del 29 luglio ha deliberato la proroga dello stato d'emergenza fino al 15 ottobre 2020 (GU Serie Generale n. 190 del 30 luglio 2020).

Nella stessa occasione, è stato adottato anche il d.l. n. 83/2020 (*Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020*; GU Serie Generale n. 190 del 30 luglio 2020), che, ai fini che qui interessano, da un lato (art. 1, comma 5), prolunga l'operatività del d.P.C.M. 14 luglio 2020 oltre il 31 luglio⁴³ («nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020..., e comunque per non oltre dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, continua ad applicarsi il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 luglio 2020...»). Dall'altro lato, a proposito delle disposizioni legislative la cui vigenza è ancorata alla durata dello stato emergenziale, opera una distinzione fra quelle, inserite nell'Allegato 1 al citato decreto, i cui termini sono prorogati al 15 ottobre 2020 (art. 1, comma 3: «I termini previsti dalle disposizioni legislative di cui all'allegato 1 sono prorogati al 15 ottobre 2020, salvo quanto previsto al n. 32 dell'allegato medesimo, e le relative disposizioni vengono attuate nei limiti delle risorse disponibili autorizzate a legislazione vigente»)⁴⁴ e quelle per le quali, in quanto non incluse nel predetto Allegato, vale l'originario termine del 31 luglio 2020 (art. 1, comma 4: «I termini previsti da disposizioni legislative diverse da quelle individuate nell'allegato 1, connessi o correlati alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, non sono modificati a seguito della proroga del predetto stato di emergenza, deliberata dal Consiglio dei ministri il 29 luglio 2020,

⁴³ Cfr. *supra*, § 1 e nota 15.

⁴⁴ Tra queste, l'art. 39 del d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020, citato alla nota 20, e l'art. 90, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2020, su cui *supra*, § 3 e nota 33.

e la loro scadenza resta riferita al 31 luglio 2020»). Tra queste ultime, l'art. 83 del d.l. n. 34/2020 (oltre all'art. 26, comma 2, del d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020⁴⁵), che non figura nell'Allegato 1.

A prescindere da ogni altra valutazione sul quadro normativo, a dir poco confuso, che rischia di derivare dal ricorso alla tecnica prescelta – sol che si pensi, per restare al tema qui in esame, al difettoso coordinamento fra l'assenza segnalata e la proroga al 15 ottobre 2020 dell'art. 90, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 34/2020, il quale a sua volta richiama l'art. 83 – per un verso si confermano le considerazioni svolte nel § 2 circa l'ipotesi del mancato prolungamento dello stato d'emergenza, estensibili, per ovvi motivi, alla situazione venutasi a creare a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 83/2020 (con la conseguenza che, non potendo in ogni caso il datore di lavoro ignorare, come sopra argomentato, eventuali stati di fragilità, il § 3 può comunque fornire alcuni spunti di riflessione sulla gestione concreta dei medesimi). Per altro verso, si auspica che in sede di conversione possa porsi rimedio a una esclusione francamente poco comprensibile, in virtù delle persistenti ragioni di tutela dei lavoratori fragili, destinate a permanere fintanto che la fase pandemica non sia definitivamente superata (e, stando alla situazione interna e internazionale, purtroppo non pare che la sua fine sia prossima).

Abstract

Il contributo analizza, anche con particolare riferimento al caso delle Università, il nuovo istituto della sorveglianza sanitaria eccezionale, introdotto dal d.l. n. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2020, evidenziandone natura, ratio e criticità e interrogandosi sulle conseguenze di tipo sistematico che, in una prospettiva de iure condendo, potrebbero derivare dal diritto della salute e della sicurezza sul lavoro dell'emergenza.

With particular reference to the case of universities, the essay analyzes the new institute of exceptional health surveillance, introduced by legislative decree No. 34/2020, converted, with modifications, by l. n. 77/2020. The paper points out the nature, the ratio and the critical issues of this institute, considering the systematic consequences which, from a proactive perspective, could arise from the health and safety law of the emergency.

Parole chiave

Coronavirus, Salute e sicurezza, Sorveglianza sanitaria eccezionale, Medico competente, Sistema di prevenzione

Keywords

Coronavirus, Health and safety, Exceptional health surveillance, Occupational physician, Prevention system

⁴⁵ Cfr. *supra*, nota 20, nonché §§ 3 e 4.

La tutela dei lavoratori dall'esposizione a fumo passivo nei luoghi di lavoro^{**}

di Valentino Gardi*

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. La legislazione italiana sul fumo passivo; il divieto di fumo negli ambienti di lavoro – 3. Il potere-dovere di sicurezza in capo al datore di lavoro. La tutela giuridica del lavoratore. – 4. La giurisprudenza più recente in materia – 5. Conclusioni.

1. Osservazioni introduttive

Il danno da fumo passivo rappresenta un fenomeno sempre più dibattuto a livello sia dottrinale che giurisprudenziale. Grazie all'introduzione della legge n. 3 del 16 gennaio 2003¹, si è ridotta notevolmente l'esposizione dei soggetti a tale agente tossico, eliminando quasi completamente la possibilità di fumare negli spazi chiusi, ad eccezione di alcuni luoghi adibiti ai soli soggetti fumatori². L'esposizione al fumo passivo, però, non è ancora stata del tutto azzerata nei luoghi di lavoro, nei quali una moltitudine di soggetti quotidianamente si vede costretta ad inalare il fumo dei propri colleghi di lavoro e, talvolta, del proprio datore di lavoro³.

La tutela della salute dei cittadini e, nel caso di specie, dei lavoratori è costituzionalmente garantita all'art. 32 della Costituzione: il diritto alla salute è ascrivibile alla specie dei diritti inviolabili della persona di cui all'art. 2 della stessa Carta costituzionale⁴. Conseguentemente, in qualsiasi luogo, compreso il luogo di

* Valentino Gardi è Specialista in Professioni Legali, indirizzo giudiziario forense. Cultore della materia in Diritto della navigazione e in Diritto delle infrastrutture e dei trasporti presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. valentino.gardi@unibo.it.

** Questo saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ L'art. 51 di tale legge, "Tutela della salute dei non fumatori", definisce le misure che servono ad eliminare l'esposizione al fumo passivo nei luoghi di lavoro e locali pubblici chiusi. Fumare, nei locali chiusi, è l'eccezione: oltre che nelle residenze private, si può fumare unicamente in locali riservati ai fumatori; per il testo completo si rinvia a http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_366_allegato.pdf.

² D. NAZZARO, *Legge «antifumo», libertà e tutela della salute del cittadino*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 2005, fasc. 19-20, pp. 2222-2230.

³ Sul punto Trib. Palermo, n. 2227/2017, secondo cui: "non è sufficiente affiggere il cartello è vietato fumare", ma il datore di lavoro deve vigilare sul fatto che tale divieto sia rispettato dai propri dipendenti in ogni ambiente chiuso; Cass., sez. lav., 3 marzo 2016, n. 4211, secondo cui l'adozione di circolari o direttive, che regolamentano e sanzionano il divieto di fumo all'interno dell'azienda, non è sufficiente ad escludere la responsabilità del datore di lavoro per il danno da fumo passivo subito dal dipendente e accertato con apposita CTU medica.

⁴ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 230.

lavoro, dev'essere preservata la salute del soggetto lavoratore, in quanto il diritto alla salute è un diritto assoluto e perfetto, giacché finalizzato a preservare l'integrità fisica e psichica dell'individuo.

I primi interventi legislativi italiani, finalizzati a una tutela verso i soggetti non fumatori, furono rivolti proprio ai lavoratori non fumatori, in particolari e specifici ambienti di lavoro⁵. Tra i primi decreti vi fu il d.P.R. del 24 aprile 1955, n. 547 – attraverso il quale fu sancito il divieto di fumare nei luoghi connotati da un particolare rischio, in riferimento all'attività che veniva svolta – ed il d.P.R. del 9 aprile 1959, n. 128, con cui fu introdotta la restrizione al consumo di oggetti da fumo in luoghi sotterranei (quali ad esempio cave o miniere).

Si rileva che il fumo passivo viene esalato, comunemente, attraverso le sigarette tradizionali⁶, ma le quantità e componenti della sigaretta variano in base a una pluralità di fattori: il tipo di tabacco utilizzato, gli aromi e, non di meno, gli antiparassitari utilizzati sullo stesso tabacco. Durante la combustione le sostanze che si individuano sono circa quattromila, di cui (secondo le ultime stime rilevate)⁷, oltre quaranta sono riconosciute come sostanze cancerogene, che possono portare al cancro e a malattie polmonari o cardiache.

2. La legislazione italiana sul fumo passivo; il divieto di fumo negli ambienti di lavoro

Oltre che con la legge del 2003, i primi divieti di fumo in determinati luoghi, tra cui quelli lavorativi, sono stati introdotti molti anni prima: la legge n. 584 dell'11 novembre 1975⁸ sanciva il “Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico”; in seguito vi furono la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 1995⁹ e la circolare ministeriale della Sanità n. 4 del 28 marzo 2001¹⁰. La direttiva del 1995 è stata emanata al fine di vietare il fumo in specifici locali della pubblica amministrazione o dei gestori di pubblici servizi. Questa direttiva fu il risultato di una pronuncia del Tar Lazio e di un'ordinanza del

⁵ I. CONSOLI, *Il fumo passivo nei luoghi di lavoro e la responsabilità del datore di lavoro*, nota a Cass., 16 novembre 2006, n. 24404, in “Il lavoro nella giurisprudenza”, 2007, fasc. VI, pp. 585; E. CUMANI, *Responsabilità del datore di lavoro per esposizione a fumo passivo e infermità per causa di servizio*, nota a Cass., 16 novembre 2006, n. 24404.

⁶ OSSFAD, *Indagine DOXA - Tipologia di consumo*, effettuata per conto dell'Istituto Superiore di Sanità, Roma, 2017.

⁷ J. MACKAY, M. ERIKSEN, *The Tobacco Atlas*, in “World Health Organization”, 2002.

⁸ Legge n. 584, 11 novembre 1975. Cfr. A. LAMORGESE, *Il danno da fumo*, in “Responsabilità civile e previdenza”, 2003, fasc. 4-5, p. 1182; E. BALUCANI, *I danni da fumo passivo e tutela dei lavoratori non fumatori*, in “Responsabilità civile e previdenza”, 2014, fasc. 3, p. 784.

⁹ G.U. Serie Generale n. 11 del 15 gennaio 1996; furono altresì emanate le seguenti circolari: I.N.P.D.A.P. (Istituto nazionale previdenza dipendenti amministrazione pubblica): Circ. 19 febbraio 1996, n. 12; Ministero dell'interno: Circ. 12 dicembre 1997, n. 101.

¹⁰ Sul punto si veda il testo della Circolare, 28 marzo 2001, n. 4 in http://old.iss.it/binary/fumo4/cont/Circolare_28_marzo_2001.pdf.

Consiglio di Stato del 1995¹¹, che hanno portato a un'interpretazione estensiva della legge n. 584 del 1975.

Le amministrazioni pubbliche, mediante l'attuazione del divieto di fumo, avevano, infatti, la potestà di esercitare poteri amministrativi regolamentari e disciplinari, nonché poteri di indirizzo, controllo e vigilanza sulle aziende e istituzioni da esse dipendenti, così come sulle aziende private, che fossero in concessione o in appalto. Le amministrazioni e gli enti potevano, in virtù della propria autonomia, regolamentare ed estendere, in maniera autonoma il divieto di fumare; la direttiva stessa, in particolare, forniva criteri interpretativi circa l'individuazione dei locali in cui si applicava il divieto¹². La circolare ministeriale della sanità del 2001 aveva lo scopo di fornire chiarimenti riguardo l'interpretazione e l'applicazione di tutte le leggi vigenti in materia di divieto di fumo.

Premessa la nocività del fumo passivo, il Ministero della Sanità, mediante un'attenta analisi di tutta la normativa vigente in tema di limitazione e divieto di fumo nei luoghi e locali aperti al pubblico, fece chiarezza, in primo luogo, su quali fossero i locali in cui si applicasse tale divieto, indicando tra i molti: gli uffici delle amministrazioni a livello territoriale (uffici del catasto, uffici collocamento...), gli uffici postali (locali di accesso agli sportelli, corridoi...), i distretti militari ed altri uffici dell'amministrazione della difesa aperti al pubblico (uffici di certificazione, uffici informazioni e relazioni con il pubblico); gli uffici I.V.A., uffici del registro e via dicendo.

In seguito, lo stesso Ministero della salute si concentrò sulle competenze dei dirigenti in ordine all'applicazione dello stesso divieto di fumo, prevedendo che i dirigenti operanti nelle strutture amministrative e di servizio, ovvero il responsabile della struttura privata, fossero tenuti ad individuare, con un atto formale, i locali della struttura nei quali apporre i cartelli inerenti al divieto di fumo; spettava, infatti, agli stessi dirigenti predisporli o farli predisporre. In riferimento al potere di vigilanza i dirigenti avevano, altresì, il compito di individuare in ogni struttura amministrativa un soggetto (funzionario), che fosse incaricato di vigilare a sua volta sul rispetto dell'osservanza del divieto di fumo e, nell'eventualità, di procedere alla contestazione e alla verbalizzazione delle infrazioni, nei confronti dei trasgressori. In caso di mancato pagamento delle infrazioni, poi, gli stessi "funzionari", avevano l'obbligo di fare rapporto all'autorità competente, che era nella maggior parte dei casi il Prefetto, a cui

¹¹ TAR Lazio, sez. I-*bis*, 17 marzo 1995, n. 462; Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 1995, n. 687.

¹² La direttiva prevede quali criteri: "1. per locale aperto al pubblico si deve intendere quello in cui la generalità degli amministrati e degli utenti accede, senza formalità e senza bisogno di particolari permessi negli orari stabiliti; 2. tutti i locali utilizzati, a qualunque titolo, dalla p.a. e dalle aziende pubbliche per esercizio delle proprie funzioni istituzionali, sempre che i locali siano aperti al pubblico; 3. tutti i locali utilizzati, a qualunque titolo, da privati esercenti servizi pubblici, sempre che i locali siano aperti al pubblico; 4. i luoghi indicati dall'art. 1 della legge 11 novembre 1975, n. 584, anche se non si tratta di "locali aperti al pubblico" nel senso precisato dalla direttiva (es. aule scolastiche: fra le aule delle scuole di ogni ordine e grado si intendono ricomprese anche le aule universitarie)".

spettava il compito di irrogare la sanzione amministrativa. Queste sanzioni erano previste all'art. 7 della legge n. 584 del 1975, che prevedeva per i trasgressori il pagamento di una somma di denaro da L. 1.000 a L. 10.000. La stessa circolare prevedeva altresì il *modus operandi* riguardo all'applicazione della medesima sanzione.

Sul punto, appare particolarmente rilevante la pronuncia della Corte Costituzionale¹³ n. 399 del 1996, secondo cui: «pur non essendo ravvisabile nel diritto positivo un divieto assoluto e generalizzato di fumare in ogni luogo di lavoro chiuso, è anche vero che nell'ordinamento già esistono disposizioni intese a proteggere la salute dei lavoratori da tutto ciò che è atto a danneggiarla, ivi compreso il fumo passivo». Pertanto, a ragion di logica, la tutela dei lavoratori dall'esposizione a fumo passivo ha trovato fin da subito un implicito riconoscimento costituzionale e nazionale; la stessa pronuncia ha affermato, inoltre, che in tutti i luoghi di lavoro dovesse essere garantita la salubrità dell'aria respirabile e che non potesse ritenersi salubre un'aria che fosse inquinata dal fumo di tabacco. Nella stessa sede è stato altresì ribadito che il diritto *ex art.* 32, in quanto costituzionalmente protetto, deve sempre prevalere sulla c.d. libertà di fumare, rientrando secondo la Consulta nella sfera dei “liberi comportamenti che non hanno una diretta copertura costituzionale”. La Corte, infine, ha sostenuto che spetta al legislatore il compito di riconsiderare l'intera materia per poter migliorare la disciplina in tema di tutela di salute dei cittadini e in particolare la prevenzione dai danni cagionati dallo stesso fumo passivo.

Come anticipato, a seguito delle indicazioni contenute nella predetta sentenza della Corte costituzionale, la legge n. 3 del 16 gennaio 2003 ha esteso il divieto di fumo in molti luoghi di lavoro; tale divieto si applica anche agli studi professionali (avvocato, medico...) per un duplice ordine di ragioni: da un lato, perché il divieto *de quo* trova applicazione in tutti i locali chiusi dei luoghi di lavoro pubblici e privati e, dall'altro, perché negli studi professionali vi possono essere molti soggetti, tra cui clienti, tirocinanti, segretarie e via dicendo, non fumatori, la cui salute è tutelata alla stregua delle stesse norme contro il fumo passivo.

È evidente dunque la differenza rispetto alla legislazione precedente, ai sensi della quale il divieto di fumare nei luoghi di lavoro trovava applicazione unicamente nei luoghi di lavoro pubblici aperti al pubblico e nei luoghi specificamente indicati nella legge 11 novembre 1975, n. 584, *ivi* citata.

La legge del 2003, inoltre, ha previsto la possibilità di allestire dei locali riservati ai soggetti non fumatori; in linea di principio gli ambienti di lavoro in cui non si applica il divieto di fumare sono quelli conformi al decreto del Presidente

¹³ Corte cost., 20 dicembre 1996, n. 399 secondo cui “La salute è un bene primario che assurge a diritto fondamentale della persona e impone la piena ed esaustiva tutela, tale da operare sia in ambito pubblicistico che nei rapporti di diritto privato. È stato anche più volte affermato che la tutela della salute riguarda la generale e comune pretesa dell'individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongano a rischio questo suo bene essenziale”.

del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2003¹⁴. Tale d.P.C.M. ha previsto i requisiti strutturali che devono possedere i locali adibiti ai soggetti fumatori. Questi devono essere progettati con un ingresso avente una porta automatica normalmente chiusa; devono essere delimitati da pareti a tutta altezza su quattro lati; essere muniti di un'adeguata segnaletica luminosa, avente la scritta "area per fumatori" che, nel caso di un mancato funzionamento dell'impianto di ventilazione, sarà sostituita automaticamente dalla scritta "vietato fumare per guasto all'impianto di ventilazione"; tali locali devono altresì rappresentare un luogo di passaggio per i non fumatori; non di meno devono essere dotati di idonei mezzi meccanici di ventilazione forzata, in relazione alla capienza della sala; nei luoghi di ristorazione, tali spazi devono avere una superficie inferiore alla metà della superficie complessiva di somministrazione.

Tra le disposizioni legislative e amministrative, riferite alla tutela della salute dei non fumatori e utenti di luoghi pubblici o aperti al pubblico, non possono non menzionarsi l'accordo tra Stato e Regioni del 24 luglio 2003¹⁵, l'accordo tra Stato e Regioni del 16 dicembre 2004¹⁶ e la Circolare del Ministero della salute del 17 dicembre 2004¹⁷.

Queste tre fonti, infatti, hanno precisato la disciplina di specie in modo più lineare specificando, in particolare, quali sono i locali chiusi nei quali dev'essere

¹⁴ D.P.C.M., 23 dicembre 2003, attuazione dell'art. 51, comma 2 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, come modificato dall'art. 7 della legge 21 ottobre 2003, n. 306, in materia di "tutela della salute dei non fumatori"; per il testo completo si rinvia a http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_446_allegato.pdf.

¹⁵ Conferenza Stato Regioni, seduta del 24 luglio 2003; tale accordo ha previsto che: "1. I locali riservati ai fumatori sono contrassegnati come tali e sono realizzati in modo da risultare adeguatamente separati da altri ambienti limitrofi, dove è vietato fumare, da idonee barriere fisiche. 2. I locali per fumatori devono essere dotati di idonei mezzi meccanici di ventilazione forzata, in modo da garantire una adeguata portata d'aria di ricambio supplementare. 3. I locali per fumatori, quando in uso, devono essere mantenuti in depressione in modo tale da garantire che la direzione del flusso d'aria sia costantemente orientata verso i suddetti locali. 4. Permane il divieto di fumo in presenza di un unico locale e di impossibilità di assicurare idonea separazione degli ambienti come previsto al punto 1. 5. In caso di guasto dell'impianto di ventilazione, non è consentito fumare nei locali destinati ai fumatori. 6. I locali per fumatori sono contrassegnati da idonei cartelli, adeguatamente visibili, e da altri che segnalano eventuali guasti all'impianto di ventilazione. 7. Nei locali in cui è vietato fumare sono collocati idonei cartelli, adeguatamente visibili, che evidenziano tale divieto".

¹⁶ Conferenza Stato Regioni, seduta del 16 dicembre 2004; tale accordo prevede tra gli obiettivi primari che lo Stato e le Regioni e le Province autonome concordano sul fatto che: "a) è indispensabile perseguire l'obiettivo di rendere gli ambienti lavorativi più salubri e che, oltre all'acquisizione da parte dei lavoratori di una maggiore consapevolezza dai danni derivanti dall'esposizione al fumo passivo, è necessario garantire il rispetto delle norme di divieto, sanzionando le eventuali infrazioni; b) al fine di garantire un'uniforme ed efficace applicazione delle disposizioni in materia di divieto di fumo nei locali chiusi e di non vanificare il potere deterrente delle sanzioni, è necessario definire in modo condiviso le procedure di massima per l'accertamento e l'applicazione delle sanzioni stesse e le modalità di adempimento degli obblighi posti a carico del responsabile della struttura, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 51, comma 7, della legge n. 3 del 2003".

¹⁷ Circolare Ministero della salute, 17 dicembre 2004, la quale ha fornito indicazioni interpretative e attuative dei divieti conseguenti all'entrata in vigore dell'articolo 51 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, sulla tutela della salute dei non fumatori; secondo la circolare il consenso delle persone presenti non costituisce condizione sufficiente per permettere di fumare in un dato locale; per il testo completo della circolare si rinvia a https://archivio.pubblica.istruzione.it/news/2005/allegati/divieto_fumo.pdf.

applicato il divieto di fumare (bar, circoli privati, ristoranti, discoteche, palestre...). Hanno altresì riconosciuto che il lavoratore dipendente è un “utente” dei locali, dove svolge la propria attività; hanno individuato le procedure per l'accertamento delle infrazioni, i soggetti legittimati ad elevare i processi verbali, i soggetti competenti a ricevere il rapporto, non di meno quelli competenti ad irrogare le suddette sanzioni. Tali fonti, infine, hanno introdotto l'obbligo di formazione del lavoratore sui rischi derivanti dal fumo, sulle misure da adottare nei luoghi di lavoro, sulle sanzioni da irrogare per le violazioni al divieto di fumare e sulle modalità per la cessazione al fumo.

Per comprendere *in toto* il divieto di fumo nei luoghi di lavoro, non può prescindersi da un riferimento alla normativa in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro.

Ci si riferisce al d.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 (o testo unico sulla sicurezza)¹⁸, che racchiude in un unico testo normativo tutta la precedente legislazione italiana in tema di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 626 del 1994 con le modifiche successive e le norme di igiene e sicurezza come il d.P.R. n. 303/1956 e il d.P.R. n. 547/1955). Il TU sicurezza è la normativa fondamentale e di riferimento in materia ed ha pertanto un'importanza assoluta nell'ordinamento nazionale, anche in ragione dell'ambito di applicazione soggettivo molto esteso¹⁹. Ai fini della normativa in esame, il datore di lavoro non è solo il titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore, ma è un soggetto che presta la propria attività, insignito di specifiche responsabilità in ordine all'organizzazione dell'unità produttiva, esercitando poteri decisionali e di spesa; pertanto il datore ha il potere, in concreto, di influenzare l'assetto della sicurezza nei luoghi di lavoro. Il TU si applica non solo ai lavoratori subordinati²⁰ in senso proprio, ma a qualunque soggetto che, indipendentemente dalla tipologia di contratto stipulato e dalla gratuità o meno della prestazione²¹, presti la propria attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione o dell'unità produttiva di un datore di lavoro, che sia pubblico o privato.

Nella disciplina del divieto di fumo, il TU sicurezza fa riferimento a tale divieto negli ambienti di lavoro, quando disciplina all'art. 63 i requisiti di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, nonché facendo riferimento alla “valutazione di tutti i rischi per la salute e la sicurezza” di cui all'art. 28; aspetto, questo, che riguarda prettamente il dovere del datore di lavoro di tutelare i propri lavoratori

¹⁸ Cfr. R. GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, Milano, 2020; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act (nuova edizione aggiornata al 1° novembre 2017)*, Quaderni di Olympus n. 5, Aras edizioni, Fano, 2017.

¹⁹ P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit.; R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 558-560; M. V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2019; M. ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2015; O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2019.

²⁰ R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, cit.; F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU *et al.*, *Diritto del lavoro 2. Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet Giuridica, Milano, 2019.

²¹ R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, cit., pp. 558-559.

dall'esposizione al fumo passivo, senza escluderlo dagli obblighi dettati dall'art. 64²².

Per quanto riguarda i luoghi specifici dove è proibito fumare, il legislatore del Testo Unico ha indicato, tra i tanti: tutti i luoghi dove si utilizzano dei prodotti infiammabili incendiabili o esplosivi (inclusi biblioteche, archivi cartacei...)²³; i laboratori chimici²⁴; tutte le attività dove si utilizzano sostanze cancerogene²⁵; le attività in cui si impiegano sostanze radioattive²⁶; i laboratori biologici²⁷; in tutte le attività, infine, dove ci sia un'esposizione da parte dei lavoratori a fibre di *asbesto* (amianto)²⁸.

3. Il potere-dovere di sicurezza in capo al datore di lavoro. La tutela giuridica del lavoratore

Con la pronuncia n. 399 del 1996, quindi, la Corte costituzionale ha affermato che tra gli obblighi in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, grava sul datore anche quello di tutelare i dipendenti dai rischi derivanti dall'esposizione a fumo passivo.

La tutela del soggetto non fumatore lavoratore, inizialmente fu garantita solo in applicazione dell'art. 2043 c.c., in quanto tale articolo – interpretato in combinato disposto con l'art. 32 della Costituzione – permetteva al soggetto danneggiato (non fumatore) di agire nei confronti del soggetto fumatore a titolo di risarcimento dei danni causati alla propria persona dall'esposizione al fumo passivo²⁹.

Trattare e ascrivere una tutela solo tramite l'articolo 2043 c.c., però, consentiva di riconoscere esclusivamente una tutela risarcitoria mentre la stessa norma non favoriva una tutela ai soggetti non fumatori; era, infatti, indispensabile un obbligo, in capo al datore di lavoro, di adozione, a seguito della valutazione dei

²² Per un maggiore approfondimento si ricorda che l'art. 64 del d.lgs. n. 81/2008 disciplina gli obblighi del datore di lavoro: “1. Il datore di lavoro provvede affinché: a) i luoghi di lavoro siano conformi ai requisiti di cui all'articolo 63, commi 1, 2 e 3; b) le vie di circolazione interne o all'aperto che conducono a uscite o ad uscite di emergenza e le uscite di emergenza siano sgombrare allo scopo di consentirne l'utilizzazione in ogni evenienza; c) i luoghi di lavoro, gli impianti e i dispositivi vengano sottoposti a regolare manutenzione tecnica e vengano eliminati, quanto più rapidamente possibile, i difetti rilevati che possano pregiudicare la sicurezza e la salute dei lavoratori; d) i luoghi di lavoro, gli impianti e i dispositivi vengano sottoposti a regolare pulizia, onde assicurare condizioni igieniche adeguate; e) gli impianti e i dispositivi di sicurezza, destinati alla prevenzione o all'eliminazione dei pericoli, vengano sottoposti a regolare manutenzione e al controllo del loro funzionamento”. Cfr. l'art. 15 del d.lgs. n. 81/2008.

²³ D.lgs. n. 81/2008, art. 63, allegato IV punto 4.1.1; norme di prevenzione incendi, DM. 16 febbraio 1982.

²⁴ D.lgs. n. 81/2008, art. 63, cit.; norme di prevenzione incendi, cit.

²⁵ D.lgs. n. 81/2008, art. 238, comma 2.

²⁶ D.lgs. n. 241/2000.

²⁷ D.lgs. n. 81/2008, art. 273, comma 2.

²⁸ D.lgs. n. 81/2008, art. 252.

²⁹ Corte Cost., 7 maggio 1991, n. 5002.

rischi, di misure idonee e necessarie alla tutela dei lavoratori, esposti al fumo passivo.

La tutela “tanto” ricercata giunse a soddisfacimento negli anni Novanta, quando l’orientamento dottrinale e giurisprudenziale ricondusse la tutela dei lavoratori e, in particolare, dei soggetti non fumatori nell’ambito dell’art. 2087 c.c., interpretato in combinato disposto con lo stesso art. 32 Cost. Attraverso l’esegesi di questo combinato disposto e dei principi costituzionali (artt. 2, 32 e 41 Cost.), la giurisprudenza stabilì che la tutela del diritto alla salute dei lavoratori si configurasse sia come un diritto (soggettivo)³⁰ all’incolumità fisica, sia come un diritto alla salubrità dell’aria respirata nei luoghi lavorativi, con la conseguente imposizione degli obblighi di prevenzione in capo al datore di lavoro.

L’art. 2087 c.c. è, infatti, la norma codicistica “cardine” del sistema prevenzionistico, in quanto norma di chiusura del sistema antinfortunistico³¹ ed impone al datore di lavoro di adottare, nell’esercizio dell’impresa, tutte le misure idonee, secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica, a tutelare l’integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori. Il datore è pertanto responsabile contrattualmente nei casi di *culpa in eligendo* e *culpa in vigilando*.

Conseguentemente, in una situazione in cui un lavoratore sia esposto al fumo passivo nell’ambiente di lavoro per colpa del datore di lavoro, quest’ultimo sarà responsabile. Vi sono però ipotesi in cui la responsabilità civile del datore di lavoro è esclusa: in caso di condotta abnorme del lavoratore³² e nei casi di rischio elettivo, che si sia generato da un’attività non avente un rapporto causale con lo svolgimento del lavoro o che esorbiti i limiti dello stesso. Il predetto articolo codicistico, peraltro, è azionabile non solo *ex post* per il ristoro dei danni prodotti dalla violazione del medesimo obbligo, ma anche *ex ante* per ottenere dal datore di lavoro l’adempimento dei propri obblighi.

Al riguardo, gli obblighi di prevenzione del datore di lavoro non cessano con la semplice predisposizione delle misure di sicurezza, ma si concretizzano altresì

³⁰ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 485 ss.; F.D. BUSNELLI, *Note introduttive*, in L. BRUSCAGLIA, F.D. BUSNELLI, A. CORASANITI, *Commentario della l. 23 dicembre 1978 n. 833*, in “Nuove leggi civili commentate”, 1979, p. 1189 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2017.

³¹ Trib. Messina, sez. lav., 2 febbraio 2011, n. 283 secondo cui l’art. 2087 c.c. disciplina una forma di responsabilità di natura contrattuale, a causa di un inadempimento degli obblighi di salvaguardia gravanti sul datore di lavoro in forza del contratto di lavoro stipulato con i propri prestatori al lavoro, questo contratto è soggetto a prescrizione decennale, che inizia a decorrere dal momento della manifestazione del danno. Infatti in caso si ammali il lavoratore, a causa della violazione da parte del datore di lavoro dell’art. 2087 c.c., il termine decennale decorrerà dal momento in cui la malattia si sia presentata con certezza e abbia raggiunto la misura di invalidità indennizzabile e ne sia conoscibile la eziologia; Cass., sez. lav., 21 aprile 2017, n. 10145; Cass., sez. lav., 9 agosto 2019, n. 21287, sul punto si rileva che la responsabilità non è riscontrabile solo nell’ipotesi in cui il nesso di causalità tra l’utilizzo di una sostanza e la patologia professionale non fosse configurabile allo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche dell’epoca, in quanto non poteva essere adottata l’adozione di adeguate misure precauzionali.

³² Cass. pen., sez. IV, 18 maggio 2018, n. 22034. Sul punto è stato definito comportamento abnorme del lavoratore quello non soltanto “imprevedibile, quanto, piuttosto”, quello “che sia tale da attivare un rischio eccentrico o esorbitante dalla sfera di rischio governata dal soggetto titolare della posizione di garanzia”; Cass. pen., sez. IV, 28 luglio 2015, n. 33329.

anche con l'attività di vigilanza sul rispetto delle misure di prevenzione, da parte dei prestatori di lavoro.

È lecito pertanto sostenere che l'art. 2087 c.c. impone al datore di lavoro l'adozione di tutte le misure idonee a preservare l'integrità psico-fisica dei lavoratori che siano alle sue dipendenze e ha l'effetto di espandere la sfera di tutela possibile, in quanto prescinde dalla considerazione e dalla prova di un danno effettivamente subito³³. Sul punto, per la giurisprudenza di merito³⁴, l'obbligo giuridico del datore di lavoro di adottare tutte le misure idonee a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore si estende anche alla tutela contro l'esposizione prolungata al fumo passivo di sigarette e/o mezzi di consumo simili.

Non è comunque possibile escludere una responsabilità colposa del datore di lavoro neanche quando quest'ultimo abbia rispettato le norme tecniche che siano state dettate dal competente organo amministrativo; in tal caso solo un comportamento imprevedibile del lavoratore esonererà da responsabilità colposa il datore stesso³⁵.

Mediante l'art. 28 del d.lgs. n. 81 del 2008, è stato poi posto l'obbligo in capo al datore di lavoro di adottare ogni intervento idoneo al fine di prevenire qualsiasi possibile danno cagionato dal fumo passivo ai lavoratori sul luogo di lavoro; tale norma prevede, innanzitutto, l'adozione di misure generali di prevenzione contro la natura cancerogena del fumo di tabacco, per finalizzare l'abbassamento e l'eliminazione del rischio correlato all'inalazione della sostanza nociva stessa.

In ordine alle misure generali di tutela della salute e della sicurezza, il disposto dell'art. 15 dello stesso d.lgs. n. 81 del 2008 prevede che queste riguardino, in particolar modo, la riduzione dei rischi alla fonte; l'eliminazione dei rischi e, se ciò non fosse possibile, l'abbassamento e la riduzione degli stessi rischi al minimo, in relazione alle conoscenze acquisite dal progresso tecnico; la limitazione al minimo del numero dei soggetti lavoratori, che siano o che possano essere stati esposti al rischio; la priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale dei singoli soggetti; l'informazione e la formazione idonee e adeguate per i lavoratori; l'utilizzo di segnali di avvertimento e di sicurezza in materia. Infatti, come visto, il datore ha l'obbligo di organizzare ed imporre direttive specifiche circa il divieto di fumo nei luoghi di lavoro chiusi non privati, predisponendo, nello specifico, appositi cartelli segnaletici circa il divieto medesimo³⁶.

Premessa la nocività del fumo e la composizione dello stesso con agenti chimici pericolosi, questo deve inoltre essere incluso nella valutazione dei rischi in

³³ F. LORENZI, *Il problema del fumo passivo negli ambienti di lavoro privati*, in "Studium Iuris", 2004.

³⁴ Trib. Palermo, 2 maggio 2017, n. 2227.

³⁵ Cass. pen., sez. IV, 24 aprile 2007, n. 16422.

³⁶ Ai sensi dell'art. 51 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

base al titolo IX, capo I del d.lgs. n. 81 del 2008 e s.m.i. “Protezione da agenti chimici” e in particolare al comma 1, lett. *b*, punto 3, dell’art. 222.

Appare chiara, in tal caso, in capo al datore di lavoro la necessità di valutare i rischi per la salute dei propri lavoratori che potrebbero trovarsi, anche per poco tempo, nella condizione di lavorare nei locali riservati ai soggetti fumatori, tenendo conto della capacità di eliminazione del fumo passivo da parte dei sistemi di ventilazione, del numero dei soggetti fumatori presenti, della quantità di tabacco fumato, del periodo di esposizione del lavoratore, e via dicendo. Nonostante il fumo passivo sia un agente cancerogeno, lo stesso, però, non rientra ancora nell’elenco delle sostanze cancerogene di categoria 1 e 2, seppure vi sia stato il riconoscimento della cancerogenità per l’uomo dall’IARC nel 2002³⁷.

4. *La giurisprudenza più recente in materia*

Il danno da fumo passivo si manifesta soprattutto nei luoghi di lavoro, creando problematiche non di facile risoluzione in ordine alla prova della relazione eziologica tra l’evento e il danno.

Una delle prime sentenze concernenti il suddetto fenomeno risale al 1986³⁸, pronunciata dal Pretore di Santhià, definito opportunamente dalla dottrina come “uno dei primi giuristi a occuparsi della tutela dei soggetti lavoratori per i danni subiti dal fumo passivo”³⁹. Nel caso specifico si discusse il bando al fumo delle sigarette nei luoghi di lavoro. In tale sede, però, venne respinta l’istanza di un gruppo di prestatori di lavoro fumatori contro il divieto generalizzato di fumare, che era stato imposto dal proprio datore di lavoro. Fu dunque riconosciuto, per la prima volta nell’ordinamento nazionale, sebbene solo a livello giurisprudenziale, il divieto di fumare disposto dal datore di lavoro in ambienti affollati o non aerati; inoltre venne sancito l’obbligo datoriale, più volte citato, di adottare tutte le misure idonee per prevenire danni all’integrità fisica e morale dei soggetti lavoratori. Il Pretore di Santhià fece poi espresso riferimento al combinato disposto degli artt. 2087 e 2043 c.c., in ossequio al c.d. principio del *neminem laedere* e agli artt. 32 e 41 Cost. D’altra parte, venne sancita la libertà di fumare anche in assenza di norme che prevedessero un divieto in aree aperte e in edifici esenti da pericoli di incendio, come in luoghi non affollati.

Due anni più tardi, la Pretura di Milano con la sentenza del 30 marzo 1988⁴⁰ inflisse una delle prime condanne a un datore di lavoro che non aveva rispettato

³⁷ *Tobacco smoke and involuntary smoking*, in “IARC Monographs on the evaluation of carcinogenic risks to humans”, Vol. 83, Lyon (France), 2004.

³⁸ Pret. Santhià, 11 aprile 1986, in “Giurisprudenza di merito”, 1988, p. 353 ss., con nota di DELLI NOCI.

³⁹ F. LORENZI, *Il problema del fumo passivo*, cit.

⁴⁰ Pret. Milano, 30 marzo 1988, in “Il foro italiano”, Vol. 112, 1989, cc. 221-222.

L'adozione di misure idonee atte a fermare o ridurre lo sviluppo e la diffusione del fumo di sigaretta nei luoghi di lavoro.

È evidente che, in tema di danno da fumo passivo, i giudici agirono principalmente tutelando i lavoratori in assenza di un'inettemperanza da parte dei datori di lavoro.

Successivamente, per la prima volta nella storia giurisprudenziale, il Tribunale di Milano, con sentenza del 1° marzo 2002⁴¹, riconobbe il riscontro della relazione eziologica, per il diritto penale, tra l'esposizione al fumo passivo di sigaretta e la morte del soggetto lavoratore.

Tale vicenda processuale riguardava una dipendente che, affetta da una grave forma di asma bronchiale allergica, era obbligata a prestare il proprio lavoro in un luogo ubicato vicino a un pianerottolo, dove i propri colleghi si ritrovavano quotidianamente per fumare. La lavoratrice chiese in molte occasioni al proprio datore di lavoro di essere trasferita in un luogo diverso, ma il datore non acconsentì e, purtroppo, a seguito dell'ennesima crisi bronchiale asmatica, la lavoratrice morì. Nel merito il giudicante accertò che, nel luogo di esecuzione della prestazione lavorativa non era garantito un ricambio d'aria sufficiente in base alle norme vigenti e constatò che il datore di lavoro era a conoscenza della patologia di cui soffriva la vittima e del rischio che correva per la salute della medesima. In base a queste circostanze il Tribunale ritenne che l'esposizione al fumo passivo della lavoratrice deceduta, determinata fondamentalmente dalla mancanza di rispetto delle disposizioni aziendali circa i danni da fumo e la correlativa inadeguatezza del posto di lavoro, avesse avuto un ruolo concausale nell'insorgenza della morte. Nel caso processuale *de quo*, inizialmente, è stata accertata la responsabilità penale del capoufficio e del direttore per non aver adottato e compiuto nessun atto idoneo a evitare il rischio di decesso della dipendente, ignorando le continue richieste di aiuto della stessa. La corte condannò per concorso in omicidio colposo i due dirigenti a tre mesi di reclusione e al pagamento di una multa di 50 mila euro. Tuttavia nel successivo giudizio di Appello, la Corte di Milano, con sentenza del 16 marzo 2005⁴², escluse la sussistenza di un nesso casuale tra la morte della dipendente e l'esposizione della medesima al fumo passivo esalato dai colleghi, escludendo la responsabilità del datore di lavoro, attribuendosi il decesso alla patologia di cui essa stessa soffriva.

Il Tribunale di Roma, nel 2005⁴³, si pronunciò su una richiesta risarcitoria proposta dai congiunti di una lavoratrice non fumatrice, la quale, lavorando per

⁴¹ Trib. Milano, 1° marzo 2002; A. BAJO, *Fumo in Azienda – Prima condanna in Italia*, in "Ambiente e Sicurezza sul lavoro", 7/8, 2002.

⁴² App. Milano, 16 marzo 2005, in https://ricerca.gelocal.it/gazzettadimantova/archivio/gazzettadimantova/2005/03/17/NA7PO_PA727.html; <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2005/03/17/fumo-passivo-assolta-la-banca.html>.

⁴³ Trib. Roma, sez. lav., 20 giugno 2005 secondo cui "il riconoscimento della causa di servizio, valutato unitamente alla disamina dei fatti e dei documenti posti a base della domanda, ed alla luce del comportamento processuale dell'amministrazione pubblica resistente, consente di

anni in un luogo con pessime condizioni igienico-sanitarie e con un'altissima concentrazione di fumo di sigaretta consumate dalle colleghe, si ammalò di carcinoma polmonare. Successivamente la lavoratrice guarì, ma a causa della medesima situazione ambientale e dello scarso stato fisico-mentale, anteriori al cancro, la stessa lavoratrice sviluppò una serie di malattie, tra cui una grave depressione, che la portarono alla morte in seguito ad un incidente stradale. In questo caso il giudice di Roma stabilì che, a prescindere dal fatto di considerare il fumo passivo come un "fattore di rischio" nei luoghi dove avviene la prestazione degli stessi lavoratori e, se sia o meno, negli stessi ambienti applicato il divieto di fumare, il datore di lavoro ha sempre l'obbligo di aggiornarsi circa le novità tecnico-scientifiche utilizzabili per preservare e tutelare il diritto all'integrità fisica dei prestatori di lavoro.

Al riguardo, occorre rilevare che questo illecito di massa⁴⁴ si concretizza nell'esposizione forzata di un soggetto lavoratore o no allo stesso fumo passivo, pertanto può integrare una vera e propria forma di *mobbing*⁴⁵. In particolare, tale fenomeno è stato confermato da una pronuncia della Suprema Corte⁴⁶ in un caso processuale riguardante un pubblico dipendente non fumatore, che, sebbene soffrisse dal 1997 di una fortissima infiammazione delle vie aeree e, nel corso del tempo, avesse fatto presente tale situazione al proprio datore di lavoro, fino al 2001 fu "dolosamente" esposto all'inalazione forzata del fumo passivo esalato da una moltitudine di soggetti, tra cui i propri colleghi, i vari utenti e il proprio capo reparto. Nel caso specifico, vi furono numerosi avvisi e avvertimenti dall'Azienda sanitaria locale riguardo alla tutela dei lavoratori da parte dei datori di lavoro sui rischi da fumo passivo. Inoltre, il soggetto della vicenda fu vittima di numerosi atti di "minuziosa persecuzione", rientranti nella categoria del *mobbing*. Alla fine del

ritenere provata la responsabilità senza necessità di disporre sul punto consulenza tecnica d'ufficio. Determinata nel 55% la misura del danno biologico relativo ai postumi direttamente ricollegabili alla patologia tumorale e nel 10% quello relativo all'ulteriore patologia depressiva conseguita alla prima, in base alle tabelle in uso presso il Tribunale di Roma deve disporsi una liquidazione del danno biologico nella misura di euro 236.725,00 e del danno morale in misura pari alla metà del danno biologico". Per un commento approfondito alla sentenza cfr. D.U. GALETTA, *Infermità per causa di servizio e fumo passivo sul luogo di lavoro: novità in tema di riconoscimento del nesso eziologico ed onere della prova? Riflessioni a prima lettura*, nota a Tar Lazio, Sez. III, 20 marzo 1997, n. 723, in "Giustizia civile", 1997, I, p. 2329. Sul tema specifico delle malattie tumorali dipendenti da causa di servizio cfr. F. INTRONA, P. MORENI, *La oncogenesi secondo la Corte dei Conti*, in "Rivista italiana di medicina legale", 1984.

⁴⁴ Il danno da fumo passivo rientra nella categoria dei cc.dd. *mass toxic torts*: con questo termine ci si riferisce a delle ipotesi di danni e responsabilità per l'assunzione o esposizione, da parte di un soggetto, ad agenti tossici o a materiali e sostanze di natura biochimica, radioattiva, con la conseguenza di gravi effetti eziopatologici sull'organismo. Per un approfondimento si veda G. PONZANELLI, *La responsabilità civile*, Il Mulino, Bologna, 1992; G. BALDINI, *Il danno da fumo. Il problema della responsabilità nel danno da sostanze tossiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008; S. GOLD, *Causation in toxic torts: burdens of proof, standards of persuasion and statistical evidence*, Yale L.J., 1986, 96, pp. 376-402.; P.G. MONATERI, *La responsabilità nei mass torts*, in P.G. MONATERI, *Le fonti delle obbligazioni. La responsabilità civile*, in R. SACCO (diretto da), *Trattato di Diritto Civile*, Utet, Torino 1998, p. 197 ss.

⁴⁵ G. CATALISANO, *Sicurezza sul lavoro mobbing e responsabilità del datore di lavoro*, Aracne, Roma, 2018.

⁴⁶ Cass., sez. lav., 8 giugno 2015, n. 11789.

2001 il dipendente fu obbligato a presentare domanda di trasferimento presso un altro Ente pubblico della zona. La Suprema Corte, valutati e analizzati tutti questi aspetti, confermò la condanna già posta in essere nei precedenti gradi di giudizio nei confronti del Ministero delle Finanze e dell'Agenzia del territorio, condannando gli stessi a corrispondere al lavoratore vessato la somma di euro 50.000,00 a titolo di risarcimento danni. Tutte queste condotte vessatorie causarono al dipendente pubblico (come accertato dalla CTU svolta) un'inabilità permanente del 13% ed un evidente danno esistenziale.

Anche il Consiglio di Stato⁴⁷ è stato chiamato a pronunciarsi sulla tematica oggetto del presente contributo, in particolare quando respinse la richiesta del pubblico dipendente nei confronti del datore lavoro di ottenere il risarcimento dei danni alla salute che sarebbero stati cagionati dall'esposizione al fumo passivo, essendo mancata la prova della relazione eziologica tra l'evento (esposizione a fumo passivo) e il danno (malattia lavoratore).

Più recentemente, nel 2016, anche la Corte di Cassazione⁴⁸ ha mostrato "tolleranza zero" verso il danno da fumo passivo nell'ambiente di lavoro, considerando il datore di lavoro responsabile e, nel caso concreto, condannando la Rai a risarcire, con circa 32.000,00 euro, un'ex dipendente in pensione per danni biologici e morali provocati dall'esposizione al fumo passivo. Nella specie, la lavoratrice aveva chiesto il risarcimento del danno per essere stata esposta al fumo passivo, per molti anni, nel luogo dove avveniva la propria attività di giornalista. La Rai, quale parte convenuta, durante l'intero giudizio si difese sostenendo di aver diffuso molteplici circolari e vari regolamenti interni contro il fumo nel corso degli anni. La Suprema Corte affermò che "circolari e direttive non costituiscono, evidentemente, misura idonea a contrastare i rischi da esposizione da fumo passivo, se la legge non è fatta rispettare con sanzioni, quali strumenti rafforzativi della medesima norma". Infatti, la Rai non aveva posto in essere, secondo la Suprema Corte, misure idonee atte a prevenire la dannosità dell'ambiente lavorativo derivante dal fumo esalato. Un ruolo chiave, durante il processo di primo e secondo grado, ebbero le perizie svolte: queste dimostrarono l'esistenza della relazione eziologica tra l'evento e il danno circa la malattia insorta nell'ex giornalista in raffronto alle proprie condizioni di lavoro, ravvisando un danno biologico pari al 15%.

La pronuncia in esame appare di particolare interesse in quanto, secondo il ragionamento seguito dalla Corte, non esisterebbe alcuna violazione o falsa applicazione dell'art. 2087 c.c., anche in relazione all'art. 1223 c.c., quando la parte convenuta si limiti a richiamare, senza alcuno specifico riferimento, circolari e disposizioni organizzative senza che, neppure, sia stata allegata la reale entità delle sanzioni disciplinari contro il divieto di fumare nei luoghi di lavoro.

⁴⁷ Cons. Stato, ad. plen., 8 ottobre 2009, n. 5.

⁴⁸ Cass., sez. lav., 3 marzo 2016, n. 4211.

Nelle argomentazioni giuridiche analizzate poc'anzi sembra pertanto aver trovato riscontro, in sede di giudizio, l'azione nei confronti del soggetto che detenga un potere conformativo dell'attività del fumatore attivo o passivo, che sia altresì responsabile della salute, della sicurezza dei lavoratori e degli ambienti dove si svolge l'attività degli stessi.

In ordine al tema del danno non patrimoniale, non può prescindersi dal citare la sentenza dell'11 novembre 2008, n. 26972, pronunciata dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, che hanno riesaminato approfonditamente i presupposti e il contenuto della nozione di danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c. Sul tema rileva, soprattutto, il comportamento del datore di lavoro⁴⁹, che, qualora esponga un proprio lavoratore al fumo passivo, provocando nello stesso una condizione di disagio, con possibili danni alla salute nel lungo periodo, integrerà una lesione dei diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto del lavoro *ex* art. 4 Cost. e la libera espressione della propria personalità nelle formazioni sociali *ex* art. 2 Cost.

In tema di riparto di giurisdizione, fra quella ordinaria ed amministrativa, infine, si rileva che lo stesso lavoratore – laddove appartenga alle categorie sottratte alla privatizzazione del pubblico impiego – e sia esposto al fumo sul proprio luogo di lavoro, dovrà adire l'autorità giudiziaria amministrativa⁵⁰ per ottenere il risarcimento del danno biologico subito; ciò in virtù del fatto che si rinviene il diritto del lavoratore nell'art. 2087 c.c. e, pertanto, si configurerà una pretesa risarcitoria discendente dalla responsabilità contrattuale della P.A., in veste di datrice di lavoro.

5. Conclusioni

Nonostante il fumo passivo sia una tematica, oramai, affrontata e dibattuta a livello giurisprudenziale, l'applicazione dell'insieme di leggi e decreti contro questo fattore dannoso risulta ancora complessa e di non facile risoluzione e interpretazione in sede giurisprudenziale. Ciò è dovuto in particolar modo alle difficoltà della dimostrazione della relazione causale tra l'evento-fumo passivo e il danno subito dal lavoratore, non essendo facile dimostrare se un lavoratore si sia ammalato sul posto di lavoro a causa del fumo passivo al quale è stato esposto, oppure se abbia contratto la patologia per altre ragioni.

⁴⁹ Trib. Milano, 4 agosto 2014, n. 5236.

⁵⁰ TAR Venezia, sez. I, 22 agosto 2018, n. 868, secondo cui sussiste, infatti, la giurisdizione esclusiva del G.A., *ex* artt. 3 e 63, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, tenuto conto che il lavoratore appartiene al c.d. pubblico impiego non contrattualizzato. Cfr. TAR Ancona, sez. I, 14 giugno 2006, n. 427, secondo cui la domanda del dipendente, di un Ente pubblico, finalizzata a far valere la responsabilità del datore di lavoro per via dell'esposizione al fumo passivo rientra nella giurisdizione esclusiva del G.A., perché afferisce a un aspetto eminentemente contrattuale *ex* art. 2087 c.c.

A partire dagli anni Settanta la legislazione italiana, come visto, si è molto evoluta con varie leggi e decreti, in particolare la legge n. 3 del 2003 e il d.lgs. n. 81 del 2008.

L'esigenza di innalzare il grado di tutela della salute dei lavoratori, in riferimento all'esposizione a fumo passivo nei luoghi di lavoro deve assumere una priorità assoluta. Le norme e le varie disposizioni di legge devono essere applicate con metodo, al fine di isolare tutte quelle situazioni in cui un soggetto subisce il fumo.

Il fenomeno di specie va tenuto sotto costante controllo, con lo scopo di eliminare *in toto* il fumo dai luoghi di lavoro, per portare a una riduzione in scala nazionale il numero dei lavoratori che, a tutt'oggi, si ammalano proprio a causa dell'esposizione al fumo passivo.

In conclusione è opportuno altresì rilevare che, rispetto al fumo passivo esalato dalle c.d. sigarette elettroniche o simili (IQOS, vaporizzatori...), non vi è ancora nessuna norma chiarificatrice. Ciò nonostante, una parte della letteratura scientifica afferma che il vapore emesso da tali dispositivi abbia un'alta potenzialità nociva e cancerogena, basata però solo su studi osservazionali e non a lungo termine⁵¹. Il datore di lavoro ha comunque la facoltà di ammettere o meno l'utilizzo di vaporizzatori e simili, in ragione del proprio dovere di tutelare l'integrità psicofisica dei lavoratori; qualora ne vietasse l'uso dovrebbe adottare un esplicito e formale provvedimento; se invece lo consentisse dovrebbe assumersi l'onere e la responsabilità di una documentata valutazione dei rischi in base ai parametri dello stesso d.lgs. n. 81 del 2008.

Abstract

Negli ultimi anni il danno da fumo passivo rappresenta un tema molto dibattuto sia in dottrina che in giurisprudenza. In questo articolo si analizza il fenomeno di specie in un settore dove le dinamiche socio-giuridiche si manifestano più costantemente come quello lavorativo, cercando di fornire un inquadramento chiaro e lineare della normativa italiana sul divieto di fumo nei luoghi chiusi aperti al pubblico e, in particolare, negli ambienti lavorativi. Ciò consente di verificare come il ruolo del datore di lavoro, sul rispetto di tale divieto, assume una rilevanza primaria in riferimento alla tutela dei lavoratori che siano esposti al fumo passivo. Infine si fornisce una panoramica concisa sull'evoluzione giurisprudenziale in tema di danno giuridico da fumo passivo negli ambienti di lavoro, ricordando, tra le molte, la storica pronuncia della Corte di Cassazione (n. 4211/2016), con cui la Rai (Radiotelevisione italiana S.p.A.) è stata condannata a risarcire una ex dipendente per i danni biologici e morali, che aveva patito a causa del fumo passivo inalato nel proprio ambiente di lavoro.

⁵¹ C. DINAKAR, G.T. O'CONNOR, *The health effects of electronic cigarettes*, in "The New England Journal of Medicine", 2016, 375, pp. 1372-1381; P. HAJEK, A. PHILLIPS-WALLER, D. PRZULJ, *et al.*, *A randomized trial of e-cigarettes versus nicotine-replacement therapy*, in "The New England Journal of Medicine", 2019, 380, pp. 629-637; C. BULLEN, C. HOWE, M. LAUGESSEN, *et al.*, *Electronic cigarettes for smoking cessation: a randomised controlled trial*, in "Lancet", 2013, 382, pp. 1629-1637; P. CAPONNETTO, D. CAMPAGNA, F. CIBELLA, *et al.*, *Efficiency and Safety of an electronic cigarette (ECLAT) as tobacco cigarettes substitute: a prospective 12 months randomized control design study*, in "Plos One", 2013; S.D. HALPERN, M.O. HARHAY, K. SAULSGIVER, *et al.*, *A pragmatic trial of e-cigarettes, incentives, and drugs for smoking cessation*, in "The New England Journal of Medicine", 2018, 378, pp. 2302-2310.

Since last years one of the most important topic has been developing is about the consequences of secondhand smoke, both in doctrine and jurisprudence one. This post is focused on these species phenomenon within a sector that explicitly definitely all social and legal aspects: the job one. The goal is to provide a clear and linear classification of Italian legislation on forbidden smoke in public places, specially the job one. Very clear has to be the role of employer about that becoming the first leader on duty in the employees protection against the secondhand smoke. At last, there is the law evolution overview about the topic of secondhand smoke damage in the job places like the historical judgment of Italian Cassazione Court (n. 4211/2016). The national tv RAI has been condemned to compensate an ex employee for biological and moral damage due to the secondhand smoke inhalation in the job place.

Parole chiave

danno da fumo passivo, luoghi di lavoro, potere-dovere del datore di lavoro, tutela del lavoratore, risarcimento del danno, decreto legislativo n. 81/2008

Keywords

second-hand smoke damage, places of work, the employer's dominance-duty, worker's defense, damage compensation, legislative decree n. 81/2008

DSL

2-2020

Studio sulle condizioni di lavoro nella logistica: tempo e salute^{**}

di Andrea Allamprese, Olivia Bonardi*

Sommario: 1. Le condizioni di lavoro nella logistica – 2. La qualità del lavoro nei magazzini. – 2.1. Le tecnologie del lavoro logistico e il loro impatto sulla salute. – 2.2 Appalti e rischio organizzativo. – 2.3. Tempi, flessibilità e precarietà del lavoro. – 3. La logistica fuori dai magazzini: rischi comuni e specifici. – 3.1. Salute e sicurezza del lavoro sui camion – 3.2. Salute e sicurezza del lavoro sul furgone. – 3.3. Salute e sicurezza del lavoro su due ruote. – 3.3.1. L'assicurazione per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per i riders. – 3.3.2 La sicurezza del lavoro su due ruote nella contrattazione collettiva. – 4. Conclusioni.

1. Le condizioni di lavoro nella logistica

La logistica, intesa come settore dell'attività economica funzionale "all'organizzazione dell'approvvigionamento e della distribuzione fisica di materiali, scorte e prodotti (finiti), con riferimento in particolare alle imprese, all'organizzazione industriale e al trasporto merci"¹, ha avuto, negli ultimi anni, in particolare a partire dall'inizio del nuovo millennio, un notevole sviluppo. La globalizzazione dei commerci e lo sviluppo delle tecnologie di informazione e comunicazione, che consentono la gestione delle catene del valore su scala globale, hanno reso l'attività logistica strategica per la produzione e distribuzione delle merci. Al contempo, questi processi hanno consentito la diffusione di pratiche di decentramento e *outsourcing* prima impensabili e la logistica è divenuta di fatto un elemento chiave per la loro gestione. Si è parlato in proposito di "logistics revolution", per indicare il ruolo strategico e fondamentale che le attività logistiche svolgono nel governo dei processi di produzione, al punto da modificare le strategie

* Andrea Allamprese è professore associato di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia. andrea.allamprese@unimore.it

Olivia Bonardi è professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università Statale di Milano. olivia.bonardi@unimi.it

** Nonostante il presente saggio sia frutto del lavoro comune dei due Autori, i paragrafi 1, 2, 2.1., 2.2., 2.3. 3.3.2. sono da attribuire a Olivia Bonardi; i paragrafi 3, 3.1., 3.2., 3.3. e 3.3.1. sono da attribuire a Andrea Allamprese; il par. 4 è da attribuire ad entrambi.

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

¹ G. GRAPPI, *Logistica*, Roma, Ediesse, 2016, p. 20.

delle imprese e i sistemi di governance politica ed economica². Il settore è particolarmente florido: il numero delle imprese, il fatturato e l'occupazione sono in costante crescita. In Italia, il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica del 2015 calcola un'incidenza della logistica sul PIL del 14%, con 150.000 imprese ed oltre 1 milione di addetti³. Il settore è, inoltre, particolarmente dinamico e in costante evoluzione sia dal punto di vista quantitativo, sia soprattutto qualitativo, con l'emergere di sempre nuove imprese in grado di fornire servizi logistici sempre più sofisticati e di gestire – in un flusso continuo – le catene del valore, arrivando a superare i confini tra fornitura, produzione e distribuzione.

La crescita del settore logistico ha un grande impatto sul lavoro, contribuendo sia alla creazione di nuove opportunità di occupazione, sia alla formazione di nuovi profili professionali, a cui si richiedono avanzate competenze informatiche e un *know how* specifico. Tuttavia, mentre la logistica è diventata un elemento chiave per gli alti livelli di innovazione, sviluppo e competizione in un'economia globalizzata, essa sembra contribuire al declino degli standard lavoristici. Si è, infatti, denunciata la scarsa attrattività del settore, i cui impieghi sono considerati di basso *status*⁴ e non sembrano generare significative opportunità di miglioramento sociale per coloro che vi sono addetti. Si parla in questo senso di una “*low road*” del mercato del lavoro logistico⁵.

In tutto il mondo, il settore è ad occupazione prevalentemente maschile, con un elevato tasso di immigrazione, impiegata prevalentemente attraverso contratti a tempo determinato o comunque instabili (spesso in ragione dei frequenti cambi di appalto); i livelli di inquadramento sono mediamente molto bassi⁶ e il *turn over* è alto⁷. Il lavoro di magazzino, in particolare, risulta molto ripetitivo, sistematicamente sotto-inquadrato e con elevati rischi per l'apparato muscoloscheletrico. Le condizioni di lavoro si caratterizzano, al contempo, per la diffusione del fenomeno del *benching* e del lavoro a chiamata, con l'imposizione di ritmi di lavoro particolarmente intensi e con turni particolarmente lunghi. La letteratura sociologica ha denunciato come la “rappresentazione digitalizzata” della logistica, l'avvio di processi di automazione e controllo che rendono l'organizzazione dei magazzini robotizzata, non

² V., tra i molti, M.N. COE, M. HESS, *Economic and social upgrading in social production networks*, W.P. Capturing the gains, 2013, n. 38; M. HESSE, J.P. ROGRIGUE, *Global Production Networks and the Role of Logistics and Transportation*, in “Growth and Change”, vol. 37, n. 4 (dicembre 2006), p. 499 ss.; G. GRAPPI, *Logistica*, cit.

³ Piano strategico nazionale della portualità e della logistica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in <http://www.mit.gov.it/node/5278>.

⁴ A. MCKINNON, C. FLOTHMANN, K. HOBERG, C. BUSCH, *Logistics Competencies, Skills and Training. A global Overview*, Washington, DC, The World Bank, 2017, in <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27723>.

⁵ M.N. COE, M. HESS, *Economic and social upgrading*, cit., p. 34.

⁶ V.E. BONACHICH, J.B. WILSON, *Getting the Goods. Ports, Labor and the Logistics Revolution*, Cornell Univerdity Press, 2008, p. 159 ss.

⁷ G. GRAPPI, *Logistica*, cit., p. 149, che imputa il *turn over* a “una nuova forma di potere dei lavoratori, che spiazza tanto i datori di lavoro quanto le organizzazioni sindacali, indicativa di un atteggiamento delle nuove generazioni di operai che cerca - mediante la mobilità - di sottrarsi all'ineluttabilità delle condizioni imposte dalle catene globali del valore per ottenere condizioni migliori”.

corrispondano affatto alla realtà. Si assiste, piuttosto, a “un’estensione dei principi tayloristici dello *scientific management* all’insieme delle attività produttive che, con la logistica, dalla fabbrica si estendono alla *supply chain*”. Gestì, movimenti, spostamenti dei lavoratori vengono ordinati e controllati in tempo reale, funzionalizzati al costante miglioramento della *performance* attraverso un’intensificazione dei ritmi di lavoro⁸. Nondimeno, il settore si caratterizza per l’ampia diffusione di pratiche illegali⁹.

La letteratura scientifica sulle condizioni di lavoro degli addetti alla logistica appare lacunosa, ancorché tutti gli studi che si sono occupati del tema abbiano sottolineato la sussistenza di forti criticità, sia sotto il profilo della gestione dei tempi di lavoro e dei suoi effetti sulla salute, sia sotto quello della sicurezza e dell’igiene del lavoro. L’approccio a siffatte questioni sconta, in primo luogo, difficoltà non irrilevanti nella definizione dello stesso ambito di ricerca, non essendo il settore della logistica propriamente perimetrato sia dal punto di vista dell’analisi dei dati relativi agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali, sia dal punto di vista della regolamentazione dei tempi di lavoro, sia infine da quello dell’autoregolazione posta in essere dall’autonomia collettiva¹⁰. Occorre anche tener conto che – secondo le migliori letture¹¹ – esistono tante logistiche quante sono le filiere produttive, ciascuna con le proprie peculiarità. Non potendo entrare nel merito delle specificità dei singoli settori, in questa sede si svolgerà un’analisi della gestione del tempo e della salute e sicurezza delle principali categorie professionali. Per quanto il settore trasporti e logistica sia scarsamente definibile e richieda l’impiego di lavoratori con diverse qualificazioni, sostanzialmente la stragrande maggioranza delle attività può essere ricondotta a due specifiche categorie di lavoratori: gli addetti ai magazzini e i trasportatori. Ed è di queste categorie di lavoratori che ci occuperemo in questo studio.

Il lavoro consiste prevalentemente in operazioni elementari, facilitate dall’utilizzo di dispositivi elettronici dalla tecnologia relativamente semplice: codici a barre e sistemi di radiofrequenze.

Per entrambe le categorie di lavoratori prese in considerazione, le difficoltà maggiori derivano dal cumulo delle mansioni, dai ritmi e dagli orari di lavoro, anche se in alcuni settori specifici – come, ad esempio, quelli relativi alla filiera del freddo

⁸ G. GRAPPI, *Logistica*, cit., p. 132 ss.

⁹ Secondo i più recenti rapporti dell’Ispettorato del lavoro, il settore presenta un tasso di irregolarità rispetto alle ispezioni del 66,8%, in netta prevalenza riguardanti lavoro nero, interposizione e violazioni dell’orario di lavoro. Sulle varie pratiche illegali e le sue connessioni con la criminalità organizzata vd. V. METE, *Mafie e autotrasporto. Appunti per un’analisi*, in A. ALLAMPRESE, O. BONARDI (a cura di), *Logistica e Lavoro*, in “Quaderni della Rivista giuridica del lavoro”, 2018, n. 3, p. 142 ss.

¹⁰ In tal senso v. O. BONARDI, *Tra governance delle global value chains e frammentazione del tessuto produttivo nazionale: quale regolazione per il lavoro nei settori della logistica?*, in A. ALLAMPRESE, O. BONARDI (a cura di), *Logistica e Lavoro*, cit., p. 18; S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica: uno studio preliminare*, in “Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali”, 2019, p. 125, e spec. p. 127; M. FAIOLI, *Logistica e relazioni di lavoro*, in M. FAIOLI, G. FANTONI, M. MANCINI, *Lavoro e organizzazione della logistica 4.0.*, in “W.P. Fondazione G. Brodolini”, 2018, p. 108.

¹¹ S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica*, cit., p. 126.

– si pongono specifiche problematiche, anche in termini di requisiti degli ambienti di lavoro¹².

In ambito europeo, i dati statistici relativi al tasso di infortuni nel settore H-Trasporto e magazzinaggio non sono precisi e scontano diverse lacune, dovute sia alla difficoltà di uniformazione dei dati a livello europeo (a causa dei diversi sistemi assicurativi presenti nei vari Stati), sia alla mancata considerazione – per una buona parte dei paesi – dei lavoratori autonomi, sia – ed è questo il punto qui più rilevante – alla mancata considerazione da parte dei sistemi di raccolta dati di alcuni Stati proprio di quelli relativi al settore logistico.

Al netto di tali lacune, gli infortuni nel settore H sono stati pari, nel 2016, a 269.527, con una lieve riduzione nel corso degli anni, che peraltro sembra riflettere anche l'andamento economico, in quanto il calo più significativo si è realizzato nel periodo di crisi tra il 2008 e il 2010. Il dato degli infortuni si è poi assestato sostanzialmente, a partire dal 2011, tra i 280.000 e i 270.000¹³. Anche gli infortuni mortali, a livello dell'Ue, nel settore H, risultano sostanzialmente stabili negli ultimi anni, segnando un calo al di sotto dei 600 negli anni 2009, 2012 e 2013, per poi assestarsi intorno a quota 620-30¹⁴.

Anche i dati nazionali confermano una sostanziale stabilità del numero di infortuni, che, seppure con alcune oscillazioni, rimane sempre sopra la quota 40.000. Secondo la banca dati delle professioni dell'INAIL, gli infortuni del personale non qualificato addetto allo spostamento e alla consegna merci (categoria 8.1.3) sono stati 20.808 nel 2018; di questi ultimi, gli infortuni mortali sono stati 35, in significativo aumento rispetto agli anni precedenti. Peraltro, posto che il settore è in continua crescita dal punto di vista del volume d'affari e occupazionale, la stabilità dei dati relativi agli infortuni potrebbe far pensare a un tendenziale miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza. Gli infortuni riguardano prevalentemente i lavoratori di sesso maschile (88,9% negli anni 2016-2018); il 29,7% degli infortuni ha coinvolto lavoratori extracomunitari, il 5,5% lavoratori dell'Ue (di questi il 79% sono di nazionalità rumena¹⁵), il 64,7% lavoratori italiani¹⁶. Oltre il 60% degli infortuni è

¹² Per lo specifico settore delle carni si v. la ricerca curata da P. CAMPANELLA, D. DAZZI, *Meat-up Efire Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, Milano, Franco Angeli, 2020; nonché G. CENTAMORE, D. DAZZI, *Tendenze delle relazioni industriali del settore suinicolo: il caso italiano in un quadro europeo*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 2020, p. 57 ss. e spec. p. 65.

¹³ Il totale degli infortuni del settore è stato, infatti, nel 2008 di 316.328; nel 2009 di 296.743; nel 2010 di 313.545; nel 2011 di 286.186; nel 2012 di 268.705; nel 2013 di 283.586; nel 2014 di 269.492 e nel 2015 di 273.084. V. le statistiche europee riportate in <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/dati-e-statistiche/statistiche-europee/tabelle.html>.

¹⁴ Gli infortuni mortali sono stati 625 nel 2016; 637 nel 2015; 622 nel 2014; 546 nel 2013; 560 nel 2012; 611 nel 2011; 679 nel 2010; 586 nel 2009; 711 nel 2008. V. le statistiche europee riportate in <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/dati-e-statistiche/statistiche-europee/tabelle.html>.

¹⁵ Si noti peraltro che di nazionalità rumena è - secondo il Rapporto del Ministero del lavoro basato sulle comunicazioni preventive di distacco relative al periodo dal 27.12.2016 al 31.12.2019 – anche il 34% dei lavoratori distaccati in Italia nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale: <http://www.distaccoue.lavoro.gov.it/Pages/News.aspx?id=19>.

¹⁶ Banca dati delle professioni INAIL in <https://bdprofessioni.inail.it/bdpbi//saw.dll?Dashboard>.

dovuto a contusioni, distorsioni, lussazioni e distrazioni; il 16,2% è dovuto a ferite; 13,2 % a fratture¹⁷.

2. La qualità del lavoro nei magazzini

Per quanto riguarda gli addetti ai magazzini, le operazioni di lavoro possono essere classificate in: a) attività che richiedono la forza fisica, come il sollevamento e il trasporto di beni pesanti, il loro stoccaggio nelle unità di magazzinaggio o trasporto, la raccolta di materiali prodotti e *pallets*; e b) operazioni che richiedono destrezza, come lo spacchettamento e la collocazione dei beni nel magazzino, il re-impacchettamento, l'etichettatura, la misura e la valutazione di idoneità del *packaging*. La movimentazione manuale dei carichi costituisce una delle problematiche principali; trattasi di un lavoro pesante e ripetitivo, svolto spesso in posizioni non conformi ai principi dell'ergonomia; ad esempio, lo scarico dei sacchi di sementi dai container risulta particolarmente problematico¹⁸; per dare un'idea, è stata segnalata la prassi di scaricare i sacchi pesanti fino a 80 chili a mano da due persone munite di uncini, ciò che comporta frequenti infortuni e assenze, dovute a patologie dell'apparato muscolo-scheletrico¹⁹.

Accanto a queste attività, sono richieste anche competenze intellettive, come il controllo delle merci e la predisposizione della documentazione di accompagnamento; la verifica della qualità, la lettura delle istruzioni sulle modalità di carico e trasporto dei differenti materiali, o l'applicazione delle norme relative alla sigillatura ed etichettatura di beni. Sono richieste anche abilità di *problem solving* e di interazione sociale, dovute alla necessità di lavorare spesso in team²⁰.

Nonostante la relativa semplicità, le analisi rivelano la necessità di particolari abilità che non tutti possiedono. L'aumento delle capacità di *problem solving* e di coordinamento delle attività hanno, in parte, incrementato il livello di autonomia del prestatore di lavoro e gli studi fanno ritenere che la qualità intrinseca del lavoro stia migliorando²¹.

Parallelamente a ciò, si realizza un miglioramento della qualità dell'occupazione, anche se a questo fenomeno si accompagna quello della polarizzazione delle professioni tra lavoratori non qualificati che svolgono compiti di routine e lavoratori con competenze avanzate che usano le ICT e hanno funzioni

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Cfr. M. FAIOLI, *Logistica e relazioni di lavoro*, cit., p. 59 s.

¹⁹ M. FAIOLI, *Logistica e relazioni di lavoro*, cit., p. 59 s.

²⁰ M.E. HANSEN, S. ROSSINI, *Future of manufacturing. Hand packers: Occupational report*, Eurofund, 2018, p. 8.

²¹ In particolare sono cresciuti notevolmente i compiti intellettivi, richiedendosi oggi anche la capacità di processare i dati, controllare la qualità delle merci, garantire il loro *tracking* in tutte le fasi e di assicurare il rispetto delle procedure da adottare per conformarsi ai requisiti di legge in materia di gestione e movimentazione dei beni: M.E. HANSEN, S. ROSSINI, *Future of manufacturing. Hand packers: Occupational report*, cit., p. 10.

di coordinamento²². Se, da un lato, i rischi principali per la salute diminuiscono man mano che l'innovazione tecnologica avanza, dall'altro, però, la qualità dell'occupazione risulta compromessa dal crescente ricorso all'*outsourcing* e all'uso di lavoratori in somministrazione, che pongono i tipici problemi connessi al lavoro in appalto e alla precarietà dell'impiego.

2.1. *Le tecnologie del lavoro logistico e il loro impatto sulla salute*

Da un punto di vista generale, la dottrina si è a lungo interrogata sull'impatto delle nuove tecnologie sulle condizioni di lavoro. Il primo genere di problematiche è quello connesso alle modalità di gestione dell'intreccio tra tempi di vita lavorativa e tempi di vita fuori dal lavoro, che comporta l'emergere di nuovi rischi (fisici e psico-sociali) per la salute e sicurezza prodotti dalle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro²³. Infatti, accanto ai rischi sociali tipici di ogni rapporto di lavoro, indipendentemente dalle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, nell'ambito del lavoro svolto attraverso l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC) si segnalano rischi specifici che sono dovuti all'uso stesso delle tecnologie digitali.

Il primo rischio evidenziato è di vedere espanso illimitatamente l'arco temporale dell'attività professionale, senza limiti all'orario di lavoro, con lesioni della salute del lavoratore e una compressione del tempo libero. La "porosità" del confine tra tempo di vita lavorativa e tempo di vita extra-lavorativa, generata dall'utilizzo delle tecnologie digitali (con implicazioni sulla sfera della salute e della riservatezza), esige un'apposita considerazione²⁴, ben oltre la tenue previsione in tema di "diritto alla disconnessione", prevista nella legge n. 81/2017 sul lavoro agile.

²² Ancora M.E. HANSEN, S. ROSSINI, *Future of manufacturing. Hand packers: Occupational report*, cit., p. 12; Tech Team dell'Università di Pisa, coordinato da G. FANTONI, *Logistica e tecnologia*, in M. FAIOLI, G. FANTONI, M. MANCINI, *Lavoro e organizzazione della Logistica 4.0.*, cit., p. 59 ss.

²³ Cfr. P. LOI, *Il lavoro nella Gig economy nella prospettiva del rischio*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2017, I, p. 259. I potenziali effetti negativi delle nuove tecnologie sulla salute e sicurezza dei lavoratori vengono presi in considerazione da numerosi documenti elaborati dalla Commissione europea: v. Comunicazione *relativa ad un quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020*, Bruxelles, 6 giugno 2014, COM(2014)332 final, pp. 6-7; Comunicazione su *Lavoro più sicuro e più sano per tutti*, Bruxelles, 10 gennaio 2017, COM(2017)12 final. Sull'argomento v. già M. PERUZZI, *La prevenzione dei rischi psico-sociali nel diritto dell'Unione europea*, in "Lavoro e diritto", 2012, p. 200 e spec. p. 215 ss. Di interesse ai fini che qui interessano, sebbene legato all'analisi dei rischi correlati al lavoro in *crowdsourcing* (svolto *on line* oppure *off line*), che attualmente sfuggono a qualsivoglia misura di salvaguardia e di prevenzione, è lo studio EU-OSHA, *Protecting Workers in the Online Platform Economy: An overview of regulatory and policy developments in the EU*, a cura di S. GARBEN, in "European Risk Observatory, Discussion paper", 2017, in osha.europa.eu/it, parr. 4 ss.

²⁴ R. VOZA, *Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 336/2017", p. 13.

Accanto all'intensificazione dei ritmi e alla dilatazione dei tempi di lavoro²⁵, devono considerarsi lo *stress* da sovraccarico di informazioni da gestire ed elaborare²⁶, i problemi dovuti a cattive posture e gli effetti sul fisico dell'uso continuo delle tecnologie²⁷, senza dimenticare l'esposizione a radiazioni nocive prodotte dagli strumenti tecnologici²⁸.

Come appena accennato, la principale tecnica protettiva contro il rischio di vedere illimitatamente dilatati i tempi di lavoro, fino ad ora elaborata, appare essere la costituzione in capo al lavoratore di un "diritto alla disconnessione" dagli strumenti digitali. Benché i rischi specifici di cui sopra siano comuni ai lavoratori che impiegano tecnologie di ultima generazione, il legislatore italiano se ne fa carico soltanto con riferimento al lavoratore subordinato "agile", perché soltanto per esso prevede, tra i contenuti dell'accordo individuale sul lavoro agile, oltre ai tempi di riposo del lavoratore, anche "le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro" (art. 19, comma 1, secondo periodo, della l. n. 81/2017). Ci si deve quindi interrogare sulla possibilità di estendere l'interesse alla disconnessione, previsto legislativamente per il lavoratore agile, anche ad altre categorie di lavoratori²⁹.

Peraltro, il tema si pone in termini peculiari per quanto riguarda il lavoro nella logistica: paradossalmente, mentre, da un lato, l'utilizzo avanzato di tecnologie in grado di superare i classici parametri del coordinamento spazio-temporale è alla base di quella che è stata – non a torto – definita la rivoluzione logistica, dall'altro ed al contempo, l'elemento spazio-temporale rimane l'elemento di base fondamentale di tutte le operazioni di logistiche. L'essenza dell'attività è infatti quella di spostare beni e prodotti da un luogo all'altro nei tempi richiesti, con implicazioni assai importanti in termini di flessibilità dei tempi e di costrittività organizzativa, all'interno e fuori dai magazzini

Passando ad analizzare più in specifico quale sia l'impatto delle nuove tecnologie sul lavoro di magazzino, si può osservare come le ICT siano anzitutto fondamentali per lo svolgimento di funzioni di assistenza agli operatori, in modo tale da rendere disponibili immediatamente le informazioni rilevanti per lo

²⁵ La questione è evidenziata da numerosi A.: v., fra gli altri, D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.VV., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 168 ss.; P. LOI, *Il lavoro nella Gig economy nella prospettiva del rischio*, cit., pp. 270-271; J. RAY, *Travail et emploi dans vingt ans*, in AA.VV., *Droit du travail Emploi Entreprise. Mélanges en l'honneur du professeur François Gaudu*, Paris, Iris Editions, 2015, p. 119 ss.

²⁶ B. METTLING, *Transformation numérique et vie au travail, Rapport*, Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, 2015, Francia, p. 52; J. RAY, *Grande accélération et droit à la déconnexion*, in "Droit Social, 2016", n. 11, pp. 914-915; R. KRAUSE, *Numérisation du monde du travail: défis et besoin de réglementation en droit allemand*, in "Revue de Droit du Travail", 2016, n. 10, pp. 644-645, con riferimento alla situazione tedesca.

²⁷ Cfr. EU-OSHA, *Priorità di ricerca su sicurezza e salute sul lavoro in Europa: 2013-2020*, Relazione di sintesi, Lussemburgo, 2014, in osha.europa.eu/it, p. 9 ss.

²⁸ EU-OSHA, *Priorità di ricerca su sicurezza e salute sul lavoro in Europa*, cit., p. 9 ss.

²⁹ Sul punto R. CASILLO, *Sui rischi specifici e sul rischio di pensione del lavoratore digitale*, in AA.VV., *Il lavoro nelle piattaforme digitali*, in "Quaderni della "Rivista giuridica del lavoro", 2018, n. 2, p. 105; V. LECCESE, *Lavoro agile e misurazione della durata dell'orario per finalità di tutela della salute: un ossimoro?*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2020, II, p. 436, nt. 41.

svolgimento dei compiti. Lo scopo è prevalentemente quello di impedire errori nelle operazioni di movimentazione delle merci; errori che sono fonte di un aggravio di lavoro non irrilevante.

Le funzioni di assistenza vengono assicurate attraverso l'accesso ai dati mediante cellulare o dispositivi indossabili: oltre ai braccialetti, noti alla cronaca per la loro possibile implementazione nei centri Amazon³⁰, si stanno sviluppando occhiali *smart* e sistemi di comando vocale, anche se tali soluzioni riguardano, al momento, ancora una piccola percentuale delle imprese³¹. Rispetto a questo tipo di dispositivi è difficile ipotizzare la possibilità di un'estensione delle prescrizioni di sicurezza connesse all'utilizzo di videoterminali, che, peraltro, proprio alla luce dei mutamenti in atto, risulta quanto meno bisognosa di aggiornamento. È infatti prevedibile che l'utilizzo di simili tecnologie possa influenzare l'ergonomia del lavoro in modo significativo, sia migliorandola, sia costringendo a posizioni e movimenti che potrebbero non essere del tutto naturali.

Accanto ai sistemi tecnologici che assistono il lavoratore nello svolgimento delle sue funzioni, si vanno diffondendo ovviamente anche mezzi di lavoro automatizzati. Al momento l'utilizzo dei droni è molto limitato, in ragione dello scarso peso che possono portare, che li destina quindi solo a speciali tipi di consegna; tuttavia se ne prevede anche un utilizzo nell'ambito dei magazzini, a supporto delle attività interne. Molto diffuso è invece l'uso di veicoli e mezzi di trasporto privi di guidatore in aree confinate come magazzini e porti.

Si va inoltre diffondendo l'utilizzo degli esoscheletri per la movimentazione manuale dei carichi³². Si tratta di robot indossabili o portatili che supportano o aumentano la forza umana³³ mediante l'impiego di motori elettrici o sistemi idraulici o pneumatici; ma esistono anche esoscheletri di tipo "passivo", nei quali l'energia necessaria per il funzionamento è prodotta esclusivamente dal movimento della persona. Gli esoscheletri sono considerati fondamentali per superare il grave problema dei disturbi all'apparato muscolo-scheletrico connessi allo svolgimento di varie operazioni e, in particolare, per la movimentazione manuale dei carichi. Tuttavia, recenti studi hanno evidenziato come essi pongano anche nuove sfide in termini di protezione della salute e sicurezza del lavoro. Un recente *discussion paper* dell'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro (Eu-Osha) ha evidenziato l'esistenza di diversi nuovi rischi, connessi alla redistribuzione dello sforzo su altre parti del corpo, all'alterazione della normale stabilità e cinetica umana, nonché alle difficoltà di controllo del motore da parte dell'operatore che indossa l'esoscheletro. Si è sottolineato come il passaggio all'utilizzo di esoscheletri

³⁰ R. DI MEO, *Tecnologia e poteri datoriali. Commento a margine del c.d. braccialetto Amazon*, in "Labour Law Issues", 2018, n. 4, p. 1 ss.

³¹ W. KENSTER, M. SEITER, B. VON SEE, N. ACKIUS, T. MAURER, *Trends and Strategies in Logistics and Supply Chain Management. Digital Transformation Opportunities*, Hamburg-Bremen, BVL International, 2017, in www.logistik Trends.bvl.de, p. 25.

³² M. FAIOLI, *Logistica e relazioni di lavoro*, cit., p. 65.

³³ EU-OSHA, *The Impact of Using Exoskeleton on Occupational Safety and Health*, Discussion paper 2019, in osha.europa.eu/it, p. 2.

comporti una ridefinizione degli ambienti di lavoro, che tenga conto della loro presenza. Vi è anche il rischio che gli esoscheletri vengano preferiti rispetto alla definizione di ambienti di lavoro adeguati, in ragione degli incrementi di produttività che essi rendono possibili³⁴. Va sottolineato che l'utilizzo degli esoscheletri deve essere oggetto della valutazione dei rischi e che questa deve prendere in considerazione in particolare i rischi connessi ai potenziali difetti del sistema meccanico, i rischi per la sicurezza della persona in caso di scivolamento o caduta, tenendo conto della maggiore difficoltà che in queste ultime circostanze incontra il lavoratore nel recuperare l'equilibrio con il peso dell'esoscheletro. Occorre, inoltre, tenere presente la necessità di liberarsi dell'esoscheletro celermente in caso di emergenze che richiedano l'evacuazione rapida del posto di lavoro. Infine, sono allo stato attuale del tutto sconosciuti gli effetti di lungo periodo dell'uso degli esoscheletri sul sistema muscolo-scheletrico. Vi sono anche aspetti fisiologici da considerare, come, ad esempio, l'incremento del lavoro cardiovascolare connesso alla necessità di sostenere il peso dell'esoscheletro, un fattore che dipende moltissimo dal genere e soprattutto dal ritmo di lavoro³⁵.

Rinviando al *discussion paper* testé citato per l'analisi delle numerose potenziali complicazioni che l'impiego dell'esoscheletro può determinare sulla persona che lo indossa, notiamo come lo studio abbia evidenziato che i rischi dipendono sostanzialmente dal tipo, dal modo e dalle finalità di utilizzo dell'esoscheletro: se impiegato allo scopo di incrementare i ritmi di lavoro, esso può comportare gravi rischi. Gli studi dell'Eu-Osha ricordano la necessità di rispettare la gerarchia stabilita dalla Direttiva quadro n. 89/391 nella predisposizione delle misure di sicurezza e prevenzione, suggerendo di adottare, prima, le misure tecniche e organizzative e, solo ove queste si rivelino insufficienti, quelle destinate alla protezione individuale. Anche sotto questo profilo, l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro presenta alcune problematiche. Si discute infatti se gli esoscheletri vadano qualificati come mezzi di lavoro o come dispositivi di protezione individuale (d.p.i.), e dunque di quale tipo di certificazione sia necessaria per il loro utilizzo; e se debba applicarsi la Direttiva 2006/42 (macchine) o il Regolamento (Ue) 245/2016 e la Direttiva 89/686 sui d.p.i. (aggiornata dalla Direttiva 2019/1832)³⁶. D'altra parte, se gli esoscheletri sono qualificati come d.p.i., occorre che siano anche utilizzati individualmente.

Alla luce di quanto sin qui osservato, pare che si possa concludere che l'introduzione delle nuove tecnologie non elimini i rischi per la tutela della salute e sicurezza e che invece abbia l'effetto di modificare i fattori di rischio, ponendo, altresì, sotto tensione la disciplina giuridica. Sarebbe dunque semplicistico e fuorviante ritenere che l'introduzione delle tecnologie sia in grado di risolvere *tout court* i problemi di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori addetti alla logistica. Si deve piuttosto innalzare il livello di attenzione, come del resto prevede il

³⁴ EU-OSHA, *The Impact of Using Exoskeleton on Occupational Safety and Health*, cit., p. 5.

³⁵ EU-OSHA, *The Impact of Using Exoskeleton on Occupational Safety and Health*, cit., p. 5.

³⁶ EU-OSHA, *The Impact of Using Exoskeleton on Occupational Safety and Health*, cit., p. 7.

principio generale vigente in materia, che esige di valutare i rischi anche in occasione dell'introduzione di nuove tecnologie e di verificare altresì se la normativa in materia di salute e sicurezza risulti tuttora adeguata a regolare il nuovo contesto organizzativo o se, quanto meno per quanto attiene ai requisiti di sicurezza di macchinari, attrezzature e dispositivi di protezione, non si renda opportuno un suo aggiornamento.

In questa prospettiva, pare necessario avviare una riflessione sugli intrecci che l'introduzione di nuove tecnologie crea tra le istanze di tutela della salute e le funzioni di controllo sui lavoratori³⁷. Non sono pochi, infatti, i dispositivi e le attrezzature di lavoro che sono utilizzati ai fini del controllo sul lavoratore, anzitutto – come detto sopra – per allertarlo in caso di errore, ma gli usi che se ne potrebbero fare sono molteplici. Si è fatto riferimento, ad esempio, all'utilità che i sistemi di geolocalizzazione potrebbero avere al fine di poter localizzare i lavoratori in situazioni di emergenza³⁸ o di allertare il supervisore nel caso in cui il lavoratore non indossi i d.p.i. messi a disposizione. Sistemi di questo genere possono evidentemente prestarsi anche a forme di controllo intensificato sullo svolgimento della prestazione, al punto che si è parlato di un nuovo taylorismo, che pone problematiche relativamente nuove, non solo sotto il profilo del rispetto del diritto alla riservatezza del lavoratore, ma anche sul piano dei rischi di carattere psico-sociale che si possono innescare nell'ambiente di lavoro, con l'intensificazione dei ritmi e con la sottoposizione dei lavoratori a livelli di stress eccessivi.

Laddove, poi, le soluzioni tecnologiche siano inserite in un sistema di organizzazione del lavoro governato da algoritmi e dalla forte integrazione tra intelligenza umana e intelligenza artificiale, i temi della definizione dei poteri di organizzazione del lavoro, della predisposizione delle misure di protezione e soprattutto di procedure di lavoro sicure si pongono in termini di rinnovata centralità. Ci si deve chiedere non solo come siano esercitati i poteri imprenditoriali; chi assegni le mansioni, chi definisca e controlli il modo in cui le macchine interagiscono con l'essere umano³⁹, ma come (e prima ancora se) in tale interazione siano inserite le misure di sicurezza, se e come si possa tenere conto di tutte le variabili connesse alla realizzazione di un ambiente di lavoro sicuro, considerando non solo l'ergonomia e i carichi meccanici, ma anche i fattori psico-sociali quali lo stress, il tipo di contratto e la precarietà del lavoro, l'appartenenza a gruppi particolari.

Dal punto di vista della sicurezza sul lavoro si può osservare che i rischi connessi all'utilizzo delle nuove tecnologie devono essere integrati nella valutazione dei rischi e soprattutto che i soggetti – dirigenti e preposti *in primis*, ma anche gli addetti al servizio di prevenzione e protezione e il medico competente – devono poter agire sui meccanismi di intelligenza artificiale adeguandoli alle

³⁷ Sul tema v. A. ALOISI, V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Bari-Roma, Laterza, 2020, p. XIII, ma *passim*.

³⁸ M. FAIOLI, *Logistica e relazioni di lavoro*, cit., p. 66.

³⁹ M. FAIOLI, *Logistica e relazioni di lavoro*, cit., p. 81.

esigenze prevenzionistiche. È certamente da condividere l'osservazione per cui gli algoritmi e gli strumenti di intelligenza artificiale non si sostituiscono al datore di lavoro (o al dirigente che ne esercita le funzioni), ma sono uno strumento di cui questo si avvale nell'esercizio delle proprie prerogative e poteri. La conclusione dovrebbe, quindi, valere anche ai fini dell'individuazione dei soggetti responsabili dell'adempimento delle misure di prevenzione e protezione sui luoghi di lavoro; tuttavia, tale affermazione di principio potrebbe risultare problematica nella sua effettiva implementazione. La legislazione italiana, sotto questo profilo, sembra presentare una soluzione condivisibile, laddove prevede che nel Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) siano indicate le procedure per l'attuazione delle misure da realizzare e i ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere (art. 28, comma 2, lett. d, del d.lgs. n. 81/2008).

Il tema richiede anche che sia approfondita la questione dei modi in cui i lavoratori e i loro rappresentanti possano interagire nei processi di definizione degli algoritmi, in modo da poter fare emergere i pericoli, i disagi e le loro esigenze. Con riferimento alla questione più generale dei controlli connessi alla digitalizzazione del lavoro, si è sostenuto che la contrattazione collettiva aziendale possa essere il livello più adeguato per disporre un quadro regolativo funzionale alla tutela della dignità dei lavoratori e si è ritenuto in tal senso necessario “un sistema di rappresentanza dei lavoratori a livello aziendale capace di negoziare contratti collettivi più vincolanti, anche per le minoranze dissenzienti, e l'introduzione di forme-procedimento di livello individuale, controllate dalla contrattazione collettiva, utili per affrontare tale rivoluzione digitale”⁴⁰. Un simile approccio presuppone preliminarmente un approfondimento, dal punto di vista generale, del ruolo della contrattazione e degli assetti contrattuali nei contesti di innovazione tecnologica. Ai più limitati fini della sicurezza sul lavoro si osserva come il settore della logistica sconti oggi un grave problema di rappresentanza, evidenziato da tutti gli studi che si sono occupati del tema⁴¹, e che di conseguenza le debolezze registratesi sotto questo profilo sia a livello aziendale, sia sul piano nazionale, non potrebbero che riverberarsi sulla contrattazione ai fini della sicurezza. Nondimeno, paiono costituire un serio ostacolo allo sviluppo di una politica della sicurezza sul lavoro effettivamente partecipata la struttura organizzativa delle attività logistiche, caratterizzate – come noto – da lunghe catene di appalti e subappalti (v. *infra*, § 2.2.). Per quanto le esigenze di protezione della salute e sicurezza sul lavoro in questo ambito risultino impellenti, pare dunque opportuno evitare di affrettarsi ad adottare soluzioni semplicistiche e muovere, piuttosto, da un approccio più prudente alla ricerca di buone prassi e di soluzioni che sappiano coniugare l'imprescindibile esigenza di rappresentanza ai fini della sicurezza con le caratteristiche (e le debolezze) proprie del settore logistico. Si suggerisce, in questo

⁴⁰ M. FAIOLI, *Logistica e relazioni di lavoro*, cit., p. 83.

⁴¹ Vd. S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica*, cit., p. 141 ss., e da ultimo i contributi di P. CAMPANELLA, G. GRAPPI, L. DORIGATTI E A. MORI, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2020, I, p. 368 ss.

senso, di partire da una riflessione sul funzionamento attuale della rappresentanza per la sicurezza nel settore, sul ruolo che i rappresentanti territoriali e di sito hanno avuto o potrebbero avere, fino ad ipotizzare l'elaborazione di nuove categorie, quale potrebbe essere quella dei Rls di filiera.

2.2. Appalti e rischio organizzativo

L'organizzazione dell'attività logistica si caratterizza per la compresenza di più imprese, di varie dimensioni, sia all'interno degli stessi distretti, poli o strutture logistici, sia lungo la catena del valore (prescindendo quindi dalla collocazione fisica dell'azienda). In ogni caso, si pone la questione di come la *contractual integration* tra le aziende influisca sulla sicurezza del lavoro e sul benessere dei lavoratori.

Ciò può avvenire in due modi: a) la compresenza fisica di diverse imprese nello stesso luogo di lavoro incide sulla sicurezza delle operazioni, creando i tipici rischi di interferenza lavorativa: basti pensare all'interazione fra le attività di carico e scarico dei camion e di trasporto che si realizzano negli spazi adiacenti ai magazzini e nelle aree comuni dei poli logistici; b) l'inserimento delle attività della singola impresa all'interno di un processo di organizzazione logistica più ampio, che si caratterizza per la necessità di spostare fisicamente i beni in un determinato arco temporale anche attraverso l'utilizzo di tecnologie che ne consentono il controllo in tempo reale, pone il problema dell'effettiva possibilità, da parte dell'impresa e dello stesso prestatore di lavoro, di controllare il processo produttivo in modo da renderlo e mantenerlo conforme agli standard di sicurezza.

I temi sono senz'altro connessi, ma per una loro adeguata comprensione è utile trattarli separatamente.

Per quanto concerne i rischi da interferenza lavorativa classici, l'analisi della giurisprudenza mostra un panorama ampio e variegato. I giudici hanno dovuto risolvere non poche questioni, in buona parte riconducibili: a) all'assenza di coordinamento delle operazioni, soprattutto a fronte della mancata indicazione delle operazioni di carico e scarico nel DVR⁴²; b) alla mancata adozione di misure volte ad evitare che i lavoratori a piedi si trovino nelle zone di attività di mezzi semoventi⁴³; c) alla presenza di insidie nella pavimentazione dei piazzali dove si svolgono l'attività di carico e scarico delle merci⁴⁴; d) all'uso improprio dei

⁴² Cass. pen., sez. IV, 15 novembre 2017, n. 52129, in <http://olympus.uniurb.it>. Sul tema v. anche Cass. pen., sez. III, 17 luglio 2018, n. 32892, *ivi*, per cui la mancanza di disponibilità e titolarità giuridica dei luoghi di lavoro non esime il datore di lavoro dal dotarsi delle certificazioni prescritte dal d.lgs. n. 81/2008.

⁴³ Cass. pen., sez. IV, 15 novembre 2017, n. 52129, cit.

⁴⁴ Ancora Cass. pen., sez. IV, 15 novembre 2017, n. 52129, cit.

macchinari⁴⁵ o ai comportamenti imprudenti, ancorché assolutamente prevedibili, dei lavoratori⁴⁶.

Rispetto al tipo di problematiche emerse in giurisprudenza, la legislazione mostra tutti i suoi limiti. Il processo di erosione degli obblighi di sicurezza da rispettare in caso di appalto originariamente previsti dall'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 – iniziato con il d.lgs. n. 106/2009, e proseguito con i successivi provvedimenti di semplificazione⁴⁷ – ha inciso profondamente sul sistema della logistica escludendo l'obbligo di valutazione dei rischi da interferenza sia nei casi in cui il committente non abbia la disponibilità giuridica dei luoghi di lavoro, sia per le attività di mera consegna. Per quanto riguarda specificamente il settore logistico, nell'ampiamente criticata circolare del Ministero del lavoro 11 luglio 2012, n. 17⁴⁸, le norme in materia di responsabilità solidale del committente sono state ritenute non applicabili ai contratti di trasporto, subvezione, spedizione, a meno che il trasportatore non compia anche attività aggiuntive, sostanzialmente di magazzinaggio. È utile sottolineare che tra le attività aggiuntive, che consentirebbero di considerare il contratto di trasporto soggetto alla disciplina degli appalti, non rientrano quelle di custodia e carico e scarico merci, che sono esattamente quelle che presentano i maggiori profili di rischio.

Non ha avuto miglior sorte il tentativo, sempre alla luce delle indicazioni dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, di migliorare le condizioni di lavoro mediante la realizzazione di sistemi di qualificazione delle imprese, tentativo rimasto sostanzialmente al palo⁴⁹. Si è persa così un'occasione per dare maggiore effettività anche agli sforzi fatti in tal senso dalle parti sociali, sia a livello europeo, con l'esperienza della *Road Alliance* per il settore dell'autotrasporto⁵⁰, sia a livello nazionale, con l'introduzione nell'ultimo rinnovo del Ccnl Logistica, Trasporti merci, Spedizioni (3 dicembre 2017) di specifiche disposizioni in materia di qualificazione delle imprese e appalti. Val la pena soffermarsi su queste ultime, perché sembrano rappresentare uno dei pochi tentativi di impedire che il settore logistico venga fagocitato da operatori senza scrupoli. In sede di rinnovo del Ccnl, si è stabilito, in particolare, che gli appalti debbano essere affidati solo ad imprese

⁴⁵ V., ad esempio, Cass. pen., sez. IV, 7 febbraio 2019, n. 5900, in <http://olympus.uniurb.it>, riguardante un caso di utilizzo improprio del piano di caricamento per lo svolgimento di attività di imballaggio.

⁴⁶ V., ad esempio, Cass. pen., sez. IV, 23 gennaio 2019, n. 3228, in <http://olympus.uniurb.it>, riguardante un caso di caduta dal piano di caricamento del camion dovuta alla messa in moto del mezzo prima del completamento delle operazioni di carico.

⁴⁷ In particolare con l'art. 32 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, c.d. decreto “del fare”, su cui v. P. PASCUCCI, *Una carrellata sulle modifiche apportate nel 2013 al d.lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 24/2013, spec. p. 5 ss.

⁴⁸ Per una lettura critica v. O. BONARDI, *La sicurezza del lavoro nel sistema degli appalti*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Torino, Utet, 2015, p. 831 e spec. p. 850.

⁴⁹ C. LAZZARI, *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro*, in “Rivista del diritto della sicurezza sociale”, 2018, n. 3, p. 455.

⁵⁰ V. in proposito la nota del Mit in <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/vicari-europa-autotrasporto/firmata-parigi-la-road-alliance-per-lautotrasporto>.

che: applichino lo stesso Ccnl; abbiano mezzi propri e attrezzature adeguate, nonché solidità finanziaria ed economica; siano in regola sul piano fiscale e contributivo; producano il Durc e una certificazione di *rating* ogni sei mesi. Il Ccnl vieta altresì il subappalto, precisando che non esiste subappalto quando un consorzio assegna un appalto a un'impresa consorziata. Il mancato rispetto di tali condizioni è motivo di risoluzione del contratto d'appalto. Un punto importante riguarda il cambio di appalto. In primo luogo si riconosce che ai lavoratori impiegati nei siti oggetto di appalto prima del 7 marzo 2015 si applicano le tutele previste dall'art. 18 Stat. Lav. (come modificato dalla l. n. 92/2012) contro il licenziamento illegittimo e non quelle di cui al d.lgs. n. 23/2015. L'impresa appaltante deve anche garantire il passaggio diretto di tutti i lavoratori impiegati nell'appalto da almeno sei mesi continuativi, mantenendo l'anzianità pregressa, tutti i trattamenti salariali e normativi. Sul piano formale-procedurale, l'appaltante deve informare i sindacati su tutte le questioni relative al subentro, mentre la società che cessa l'appalto deve fornire l'elenco dei lavoratori impiegati nell'appalto stesso, con le informazioni sulla loro retribuzione. Tali misure assumono particolare rilievo, sia pure indirettamente. La formulazione delle clausole sociali del Ccnl ha tutti i requisiti per potersi configurare come clausola a favore di terzi, direttamente esigibile in sede giudiziale: sono infatti chiaramente individuabili i lavoratori destinatari del diritto e il trattamento loro spettante⁵¹. Resta d'altra parte il limite tipico di queste clausole sociali, consistente nella loro applicabilità solo a parità di condizioni di appalto: le eventuali modifiche organizzative che dovessero intercorrere in fase di cambio di appaltatore determinano l'avvio di un confronto sindacale, ma escludono l'obbligo di assunzione.

Oltre ai rischi per la precarietà del lavoro, di cui si dirà *infra*, per quanto attiene in specifico ai rischi da interferenza lavorativa, la continuità del lavoro che le clausole sociali assicurano è particolarmente importante, perché consente di ridurre i rischi derivanti dalla mancanza di conoscenza da parte dei lavoratori dell'ambiente in cui operano e delle procedure di lavoro. La continua sostituzione che deriverebbe altrimenti dai cambi di appalto si ripercuoterebbe negativamente non solo sull'informazione, sulla formazione e sull'addestramento dei lavoratori, che dovrebbero essere frequentemente ripetuti, ma anche sulla loro abitudine a seguire procedure di lavoro corrette e attente alle possibili interferenze lavorative.

Più in generale, sebbene esse non possano essere considerate di per sé direttamente volte a migliorare la salute e la sicurezza del lavoro, le clausole sociali assumono un'importante funzione di miglioramento delle condizioni di lavoro in un contesto organizzativo caratterizzato, da un lato, da quelle che sono state definite – secondo la migliore dottrina – le c.d. *exit strategies*⁵², consistenti nella

⁵¹ V. per tutti L. RATTI, *Le clausole sociali di seconda generazione: inventario di questioni*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2018, I, p. 469 e spec. p. 471.

⁵² V. I. GREER, V. DOELLGAST, *Marketisation, Inequality and Institutional Change: Toward a new Framework for Comparative Employment Relations*, in "Journal of Industrial Relations", 2017, n. 59, p. 192; O. BONARDI, *Tra governance delle global value chains e frammentazione del tessuto*

messa in competizione delle imprese appaltatrici e subappaltatrici per l'assegnazione dei lavori realizzata non solo al fine della riduzione del costo del lavoro che, notoriamente, finisce per comprimere anche i costi per la tutela della salute e sicurezza, ma altresì al fine di eludere le rivendicazioni di carattere sindacale che possono essere avanzate dai lavoratori delle imprese appaltatrici e mantenere sotto ricatto i lavoratori stranieri, per i quali il rischio di perdere il posto di lavoro – per licenziamento per cambio appalto – può avere gravi effetti sul mantenimento del permesso di soggiorno.

Le innovative previsioni contenute nel Ccnl Logistica, Trasporti merci rinnovato nel 2017, peraltro, sembrano costituire un punto di partenza piuttosto che di arrivo. Nella piattaforma per il rinnovo del contratto presentata il 27 giugno 2019 si richiedono, infatti, ulteriori misure volte a rafforzare il rispetto del divieto di subappalto e l'assegnazione di appalti nei confronti delle sole imprese che applichino integralmente lo stesso Ccnl.

2.3. Tempi, flessibilità e precarietà del lavoro

Gli elementi tipici dell'attività logistica, segnata da picchi di lavoro giornalieri, settimanali e stagionali – che determinano un'altissima esigenza di flessibilità, sia interna, in termini di orari di lavoro e di adattamento del lavoratore allo svolgimento di mansioni diverse (vedi in particolare il caso degli autisti), sia esterna, in termini di necessità di incrementi temporali del numero dei lavoratori presenti in azienda –, rappresentano un'ulteriore riprova della connessione esistente tra tutela della salute e sicurezza sul lavoro e tempo di lavoro.

Per quanto riguarda la c.d. flessibilità interna, le problematiche che insistono prevalentemente sulla salute sono quelle connesse all'orario di lavoro, caratterizzato da poca prevedibilità e da turni di lavoro estremamente lunghi. Secondo uno studio di Eurofound, gli orari di lavoro e la conciliazione tra vita lavorativa e vita extralavorativa sono relativamente soddisfacenti per coloro che lavorano in aziende in cui si applica il contratto collettivo; ove ciò non avviene, si registrano lamentele relative all'alta velocità del lavoro e ai tempi di lavoro prolungati. Il Ccnl Logistica, Trasporti merci 3 dicembre 2017 ha previsto un significativo aumento della flessibilità oraria, tramite il passaggio all'orario multiperiodale, con una durata del lavoro di 39 ore settimanali da calcolarsi come media su un periodo di quattro mesi e con l'allargamento dei margini di discrezionalità del datore di lavoro nella determinazione della collocazione temporale della prestazione. Dietro compensazioni salariali, si prevede infatti che l'orario di lavoro possa essere distribuito, con decisione unilaterale dell'azienda, su

produttivo, cit., p. 18; A. MORI, L. DORIGATTI, *L'impatto delle scelte datoriali sulle condizioni di lavoro e sulle disuguaglianze: disintegrazione verticale, esternalizzazioni e appalti*, in "Sociologia del lavoro", 2016, p. 190.

sei giorni lavorativi (da lunedì a sabato) anziché su cinque⁵³ e, con un accordo aziendale, è possibile anche una riduzione della distribuzione del lavoro su quattro giornate settimanali, in questo caso potendosi prevedere una giornata lavorativa di 10 ore, a fronte di una maggiorazione retributiva per la decima ora. Come regola generale, invece, la durata della giornata lavorativa può arrivare a un massimo di nove ore, distribuite su un nastro lavorativo di dodici. Anche le pause sono estremamente flessibili, potendo andare da un minimo di 30 minuti a un massimo di 120, peraltro estensibile a 180 in presenza di particolari circostanze.

Ancora più flessibili sono le previsioni contenute nell'accordo di adesione al Ccnl sottoscritto il 30 maggio 2019 da Agci Servizi, Confcooperative lavoro e servizi, Legacoop produzione e servizi, dopo un lungo negoziato, dovuto al rifiuto iniziale delle associazioni delle cooperative di sottoscrivere il Ccnl del 2017, in quanto ritenuto non economicamente sostenibile. La maggiore flessibilità oraria degli addetti al magazzino si concretizza, qui, nel calcolo della durata settimanale media di 39 ore su un periodo di sei mesi (anziché di quattro) e su un nastro lavorativo di 13 ore, anziché di 12, nella possibilità di sostituzione delle ore di permesso Rol, delle *ex* festività e delle festività cadenti di sabato e domenica con un premio di risultato, nonché nella previsione di ulteriori 48 ore di straordinario, peraltro previa negoziazione a livello aziendale.

Lo sforzo fatto dalle parti sociali nel tentare di giungere a un assetto in grado di conciliare le esigenze di flessibilità connaturate all'attività logistica con la salvaguardia dei diritti al riposo si scontra ancora con diverse difficoltà. La prima e più rilevante è costituita dall'alto grado di ineffettività: sono infatti note le prassi oltre che di elusione sistematica dei limiti di orario, del mancato riconoscimento delle compensazioni economiche della flessibilità e dello straordinario⁵⁴.

Un'ulteriore difficoltà deriva dalla concorrenza di altri Ccnl ancora più flessibili. Ad esempio, il Ccnl Multiservizi siglato il 23 maggio 2019 da Conflavoro Pmi e Fesica-Confsal, Confsal-Fisals, prevede una durata settimanale normale del lavoro calcolata come media in un arco temporale di 12 mesi, senza dar luogo ad alcuna maggiorazione in caso di superamento della durata normale.

Si deve inoltre tenere presente la sussistenza della prassi diffusa di escludere determinate attività dalla nozione di orario di lavoro. Così, mentre il Ccnl sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi stabilisce che l'orario di lavoro sia conteggiato dall'ora preventivamente fissata per l'entrata nel luogo di lavoro e l'inizio della prestazione fino all'ora in cui il lavoratore è messo in libertà e comprende eventuali periodi di inoperosità, il Ccnl Multiservizi del 23 maggio 2019 esclude dalla nozione di orario di lavoro il tempo necessario a recarsi

⁵³ Si prevede che la distribuzione dell'orario sia comunicata al lavoratore all'inizio di ogni anno, previo confronto sindacale e modificabile unilateralmente dal datore di lavoro un'altra volta nei successivi 12 mesi. In precedenza, il Ccnl prevedeva un orario fisso articolato su cinque giorni da lunedì a venerdì oppure da martedì a sabato.

⁵⁴ Si rinvia all'analisi di S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica*, cit., p. 145 ss.

alla sede di lavoro ove questa sia diversa dal luogo abituale di lavoro, nonché “tutti quei servizi che debbono essere eseguiti al di fuori del normale orario di lavoro, per il regolare espletamento delle attività ovvero per garantire la sicurezza degli altri collaboratori, nonché tutti gli adempimenti legali, fiscali e/o amministrativi, annuali o periodici, che possono essere eseguiti oltre i limiti del normale orario giornaliero o settimanale” (art. 7)⁵⁵.

Peraltro, il tema della definizione dell’orario di lavoro è strettamente connesso alla diffusione in tutto il settore – ed a livello globale – del fenomeno del *benching*. Con tale espressione si fa riferimento alla prassi di lasciare i lavoratori diverse ore in attesa di essere chiamati per il lavoro, senza alcuna indennità o garanzia di convocazione⁵⁶. Anche su questo aspetto, il Ccnl sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi contiene delle previsioni importanti, ponendo, per il personale di magazzino, una durata minima della prestazione di 6 ore giornaliere e di 30 settimanali. Come si vedrà, analoghe garanzie di durata minima sono previste per i trasportatori⁵⁷. Tali clausole, pur non impedendo che il lavoratore sia mantenuto in attesa dello svolgimento della prestazione lavorativa, ne limitano quanto meno gli effetti, non rendendo possibile una protrazione dell’attesa superiore a determinati limiti.

Per quanto riguarda la flessibilità esterna, da tempo gli studi che si sono occupati del settore della logistica hanno posto in luce la diffusione di varie forme di lavoro precario. La principale è, in tutto il mondo, la somministrazione di lavoro⁵⁸, anche se alla tendenza generale al ricorso alla somministrazione (a termine ed a tempo indeterminato) si affiancano prassi nazionali diversificate, sia in funzione della regolamentazione giuridica della fornitura di lavoro e della sussistenza o meno di altre opportunità e forme di lavoro, sia in ragione di fattori specifici, quali le caratteristiche della particolare filiera produttiva di volta in volta presa in considerazione o la dimensione e la struttura delle imprese⁵⁹. Si assiste, così, anche alla diffusione di forme di lavoro a chiamata o a termine. È noto, ad esempio, come in Italia i margini di flessibilità del settore logistico siano prevalentemente realizzati mediante il ricorso ad appalti a società cooperative, ma si va anche diffondendo un utilizzo anomalo dei contratti a termine, a tempo parziale ed a chiamata, sebbene questi ultimi siano meno diffusi⁶⁰; con riferimento

⁵⁵ Il Ccnl si può leggere in <https://olympus.uniurb.it>.

⁵⁶ G. GRAPPI, *Logistica*, cit, p. 130.

⁵⁷ *Infra*, par. 3.3.2.

⁵⁸ E. BONACHICH, J. B. WILSON, *Getting the Goods. Ports, Labor and the Logistics Revolution*, cit., p. 22e ss.; più di recente C. BENVENÙ, B. HEIDINGER, D. SACCHETTO, *Restructuring Labour relations and Employment in the European Logistics Sector*, in V. DOELLGAST, N. LILLIE, V. PULIGANO, *Reconstructing Solidarity. Labour Unions, Precarious Work and the Politics of Institutional Change in Europe*, Oxford University Press, 2018, p. 83 e spec. p. 89 ss.

⁵⁹ V. S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica*, cit., p.129.

⁶⁰ Dall’analisi fatta da F. IUDICONE, *Logistica, salari e formazione*, in M. FAIOLI, G. FANTONI, M. MANCINI, *Lavoro e organizzazione della Logistica 4.0*, cit., p. 215 ss., risulta un utilizzo dei contratti a termine come media nazionale del 22% sul totale dell’occupazione con significative differenze sul piano provinciale, con punte che arrivano in taluni casi ad oltre il 60% dell’occupazione (64%

a questi, peraltro, è da sottolineare come la disciplina contrattuale sia stata solo recentemente modificata, in quanto il divieto di lavoro a chiamata previsto dal Ccnl Logistica, Trasporto merci è stato rimosso in occasione del rinnovo del 2017.

I dati relativi all'impiego di contratti precari sono emblematici anche sotto il diverso profilo della regolarità del lavoro: essi infatti lasciano presumere non solo la sussistenza di violazioni dei limiti percentuali massimi all'assunzione con contratti a termine ed in somministrazione, ma anche di un uso fraudolento degli stessi, volto all'elusione della normativa in materia di lavoro subordinato. Sul primo profilo basti ricordare la vicenda dello stabilimento Amazon di Castel San Giovanni, nel quale – nel gennaio 2018 – è stata accertata da parte dell'Ispettorato del lavoro la presenza di circa 1300 lavoratori somministrati in eccesso rispetto ai limiti legali e contrattuali (di 444 lavoratori)⁶¹. L'elevato numero di lavoratori a tempo parziale sembra, invece, far sospettare la diffusione di operazioni volte a ridurre il costo del lavoro, mantenendolo parzialmente sommerso.

Come già osservato, questi dati confermano tendenze che sono in atto su scala globale e riguardano sostanzialmente tutti i paesi, ma occorre anche dare conto delle specificità dei singoli Paesi e contesti. Quella che è stata definita la “via italiana alla logistica”⁶² si è caratterizzata per il massiccio impiego delle cooperative di produzione e lavoro con fenomeni di auto sfruttamento e con la diffusione di cooperative “spurie” che hanno operato prevalentemente in violazione delle norme legali. I fenomeni sono ampiamente diffusi e non è possibile in questa sede un approfondimento delle varie prassi di illegalità connesse a questo tipo di attività⁶³. Se il ricorso alla cooperazione non risulta di per sé particolarmente problematico dal punto di vista della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, in quanto i soci di cooperativa sono soggetti alle stesse tutele previste per la generalità dei lavoratori subordinati dal d.lgs. n. 81/2008, sul piano sostanziale emergono diversi ordini di problemi: il frequente cambio di appalti si è rivelato essere un elemento di precarietà del lavoro anche quando i soci sono assunti sulla base di

Palermo e 63% Genova; un fenomeno che coinvolge sia gli operai, sia agli impiegati); analogamente si rilevano percentuali anomale di diffusione del lavoro a tempo parziale sia tra gli operai che tra gli impiegati, che raggiungono in alcune province soglie superiori al 40%.

⁶¹ V. la notizia pubblicata dall'INL in <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Pagine/Amazon-accertamento-ispettivo.aspx>, nonché il resoconto stenografico della risposta dell'allora sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali negli atti della XI Commissione Lavoro pubblico e privato del 19 settembre 2018, p. 110, in <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2018/09/19/leg.18.bol.0060.data20180919.com11.pdf>. La vicenda, proseguita nelle aule giudiziarie per il riconoscimento della sussistenza di un rapporto di lavoro direttamente tra la società utilizzatrice e i lavoratori, si è risolta a favore della prima a causa della prescrizione dei termini di impugnazione.

⁶² Ancora S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica*, cit., p. 128.

⁶³ Si rinvia a V. METE, *Mafie e autotrasporto. Appunti per un'analisi*, in A. ALLAMPRESE, O. BONARDI (a cura di), *Logistica e Lavoro*, cit., p. 142 ss. V. altresì S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica*, cit., p. 139 ss.; A. BELLAVISTA, *Cooperative e sfruttamento del lavoro nella logistica*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2020, II, p. 452 ss.

contratti a tempo indeterminato⁶⁴ (e rispetto a tale fenomeno è stata sottolineata la ricattabilità, soprattutto dei lavoratori stranieri, impiegati massicciamente in questo settore, dovuta – come già ricordato – al rischio di perdere con il lavoro anche il permesso di soggiorno); quando, poi, le cooperative operino oltre i limiti della legalità, è facile intuire che alla sistematica violazione dei diritti in materia retributiva e contributiva si possa accompagnare l’omissione delle misure di sicurezza e di protezione della salute, secondo prassi da tempo conosciute.

Sul piano generale, anche a prescindere dal tipo contrattuale, la precarietà del lavoro porta con sé una serie di rischi, già molto bene evidenziati dalla letteratura scientifica, connessi alla mancata formazione, all’inadeguata conoscenza dell’ambiente di lavoro, all’insufficiente fornitura dei d.p.i. e alla mancanza di controllo sanitario. A questi si aggiungono fattori diversi quali: lo stress generato dall’ansia circa l’incertezza del futuro, che aggrava quello insito nell’attività lavorativa; il fenomeno del presenzialismo connesso, in questo settore, a quello del *benching* e il probabile uso di sostanze stimolanti (prevalentemente amfetamine) per poter sostenere i lunghi turni di lavoro⁶⁵.

3. La logistica fuori dai magazzini: rischi comuni e specifici

Non meno problematiche sono le condizioni di lavoro dei trasportatori, che si possono distinguere in tre categorie: 1) gli autotrasportatori, che solitamente dispongono di patenti di guida superiori alla B e guidano mezzi la cui massa a carico supera i 35 quintali (i c.d. *truckers*); 2) gli addetti alle consegne di merci, che dispongono tendenzialmente della sola patente B e guidano furgoni la cui massa a carico non supera i 35 quintali (i c.d. *drivers*); 3) gli addetti alle consegne di beni a domicilio organizzate attraverso piattaforme digitali (i c.d. *riders*).

I trasportatori sono anzitutto sottoposti alle stesse condizioni di flessibilità che si verificano all’interno dei magazzini⁶⁶, dovute all’andamento oscillante delle operazioni da svolgere e delle consegne. Anche i trasportatori hanno una disciplina dell’orario di lavoro estremamente flessibile, con orari alquanto lunghi. Con specifico riferimento agli addetti alle consegne organizzate attraverso piattaforme digitali (è il caso di *drivers* e *riders*), l’uso di strumenti di lavoro tecnologici e l’accesso alla piattaforma espongono il lavoratore al rischio di vedere espanso illimitatamente l’arco temporale della propria attività professionale. Come già accennato, parrebbe

⁶⁴ Per un caso di cambio appalto v. Trib. Padova, 16 luglio 2019, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2020, II, p. 123, con nt. di M. TALARICO, che ha dichiarato la società cooperativa (formale datrice) dei lavoratori ricorrenti (addetti al prelievo e movimentazione di merce) quale mera interposta in rapporti di lavoro facenti capo direttamente alla società committente con inquadramento dei *pickers* al V livello del Ccnl Terziario; nella specie, l’organizzazione del lavoro è completamente automatizzata e il *software* attraverso cui è realizzata l’automazione è nella esclusiva disponibilità della società committente.

⁶⁵ EU-OSHA, *Il futuro del lavoro: le sostanze nootrope*, Discussion Paper, 2015, in osha.europa.eu/it, p. 1 ss.

⁶⁶ V. *infra*, par. 2.3.

opportuno estendere l'interesse alla disconnessione dagli strumenti digitali, previsto legislativamente solo per il lavoratore agile, anche agli addetti alle consegne organizzate attraverso piattaforme.

L'attività di trasporto è strettamente connessa a quella che si svolge all'interno degli *hub* logistici anche sotto altri profili: per contratto, infatti, l'autotrasportatore svolge altresì le operazioni di carico e scarico della merce nel magazzino⁶⁷ e si è già visto che una buona parte degli infortuni si svolga proprio durante queste fasi.

Le condizioni di lavoro sembrano essere aggravate dalla considerazione del lavoro dei trasportatori alla stregua di lavoro discontinuo, dunque soggetto a limiti di orario diversi rispetto a quelli degli addetti al magazzino. È questo uno degli elementi innovativi del Ccnl Logistica, Trasporti merci del 2017, nel quale si è giunti ad una revisione della classificazione del personale viaggiante, ampliando la fascia delle categorie che possono essere adibite a lavoro discontinuo, con un orario massimo di 47 ore settimanali. A tre anni di distanza dalla revisione della classificazione, permangono tuttavia rilevanti criticità sia sul piano generale degli inquadramenti, sia sul tema specifico della discontinuità del lavoro del personale viaggiante. Quest'ultima è infatti attualmente oggetto di specifica considerazione nella piattaforma per il rinnovo del Ccnl approvata da Filt, Fit e Ultrasporti il 27 giugno 2019⁶⁸, nella quale si osserva che “i tempi di impegno sono diventati in modo sempre più sostanziale coincidenti con i tempi di lavoro effettivo”.

Anche con riferimento ai trasportatori del resto si pongono le problematiche già evidenziate sopra con riferimento al lavoro degli addetti ai magazzini relative ai fenomeni del *benching*⁶⁹, rispetto alle quali – almeno con riferimento ai *riders* – sono state introdotte nel Ccnl Logistica clausole di durata minima della prestazione⁷⁰.

D'altra parte, attività come consegnare beni a domicilio (con l'ausilio di un furgone o di veicoli a bi-ruote) espongono i lavoratori al rischio di aggressioni o molestie da parte dei clienti o di terzi⁷¹. Si pensi al caso del *driver* che consegna le merci in contrassegno e quindi, venendo pagato, ha anche un minimo di cassa con sé. In proposito rileva un orientamento giurisprudenziale consolidato che pone a carico del datore di lavoro l'obbligo di prevenire i rischi che derivino dalla condotta dolosa di terzi, quali rapine o atti terroristici. Secondo i giudici, l'ampio ambito di applicazione dell'art. 2087 c.c. rende necessario l'apprestamento di adeguati mezzi

⁶⁷ S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica*, cit., p. 149.

⁶⁸ V. il documento “Linee programmatiche della piattaforma contenente le proposte per il rinnovo del Ccnl dei lavoratori della Logistica, Trasporto Merci e Spedizione del 3 dicembre 2017 e richiesta incontro”, in <https://www.trasportiinlotta.it/CCNL2020-2022/2019/7Lapiattaforma27062019.pdf>, cons. il 14 ottobre 2020.

⁶⁹ V. *supra*, par. 2.3.

⁷⁰ V. l'accordo 18 luglio 2018, rubricato “Distribuzione delle merci con cicli, ciclomotori e motocicli” (c.d. *riders*), destinato a diventare art. 11-*sexies*, Ccnl Logistica, Trasporto merci, Spedizioni. V., più approfonditamente, *infra*, par. 3.3.2.

⁷¹ Rischi di violenza interpersonale o molestie, oltre a un'elevata probabilità di infortuni, sussistono anche quando i lavoratori forniscono il loro servizio presso le abitazioni dei clienti: EU-OSHA, *Protecting Workers in the Online Platform Economy*, cit., par. 4.2.

di tutela dell'integrità fisiopsichica dei lavoratori nei confronti dell'attività criminosa di terzi nei casi in cui la prevedibilità del verificarsi di episodi di aggressione a scopo di lucro sia insita nella tipologia di attività esercitata⁷².

La pandemia da Covid-19 ha generato una condizione di forte esposizione al rischio di contagio dell'intera categoria dei trasportatori, la cui attività è proseguita – non solo per la fornitura di beni essenziali – anche durante i periodi di confinamento. Ai rischi generati dalla difficoltà di reperire i d.p.i. si sono aggiunte, nella prima fase di diffusione della pandemia, la mancanza di protocolli di sicurezza (poi meritoriamente posti in essere dalle parti sociali⁷³) e la controversia, finita nelle aule di Tribunale, sulla sussistenza in capo ai committenti dell'obbligo di fornire i d.p.i. ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, in particolare ai *riders*⁷⁴.

Al netto della pandemia, resta sullo sfondo un problema di insufficienza del sistema normativo in materia di protezione della salute e sicurezza dei lavoratori rispetto alle problematiche connesse allo svolgimento del lavoro a contatto con il pubblico in condizioni di isolamento del lavoratore rispetto al contesto aziendale.

3.1. Salute e sicurezza del lavoro sui camion

Un'indagine promossa da Filt-Cgil e Inca-Cgil nel settore dell'autotrasporto merci dimostra come i lavoratori interessati siano, anzitutto, esposti ai rischi derivanti dall'attività svolta su strada, anche se troppo spesso l'infortunio in tale ambito “viene archiviato come mero incidente stradale”, che, in quanto tale, non viene trattato dal punto di vista della violazione della disciplina sulla salute e sicurezza (e neanche denunciato all'Inail). Analogamente sottostimate sono le malattie professionali. Nonostante si tratti di un'area complessa e frammentata, alcuni risultati sono indicativi delle problematiche relative alla salute e sicurezza di chi guida automezzi. Dall'indagine è emerso che più della metà del personale si occupa, oltre che della guida del mezzo, anche di carico e scarico delle merci trasportate, con un orario di lavoro che, per la quasi totalità del campione, va da 9 fino a punte di 15 ore di lavoro giornaliere; un arco temporale occupato da almeno

⁷² In tal senso, tra le altre, Cass. civ., sez. lavoro, 28 ottobre 2016, n. 21901, inedita a quanto consta; Cass. civ., sez. lavoro, 22 febbraio 2016, n. 3424, inedita a quanto consta; Cass. civ., sez. lavoro, 18 febbraio 2016, n. 3212, in “Repertorio del Foro Italiano”, 2016, Lavoro (rapporto), n. 1072; Cass. civ., sez. lavoro, 20 novembre 2015, n. 23793, in “Ced Cassazione”, rv. 637826-01 (m); Cass. civ., sez. lavoro, 13 aprile 2015, n. 7405, in “Giurisprudenza Italiana”, 2015, p. 2427.

⁷³ V. il Protocollo siglato il 19 marzo 2020 dal Ministero dei trasporti, dalle organizzazioni di categoria delle imprese e da Filt-Cgil, Fit-Cisl e UilTrasporti.

⁷⁴ Su cui v. *infra*, par. 3.3. Anche in Francia i giudici sono stati chiamati a intervenire d'urgenza per garantire maggiore sicurezza ai lavoratori impiegati negli stabilimenti Amazon, che hanno continuato a lavorare nonostante la pandemia. V. i provvedimenti di condanna della società emessi dal Trib. giudiziario di Nanterre, ord. ref. 14 aprile 2020, n. 20-00.503 (in “JCP/La semaine juridique”, n. 17 del 28 aprile 2020, p. 1, con nt. di GAMET) e dalla Corte App. di Versailles, 24 aprile 2020, n° 20/01993 (in “Revue de Droit du Travail”, 2020, p. 351, con nt. di F. GUIOMARD).

8 ore di guida per quasi tre quarti degli intervistati. Né il quadro migliora se si considera la settimana lavorativa: la quota più consistente del campione lavora di media oltre le 55 ore, fino a punte estreme di 80 ore⁷⁵.

La tendenza all'accentramento dell'attività di autotrasporto merci presso poche imprese medio/grandi dotate di flotte importanti con autisti assunti come dipendenti, che ha consentito in passato di superare le gravi problematiche in termini di tutela della salute e della sicurezza stradale dovute al fenomeno dell'auto sfruttamento dei lavoratori autonomi, ha visto una battuta d'arresto – se non una vera e propria inversione di marcia – a seguito dell'ingresso sul mercato di imprese dei Paesi dell'Est con costi del lavoro e standard di sicurezza molto più permissivi, la cui concorrenza costringe tutti gli operatori ad incrementare l'intensità del lavoro⁷⁶. Le imprese di trasporto associate alle principali organizzazioni del settore industriale utilizzano alte percentuali di attività di cabotaggio stradale⁷⁷, che può avvenire per il tramite di contratti di subvezione⁷⁸. Il cabotaggio può infatti essere realizzato attraverso la creazione di un'impresa di trasporto in un altro Paese alla quale l'impresa di trasporto italiana affida l'esecuzione del trasporto di un carico (in subvezione, appunto); l'impresa straniera (il subvettore) può, a sua volta, fare lo stesso con un "padroncino" (il camionista proprietario, nella maggior parte dei casi, solo del camion con cui lavora). Ogni passaggio rappresenta una contrazione di costo e un minor controllo sulle condizioni di lavoro; molto spesso è lì che si annidano impropri utilizzi di trasporto di cabotaggio e distacco o somministrazione transnazionale⁷⁹.

In ragione delle peculiarità del settore e del maggiore rischio di infortuni, la materia dell'orario degli autotrasportatori è stata oggetto di numerosi interventi

⁷⁵ M. BOTTAZZI, N. FANELLI, *Le malattie professionali nel settore dei trasporti su strada*, in *La sicurezza non è una ruota di scorta*, Atti del Convegno organizzato da Inca, Cgil, Filt e tenutosi a Roma il 26 giugno 2017, p. 19 ss., in <http://www.filtcgil.it/documenti/atti-convegno.pdf>; analoghe condizioni sono riportate nel Report di VNT, ITF, IUF, *Pandemic of Exploitation in European Trucking*, Report on European Road Transport, giugno 2020, in <https://www.itfglobal.org/fr/node/194800>, p. 7 ss.

⁷⁶ S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica*, cit., p. 152; G. FROSECCHI, *Il dumping sociale nel settore dell'autotrasporto europeo: in viaggio tra differenziali di costo e imprese cartiere*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 2020, n. 3, p. 541.

⁷⁷ Il trasporto di cabotaggio stradale è un tipo di autotrasporto di merci per conto di terzi che viene eseguito, a titolo temporaneo, interamente in uno Stato diverso da quello in cui il vettore è stabilito. Sul tema si rinvia a G. FROSECCHI, *Distacco, cabotaggio e trasporto internazionale: un puzzle ancora da comporre*, in A. ALLAMPRESE, O. BONARDI (a cura di), *Logistica e Lavoro*, cit., p. 43 ss.; A. LOFFREDO, *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, Napoli, ES, 2018, p. 131 ss.; G. FROSECCHI, *Il dumping sociale nel settore dell'autotrasporto europeo: in viaggio tra differenziali di costo e imprese cartiere*, cit., p. 546. Da ultimo v. anche il Report di VNT, ITF, IUF, *Pandemic of Exploitation*, cit., p. 3.

⁷⁸ F. BOGANI, *Una comunità su gomma. Un'indagine etnografica del mestiere di camionista*, in "Lares", 2013, vol. 79, n. 2-3, p. 226.

⁷⁹ A. ALLAMPRESE, *Strumenti di contrasto al dumping nei settori della logistica e del trasporto merci*, in A. ALLAMPRESE, O. BONARDI (a cura di), *Logistica e Lavoro*, cit., p. 110 ss. Sulle regole applicabili ai lavoratori in caso di trasporto transnazionale, anche con riferimento al cabotaggio, v. da ultimo C. Giust. Ue, 1° dicembre 2020, causa C-815/18, *FNV c. Van den Bosch Transporten BV et al.* (caso riguardante un gruppo con sede nei Paesi bassi che crea due succursali, in Germania e in Ungheria, dove vengono assunti i lavoratori che svolgono poi la propria attività per conto della sede olandese).

legislativi al livello dell'Ue. Da ultimo merita attenzione il Regolamento (UE) n. 2020/1054 sui tempi di riposo e di guida nel settore dei trasporti su strada⁸⁰, adottato nel quadro del c.d. "Pacchetto Mobilità"⁸¹. Il nuovo Regolamento ha l'obiettivo di superare le incertezze e le deficienze incontrate nell'applicazione del Reg. n. 2006/561⁸², nella prospettiva della tutela dei guidatori e della sicurezza delle strade. Il *considerando* 2 del Reg. 2020/1054 rileva come l'inefficiente ed inefficace attuazione delle regole in materia sociale vigenti nel settore dei trasporti su strada – e di conseguenza, il parziale fallimento del Reg. 561 – sia dovuta principalmente alla "scarsa chiarezza delle norme in materia di periodi di riposo settimanale, di strutture per il riposo e di interruzioni in situazione di multipresenza", alla "assenza di norme relative al ritorno dei conducenti al loro domicilio", nonché all'uso diseguale degli strumenti di controllo e all'insufficiente cooperazione amministrativa tra Stati. Da ciò la necessità di rivedere le regole. Il nuovo Regolamento peraltro non mira a cambiare l'intero sistema del Reg. n. 561, ma, utilizzando la tecnica dell'interpolazione, modifica quelle norme che più di altre hanno dimostrato la loro inadeguatezza a raggiungere gli obiettivi prefissati dall'UE.

In primo luogo, il Reg. 2020/1054 estende – a partire dal 1° luglio 2026 – l'ambito di applicazione del Reg. 2006/561 alle operazioni di trasporto internazionale o cabotaggio effettuate con veicoli di massa superiore a 2,5 tonnellate e cioè i piccoli autocarri (art. 2, par. 1, nuova lett. *a bis*, Reg. 561). Tuttavia, tali operazioni possono continuare ad essere escluse dal Reg. n. 561 se effettuate con veicoli di massa compresa tra 2,5 e 3,5 tonnellate, «ove il trasporto non sia effettuato per conto terzi ma per conto proprio della società o del conducente e ove la guida non costituisca l'attività principale della persona che guida il veicolo» (art. 3, nuova lett. *b bis*, Reg. 561).

Il cambiamento più corposo concerne la disciplina dei riposi del conducente di autoveicoli. A tal fine, viene indicato nell'art. 7 che «il conducente in situazione di multipresenza può effettuare un'interruzione di 45 minuti in un veicolo guidato da un altro conducente, a condizione che il conducente che effettua l'interruzione non sia impegnato ad assistere il conducente che guida il veicolo».

⁸⁰ Regolamento n. 2020/1054 del 15 luglio 2020 che modifica il Regolamento n. 2006/561 per quanto riguarda gli obblighi minimi in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il Regolamento n. 2014/165 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi. Il Regolamento si applicherà a partire dal 20 agosto 2021.

⁸¹ Il Pacchetto comprende: 1) la Direttiva n. 2020/1057 sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada; 2) il Regolamento n. 2020/1055 che modifica i Regolamenti 2009/1071, 2009/1072 e 2012/1024 per adeguarli all'evoluzione del settore del trasporto su strada; e appunto 3) il Regolamento 2020/1054 in discorso.

⁸² Le disposizioni del Reg. n. 561 trovano fondamento nell'art. 91 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TfUE) mirante al miglioramento della sicurezza stradale ed, a partire dal 2009, si estendono agli autotrasportatori autonomi. V. R. BLANPAIN, *European Labour Law*, Wolters Kluwer, The Netherlands, 4° ed., 2014, p. 804.

Viene poi inserita nel par. 6 dell'art. 8 del Reg. n. 561 un'importante deroga in tema di riposo settimanale⁸³, per cui – nel caso di “trasporti internazionali di merci”⁸⁴ – il conducente, al di fuori dello Stato membro di stabilimento, può effettuare due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi, purché ogni quattro settimane consecutive effettui quattro periodi di riposo settimanale, due dei quali devono essere regolari (art. 8, par. 6, comma 3, del Reg. 561, come modificato dell'art. 1, par. 6, del Reg. 2020/1054)⁸⁵.

In generale il nuovo par. 6-*ter* dell'art. 8 del Reg. n. 561 stabilisce, al comma 1, il dovere di compensare ogni riduzione del periodo di riposo settimanale con un “riposo equivalente usufruito in blocco prima della fine della terza settimana successiva alla settimana in questione”. La norma permette così di compensare entro un termine ragionevole lo sforzo psicofisico precedente con un riposo supplementare, così da non mettere eccessivamente a rischio la salute del conducente e la sicurezza stradale.

Nel nuovo par. 8 dell'art. 8, del Reg. 561, viene poi superata la previsione che consente al conducente di trascorrere il riposo settimanale o giornaliero a bordo del veicolo, purché in sosta e dotato delle necessarie attrezzature. La nuova formulazione del par. 8 impone la fruizione dei “periodi di riposo settimanale regolari e dei periodi (...) superiori a 45 ore effettuati a compensazione di precedenti periodi di riposo settimanale ridotti” non più a bordo del veicolo, bensì in un “alloggio adeguato, che tenga conto delle specificità di genere e sia dotato di adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici”; le eventuali spese per l'alloggio fuori dal veicolo sono a carico del datore di lavoro⁸⁶. La norma, in sé positiva, solleva alcuni dubbi. Il suo ambito di applicazione, infatti, si estende soltanto ai riposi settimanali regolari o a quelli (superiori a 45 ore) compensativi, e ciò vuol dire che i riposi giornalieri e quelli settimanali ridotti possono continuare ad essere effettuati a bordo del veicolo. Come rilevato dal Comitato Occupazione del Parlamento europeo, il c.d. riposo sul veicolo in aree di parcheggio certificate è una “falsa soluzione”, sia perché tali aree sono poco presenti negli Stati membri, sia perché il fine settimana trascorso a sorvegliare il camion e il carico non può

⁸³ Rimane invece invariata la regola generale secondo cui, nel corso di due settimane consecutive, i conducenti debbono effettuare almeno due periodi di riposo settimanale regolari oppure un periodo regolare e uno ridotto ma di almeno 24 ore (art. 8, par. 6, comma 1, del Reg. 561).

⁸⁴ «Si considera che il conducente effettui trasporti internazionali se inizia i due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi al di fuori dello Stato membro di stabilimento del datore di lavoro e al di fuori del paese in cui si trova il luogo di residenza del conducente» (art. 8, par. 6, comma 4, del Reg. 561).

⁸⁵ Laddove siano stati effettuati consecutivamente due periodi di riposo settimanale ridotti, il successivo periodo di riposo settimanale è preceduto da un periodo di riposo effettuato a compensazione dei due suddetti periodi di riposo settimanale ridotti (art. 8, par. 6 *ter*, comma 2, del Reg. 561).

⁸⁶ V. sul punto il nuovo art. 8-*bis*, ove si prevede fra l'altro l'obbligo per la Commissione di rendere accessibili ai conducenti le informazioni sulle “aree di parcheggio sicure e protette” (art. 1, punto 7, del Reg. n. 1054).

considerarsi tempo di riposo; trattasi, peraltro, di uno dei mezzi più utilizzati dalle “società cartiera” per abbattere i costi e falsare la concorrenza sul mercato⁸⁷.

Il nuovo par. 8-*bis* pone in capo all'impresa di trasporto il dovere di pianificare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare alla sede di attività del datore di lavoro da cui essi dipendono e dove inizia il loro periodo di riposo settimanale, nello Stato membro di stabilimento del datore, o che possano ritornare al loro luogo di residenza nell'arco di quattro settimane consecutive, al fine di effettuare almeno un periodo di riposo settimanale regolare o un periodo di riposo settimanale superiore a 45 ore fruito a compensazione di un periodo di riposo settimanale ridotto (art. 8, par. 8-*bis*, comma 1, del Reg. 561). Anche tale previsione, in sé positiva, presenta delle criticità. Infatti non chiarisce se il tempo di guida per ritornare alla “sede di attività del datore” o all'abitazione del conducente debba essere considerato tempo di riposo; si consideri che la lontananza tra il punto di partenza del conducente e la sua destinazione (sede datoriale o residenza) può sostanzialmente – nel peggiore dei casi – in viaggi di lunghezza anche superiore a 12 ore. Per questa ragione, il secondo comma del par. 8-*bis* pone in capo all'impresa di trasporti l'obbligo di pianificare il viaggio in modo tale che chi abbia effettuato due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi sia in grado di rientrare prima dell'inizio del regolare periodo di riposo settimanale compensativo di più di 45 ore (art. 1, punto 6, lett. *d*, del Reg. n. 1054)⁸⁸.

Ancora rilevano le modifiche apportate al par. 1 dell'art. 10 e all'art. 12 del Reg. 2006/561. Viene anzitutto fatto divieto alle imprese di trasporto di offrire ai conducenti ogni forma di retribuzione o maggiorazioni di salario collegati alle distanze percorse, al volume delle merci trasportate e – ad integrazione di quanto già previsto nel testo originario del Reg. 561 – alla rapidità della consegna, peraltro solo qualora ciò possa “mettere in pericolo la sicurezza stradale e/o incoraggiare l'infrazione” del nuovo Regolamento (art. 1, punto 10, del Reg. 2020/1054). Ai sensi dei nuovi parr. 2 ss. dell'art. 12, a condizione di non compromettere la sicurezza stradale, il conducente può – ma solo in “circostanze eccezionali” che egli stesso provvederà a registrare – superare la durata massima dei periodi di guida giornaliero e settimanale di un'ora per raggiungere la sede di attività datoriale o la residenza per effettuare un periodo di riposo settimanale, o di due ore – ma con un riposo di almeno 30 minuti prima di mettersi alla guida – per raggiungere le stesse destinazioni per effettuare un periodo di riposo settimanale regolare. Ogni variazione in aumento deve essere compensata con un equivalente periodo di riposo da godere in blocco con altri eventuali periodi di riposo entro la fine della

⁸⁷ Cfr. ETF, *Impact of the TRAN Committee vote on social condition in road transport sector*, Bruxelles, 2018, pp. 5-6.

⁸⁸ In tal senso ETF, *Impact of the TRAN Committee vote on social condition in road transport sector*, cit., pp. 3-4. L'obbligo da ultimo richiamato ha suscitato le reazioni negative di alcuni Stati: Bulgaria, Ungheria, Lituania, Polonia, Cipro, Lettonia, Malta e Romania, per i quali minerebbe l'efficienza delle operazioni di trasporto.

terza settimana successiva a quella in cui l'eccedenza si è verificata (art. 12, comma 5, del Reg. 561, come aggiunto dell'art. 1, punto 11, del Reg. 1054).

Vengono modificati anche gli artt. 13 e 14 del Reg. 2006/561 in tema di deroghe (art. 1, punti 12 e 13, del Reg. 1054). All'art. 13, ove si facoltizzano gli Stati a derogare all'applicazione degli artt. da 5 a 9 del Reg. 561 (in tema di periodi di guida e riposo) per alcuni tipi di trasporti, viene modificata la lett. *e*)⁸⁹ ed aggiunte due nuove deroghe alle lett. *q*) e *r*) (relative ai veicoli che trasportano macchine per un'impresa edile entro un raggio di 100 km al massimo dal luogo ove è ubicata l'impresa e a condizione che la guida del veicolo non costituisca l'attività principale del conducente, e ai veicoli per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso). Quanto alle deroghe all'applicazione degli artt. da 6 a 9 del Reg. 561 per i "trasporti effettuati in circostanze eccezionali", l'art. 14, par. 2, conferma che, in casi urgenti, gli Stati possono concedere una deroga temporanea per non più di 30 giorni; gli Stati stessi – ed è qui la novità – non hanno solo l'obbligo di informare immediatamente la Commissione, ma anche di "motivare" l'eccezione. Quest'ultima norma limita la discrezionalità degli Stati nell'ammettere eccezioni e operare così in dumping. Resta tuttavia il dubbio su cosa succeda ove la deroga non venga giustificata, visto il silenzio della norma sul punto.

Rilevano, infine, le modifiche apportate dal Reg. 2020/1054: all'art. 15 del Reg. 561, ove si prevede l'obbligo per gli Stati di adottare regole – sui periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo obbligatori – in grado di assicurare "opportuni livelli di tutela" a favore dei conducenti dei veicoli per il trasporto passeggeri di linea il cui percorso non supera i 50 km, regole che devono essere ora comunicate alla Commissione; all'art. 16, par. 3, lett. *a*), che allunga il periodo in cui le informazioni contenute nel registro di servizio tenuto dall'impresa di trasporto devono essere conservate e messe a disposizione delle autorità nazionali: si passa dai 28 giorni precedenti al controllo a 56 giorni (la norma però si applicherà dal 31 dicembre 2024); all'art. 19, par. 1, sul rafforzamento della collaborazione tra Stati e tra questi e la Commissione in tema di sanzioni; all'art. 22, riguardante l'assistenza reciproca tra Stati ai fini dell'applicazione del Reg. 561, con l'aggiunta al novero delle informazioni che gli Stati stessi si comunicano periodicamente di quelle relative al "fattore di rischio dell'impresa", suscettibile di avere conseguenze sul rispetto del Reg. 561 (art. 1, punto 17, del Reg. 1054).

Infine si prevede l'obbligo, anche per i veicoli immatricolati precedentemente al 15 giugno 2019 (nei quali possono trovarsi i tachigrafi digitali di vecchia generazione oppure ancora i tachigrafi analogici), di utilizzare il

⁸⁹ In particolare, con la nuova lett. *e*), lo Stato è autorizzato ad introdurre deroghe subordinate a condizioni applicate ai trasporti effettuati impiegando "veicoli operanti esclusivamente in isole o regioni isolate dal resto del territorio nazionale di superficie non superiore a 2 300 km², che non siano collegate al resto del territorio nazionale mediante ponte, guado o galleria adibiti al passaggio di veicoli a motore e che non confinino con nessun altro Stato membro".

tachigrafo digitale intelligente⁹⁰ entro 3 o 4 anni dall'entrata in vigore delle norme sull'obbligo di registrare e conservare i dati relativi al posizionamento del veicolo che la Commissione deve adottare entro il 21 agosto 2021 (art. 3, par. 4, del Reg. 2014/165, come modificato dall'art. 2, punto 2, del Reg. 2020/1054). Si riducono pertanto i tempi previsti in precedenza (15 anni) per l'installazione di tali tachigrafi. E viene introdotto il rilevamento della posizione del veicolo anche in caso di attività di carico e scarico⁹¹. Per facilitare i controlli sui tempi di guida e di riposo, si impone ai conducenti di utilizzare «i fogli di registrazione o le carte del conducente per ciascun giorno in cui guidano, a partire dal momento in cui prendono in consegna il veicolo. Il foglio di registrazione o la carta del conducente sono ritirati solo alla fine del periodo di lavoro giornaliero, a meno che il loro ritiro sia autorizzato diversamente o sia necessario per inserire il simbolo del paese dopo l'attraversamento della frontiera»⁹². Per controllare il rispetto delle norme sul cabotaggio, ciascun conducente di un veicolo munito di tachigrafo analogico deve indicare sul foglio di registrazione «il simbolo del paese in cui inizia il suo periodo di lavoro giornaliero e il simbolo del paese in cui lo termina», e «il simbolo del paese in cui entra dopo aver attraversato la frontiera di uno Stato membro all'inizio della sua prima sosta in tale Stato»⁹³.

Non essendo questo il luogo dove poter affrontare *funditus* la tematica, preme solo rilevare che la localizzazione mediante satellite e l'interfaccia al sistema informatico dell'azienda consentono un controllo della situazione dell'automezzo e del suo utilizzo – e, quindi, in definitiva, anche di come l'autista sta svolgendo le sue mansioni – in tempo reale, permettendo un monitoraggio che tramite il tachigrafo analogico non si è in grado di ottenere, potendo i dati di questo essere vagliati soltanto *a posteriori*.

3.2. Salute e sicurezza del lavoro sul furgone

In Italia i *drivers* – che guidano furgoni con massa a carico non superiore ai 35 quintali⁹⁴ – sono in maggioranza lavoratori subordinati di grandi corrieri od appaltatori di corrieri; partono sempre e solo da un magazzino e tornano in un

⁹⁰ Il montaggio dei tachigrafi digitali è diventato obbligatorio per tutti i veicoli immatricolati dopo il 1° maggio 2016, mentre, in base al Reg. n. 2018/502, nei veicoli immatricolati dal 15 giugno 2019 dovranno essere montati esclusivamente i tachigrafi digitali di ultima generazione chiamati anche tachigrafi «intelligenti» o «*smart*» (considerando 3, del Reg. n. 502).

⁹¹ Art. 8, par. 1, del Reg. 2014/165, come modificato dall'art. 2, punto 5, del Reg. 2020/1054.

⁹² Art. 34, par. 1, del Reg. 2014/165, come modificato dall'art. 2, punto 11, del Reg. 2020/1054.

⁹³ Art. 34, par. 6, lett. *f*, del Reg. 165/2014, lettera aggiunta dall'art. 2, punto 11, del Reg. 2020/1054.

⁹⁴ I *drivers* che guidano i furgoni la cui massa a carico non superi le 2,5 tonnellate (o le 3,5 tonnellate se effettuano solo trasporti nazionali) rimangono esclusi dall'applicazione del Reg. 2009/1071 sulle condizioni per esercitare l'attività di trasportatore su strada (come da ultimo modificato dal Reg. n. 2020/1055 del 15 luglio 2020).

magazzino, che di solito è un *hub* logistico. I *drivers* che lavorano per un medio/grande corriere per la consegna, ad esempio, dei pacchi delle Poste (si pensi a Dsl, Tnt o Brt) hanno una certa autonomia nella costruzione del loro percorso; mentre coloro che lavorano (sia pure attraverso l'intermediazione di una cooperativa o di una S.r.l.) per la piattaforma Amazon hanno in dotazione un palmare, che consente il tracciamento dei pacchi e accompagna l'autista nel suo percorso *step by step* per ciascun pacco che deve consegnare. L'algoritmo di Amazon – che prepara le “rotte” – tiene conto di una serie di variabili: l'orario di lavoro di ciascun autista, le distanze da coprire e i pacchi da consegnare⁹⁵. I *drivers* sono monitorati nei tempi e nel percorso dagli addetti al controllo (*dispatcher*).

Fino al rinnovo 2011 del Ccnl Logistica, Trasporto merci, i *drivers* erano sostanzialmente nella stessa condizione dei ciclofattorini di oggi; dopo un periodo in cui ha prevalso – anche in questo settore – il rapporto di lavoro con le cooperative (utilizzate spesso strumentalmente per abbattere il costo del lavoro), oggi la categoria del *driver* lavoratore autonomo sembra in fase di superamento. Il lavoro autonomo (o a partita Iva) viene utilizzato per le piccole consegne. Al contrario, i grandi operatori del settore attualmente tendono a fare riferimento a soggetti capaci di offrire un certo numero di *drivers* organizzati.

Per quanto attiene ai profili di tutela della salute e sicurezza, il ricorso a *drivers* subordinati ha il vantaggio di implicare l'applicazione del d.lgs. n. 81/2008, compresa la disciplina del Titolo VII sull'uso di attrezzature munite di videoterminali ove si tratti di *drivers* muniti di tablet o *smartphone* per le consegne (ma solo per quelle mansioni svolte al di fuori del posto guida del veicolo)⁹⁶. I grandi corrieri, che esternalizzano parte dell'attività di consegna, fanno sempre più attenzione a che le società appaltatrici – soprattutto sul versante della salute e sicurezza – rispettino le regole.

Come già accennato, questi lavoratori hanno una disciplina del tempo di lavoro estremamente flessibile, con orari alquanto lunghi. In materia rileva l'art. 11-quinques del Ccnl Logistica, Trasporto merci 3 dicembre 2017, ove si introduce una disciplina dell'orario del personale viaggiante inquadrato nella Qualifica 1 parametro retributivo G (cioè i *drivers*) in regime di discontinuità, rinviando agli accordi aziendali di cui all'art. 11, comma 8, punto *b*), la definizione delle modalità applicative del nuovo regime di orario e di forfettizzazione del lavoro straordinario. Per questi lavoratori, “il cui tempo di lavoro effettivo non coincide con i tempi di presenza a disposizione in ragione di oggettivi vincoli di organizzazione derivanti dalla tipologia dei trasporti e la cui attività comporti l'alternanza tra periodi di lavoro e periodi di pausa, di riposo o di inattività”, il tetto dell'orario settimanale normale – fissato in generale dall'art. 11, comma 1, del Ccnl in 39 ore – è portato

⁹⁵ Fra gli altri A. INGRAO, *Data-driven management e strategie collettive di coinvolgimento dei lavoratori per la tutela della privacy*, in “Labour & Law Issues”, vol. 5, n. 2, p. 128 ss., spec. p. 134.

⁹⁶ V. anche art. 172, comma 2, lett. *a*) e *b*), del d.lgs. n. 81/2008.

a 44 ore settimanali⁹⁷. Superate le 44 ore si ricade nel lavoro straordinario, le cui maggiorazioni sono definite dall'accordo aziendale triennale. L'art. 11-*quinques* precisa che la nozione di "orario di lavoro" è quella dettata per le persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto dall'art. 3, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 234/2007 (di attuazione in Italia della Direttiva 2002/15 sull'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto)⁹⁸.

Problemi sorgono con riferimento ai *drivers* lavoratori autonomi. Si consideri, in primo luogo, che il Regolamento (Ue) n. 2020/1054 si applica ai conducenti dei veicoli addetti ai trasporti comunitari nazionali e internazionali su strada dotati di tachigrafo, con esclusione dunque dei conducenti di mezzi di trasporto (come furgoni, camion, ecc.) fino a 35 quintali, per i quali non sussiste l'obbligo di installare il tachigrafo.

Si discute da tempo della possibilità di estendere le norme della Direttiva 89/391 in materia di sicurezza sul lavoro oltre i confini del lavoro subordinato⁹⁹. La Direttiva definisce "lavoratore" chiunque è "impiegato da un datore di lavoro, compresi i tirocinanti e gli apprendisti, a esclusione dei domestici" (art. 3, lett. *a*); a sua volta, è "datore di lavoro" "qualsiasi persona fisica o giuridica che sia titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore e abbia la responsabilità dell'impresa e/o dello stabilimento" (lett. *b*). I riferimenti allo "impiego" ed al "rapporto di lavoro" dovrebbero essere letti alla luce della sopravvenuta giurisprudenza della Corte di

⁹⁷ L'art. 16 del d.lgs. n. 66/2003 include i lavori discontinui o di semplice attesa e custodia - quali enumerati tassativamente nella tabella allegata al r.d. n. 2657/1923 (modificata e integrata da numerosi provvedimenti successivi) - nella disciplina limitativa dell'orario, assoggettandoli al limite di durata media massima settimanale (48 ore) di cui all'art. 4 del d.lgs. stesso. L'art. 16, comma 1, pur escludendo i lavori discontinui o di semplice attesa o custodia dal limite di orario normale di cui all'art. 3 del d.lgs. 66/2003, fa comunque "salve le condizioni di miglior favore stabilite dai contratti collettivi". Pertanto si può ritenere che il contratto collettivo possa stabilire un limite di orario normale settimanale della prestazione.

⁹⁸ Si intende per "orario di lavoro" - in linea con la definizione di cui all'art. 2 della Direttiva n. 2003/88 - "ogni periodo compreso fra l'inizio e la fine del lavoro durante il quale il lavoratore mobile è sul posto di lavoro, a disposizione del datore di lavoro ed esercita le sue funzioni o attività, ossia: 1) il tempo dedicato a tutte le operazioni di autotrasporto. In particolare tali operazioni comprendono: la guida, il carico e lo scarico, (...) la pulizia e la manutenzione tecnica del veicolo, ogni altra operazione volta a garantire la sicurezza del veicolo e del carico (...) o ad adempiere agli obblighi legali o regolamentari direttamente legati al trasporto specifico in corso, incluse la sorveglianza delle operazioni di carico e scarico (...) o altro; 2) i periodi di tempo durante i quali il lavoratore mobile non può disporre liberamente del proprio tempo e deve rimanere sul posto di lavoro, pronto a svolgere il suo lavoro normale, occupato in compiti connessi all'attività di servizio, in particolare i periodi di attesa per carico e scarico, qualora non se ne conosca in anticipo la durata probabile...". Peraltro, per la qualificazione come "orario di lavoro" ai sensi dell'art. 2 della Dir. 2003/88 dei periodi di spostamento che il dipendente - che non ha un luogo di lavoro fisso o abituale - effettua dal proprio domicilio verso un cliente (indicato dal datore) o in provenienza da questo al proprio domicilio, in quanto strumentali e necessitati rispetto all'esecuzione della prestazione tecnica presso il cliente stesso, v. C. Giust. Ue, 10 ottobre 2015, C-266/14, *Tycos*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2016, n. 3, p. 257 ss., con nota di Allamprese (con riferimento alla situazione degli addetti all'installazione e manutenzione di sistemi di sicurezza collegati con *smartphone* a una centrale operativa e la cui prestazione è svolta costantemente mediante l'utilizzo di mezzi di trasporto, addetti che - a differenza dei *drivers* - non hanno un luogo di lavoro fisso).

⁹⁹ O. BONARDI, *Limiti di orario e lavoro autonomo nel diritto comunitario*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2005, II, p. 302 ss.

Giustizia Ue sul concetto di “lavoratore”¹⁰⁰. Ciò permetterebbe di riconoscere la protezione in materia di salute e sicurezza sancita a livello europeo a quanti rientrano nella nozione di “lavoratore” adottata dai giudici di Lussemburgo. Una nozione, questa, dai confini ancora incerti, ma nella quale possono rientrare, nel nostro ordinamento, i collaboratori etero-organizzati *ex art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015*¹⁰¹. Si potrebbe anzi sostenere una lettura ancora più estensiva della nozione euro-unitaria di “lavoratore” in ragione del carattere di norme fondamentali a protezione del diritto della persona del lavoratore alla salute e sicurezza. Del resto, nel nostro ordinamento, l’ambito di applicazione del d.lgs. n. 81/2008 è stato esteso oltre i confini del lavoro subordinato. Se questo sia direttamente ricavabile dalla Direttiva 89/391 è questione che esula dalla presente trattazione.

D’altra parte l’estensione delle misure di sicurezza al lavoro autonomo e, più in generale, alle “nuove modalità di lavoro” e ai nuovi “accordi contrattuali e regimi di lavoro atipici” è prevista dal quadro strategico dell’Ue in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020¹⁰². Nei confronti dei lavoratori autonomi, una forma di tutela è quella evidenziata dalla Raccomandazione del Consiglio n. 2003/134 del 18 febbraio 2003 relativa al miglioramento della protezione della salute e sicurezza sul lavoro dei lavoratori autonomi; tale Raccomandazione intende favorire l’accesso dei lavoratori autonomi alla formazione e all’informazione, al fine di migliorare sia la loro salute e sicurezza, sia quella delle persone che lavorano nel medesimo luogo di lavoro (*considerando 14*).

Il d.lgs. n. 81/2008, ai fini dell’applicazione della Direttiva n. 89/391, definisce “lavoratore” chiunque, «indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato..». A fronte di una definizione ampia, nella realtà non è agevole applicare la disciplina prevista per il lavoratore subordinato ai lavoratori

¹⁰⁰ Vd. COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione su *Una Agenda europea per l’economia collaborativa*, Bruxelles, 2 giugno 2016, COM(2016)356 final, pp. 14-15. L’applicabilità della disciplina Ue in materia di salute e sicurezza ai lavoratori autonomi è esclusa dal rapporto EU-OSHA, *Protecting Workers in the Online Platform Economy*, cit., p. 15.

¹⁰¹ «La caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un’altra e sotto la direzione di quest’ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione»: v., fra le altre, C. Giust. Ue, 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten*, punto 34; C. Giust. Ue, 21 febbraio 2013, C-46/12, *L.N.*, punto 40; C. Giust. Ue, 10 settembre 2014, C-270/13, *Haralambidis*, punto 28. In ambito Ue, la nozione di «worker» adottata dai giudici di Lussemburgo è richiamata nel *considerando 87* della Direttiva n. 2006/123 sui servizi nel mercato interno e nel *considerando 8* della Direttiva n. 2019/1152 (v. anche il *considerando 17* della proposta di Direttiva sul “Salario minimo adeguato nell’Unione europea” COM(2020) 682 final). La Corte di Giustizia ha utilizzato la nozione in discorso per interpretare la legislazione relativa alla parità tra donne e uomini (C. Giust. Ue, 14 dicembre 1995, C-317/93, *Nolte*) e per l’applicazione della Direttiva 2003/88 sull’orario di lavoro (C. Giust. Ue, 14 ottobre 2010, C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isère*, punto 27), della Direttiva 98/59 sui licenziamenti collettivi (C. Giust. Ue, 9 luglio 2015, C-229/14, *Balkaya*, punti 34 e 44) e della Direttiva 92/85 sulla sicurezza e salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (C. Giust. Ue, 20 settembre 2007, C-116/06, *Kiiski*, punto 25).

¹⁰² COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione *relativa a un quadro strategico dell’Ue in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020*, cit., p. 7.

subordinati “atipici” o addirittura ai lavoratori che organizzano autonomamente la propria attività lavorativa anche quando questa si inserisce nel ciclo produttivo altrui¹⁰³.

Né ai *drivers* lavoratori autonomi che effettuano consegne di merci a domicilio organizzate attraverso piattaforme digitali potrebbe applicarsi la disciplina di cui al nuovo capo V-*bis* del d.lgs. n. 81/2015, come introdotto dal d.l. n. 101/2019 (conv. in l. n. 128 del 2019). Come vedremo nel prossimo paragrafo, il campo d’applicazione della nuova legge è limitato ai lavoratori autonomi che operano con l’ausilio di veicoli a motore di 50 cc di cilindrata, il che esclude gli autisti di furgoni. Alla fattispecie troverà, invece, applicazione la disciplina generale per i lavoratori autonomi di cui all’art. 14 della l. n. 81/2017, laddove si afferma – al comma 1 – che, in caso di gravidanza, malattia e infortunio, ove il lavoratore svolga attività continuativa per il committente, non si estingue il rapporto, il quale rimane sospeso – senza obbligo di corrispettivo – per un periodo non superiore alle 150 giornate per anno solare, fatto sempre salvo il venir meno dell’interesse del committente. Al successivo comma 3 si aggiunge – con riferimento a tutte le fattispecie di lavoro autonomo – che, in caso di malattia e infortunio che impedisca lo svolgimento della prestazione per oltre 60 giorni, il versamento dei contributi e dei premi assicurativi è sospeso per l’intera durata della malattia e dell’infortunio sino a un massimo di due anni, superati i quali il lavoratore è tenuto a versare i contributi e i premi maturati durante il periodo di sospensione mediante rate.

3.3. Salute e sicurezza del lavoro su due ruote

Il lavoro di consegna di beni (prevalentemente di pasti preconfezionati, ma anche di farmaci, generi alimentari e di prima necessità al servizio di catene di distribuzione, ecc.) a domicilio organizzata attraverso piattaforme digitali, quello del «ciclo fattorino»¹⁰⁴ o *rider*, rientra tra i «mestieri ‘tradizionali’ che si trasformano includendo mansioni e competenze connesse all’interazione con artefatti tecnologici digitali»¹⁰⁵.

In questa sede ci occupiamo anche di questa figura professionale, perché rappresenta – in settori come quello del *food delivery* – il segmento terminale della

¹⁰³ O. BONARDI, *Articolo 3. Campo di applicazione*, in C. ZOLI (a cura di), *I. Principi comuni*, in L. MONTUSCHI (diretti da), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. n. 81/2008 e successive modifiche. Commentario*, Zanichelli, Bologna, 2011, p. 59 e spec. p. 67 ss.; da ultimo, P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2019, n. 1, I, p. 41 ss., che ricorda come la Dir. 91/383 richieda che siano assicurate ai lavoratori aventi un rapporto di lavoro a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale non le stesse misure di sicurezza previste per i lavoratori subordinati standard, ma il raggiungimento dello stesso livello di protezione, anche mediante una tutela differenziale.

¹⁰⁴ M. BARBIERI, *Della subordinazione dei ciclofattorini*, in “Labour & Law Issues”, 2019, n. 2, p. 1 ss.

¹⁰⁵ A. SALENTO, *Digitalizzazione delle imprese e trasformazione delle competenze. Quadro analitico e riscontri empirici*, in “Labor”, 2019, n. 2, p. 131 ss., spec. p. 133.

logistica distributiva. Trattasi di una figura per certi aspetti ibrida, che svolge mansioni già sperimentate (c'è chi ha evocato il precedente dei *pony express*¹⁰⁶), ora modernizzate tramite l'intermediazione di piattaforme che si servono (di norma) di algoritmi nella selezione degli addetti, nella definizione delle «rotte», nella valutazione (in buona parte basata sulla disponibilità) dell'attività lavorativa¹⁰⁷. Secondo un'indagine esplorativa condotta – tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019 – nel Comune di Milano, il lavoro coinvolge prevalentemente soggetti di sesso maschile¹⁰⁸, con un'età perlopiù al di sotto dei 30 anni, stranieri (con una componente minoritaria di italiani, in genere studenti). La quota maggiore degli intervistati lavora 40 ore a settimana, con punte fino a 50 ore ed oltre¹⁰⁹.

Nel 2019 sono stati adottati due atti legislativi a livello dell'Ue, che incidono sul lavoro svolto attraverso piattaforme informatiche. Ma né la Direttiva 2019/1152 («relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Ue»), né il Regolamento (UE) n. 2019/1150 («che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online») contengono disposizioni specifiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro¹¹⁰.

La Direttiva 2019/1152 stabilisce alcuni diritti minimi che dovrebbero applicarsi a tutti «coloro che hanno un contratto o un rapporto di lavoro» (art. 1, par. 2). Essa richiama in proposito la già ricordata giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla nozione di «worker»¹¹¹. Perciò, ai sensi del *considerando* 8, i «lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i lavoratori tramite piattaforma digitale.. » potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della Direttiva solo se soddisfano i criteri discretivi di cui alla giurisprudenza Ue. Di conseguenza, in quanto non soddisfano questi criteri, restano esclusi dall'ambito di applicazione della Direttiva tutti i lavoratori «effettivamente autonomi» (come i collaboratori coordinati e continuativi *ex art.* 409, n. 3, c.p.c., come riformato dall'art. 15 della l. n. 81/2017; i collaboratori occasionali; i lavoratori a partita Iva)¹¹², fatto salvo – come già ricordato – il caso

¹⁰⁶ M. BIASI, *Dai pony express ai riders di Foodora*, Adapt, Working Paper, 2017, n. 11, p. 1 ss.

¹⁰⁷ Per un'analisi comparata del tema vd. V. DE STEFANO, *The rise of the «just-in-time workforce»: On-demand work, crowdwork and labour protection in the «gig-economy»*, ILO Conditions of Work and Employment Series No. 71, 2016; i saggi contenuti in *Automation, Artificial Intelligence & Labour Law*, numero speciale di «Comparative Labour Law & Policy Journal», vol. 41, n. 1; nonché quelli contenuti in I. DAUGAREILH, C. DEGRYSE, P. POCHE (a cura di), *The platform economy and social law: Key issues in comparative perspective*, in «Working Paper Etui», n. 10/2019.

¹⁰⁸ Dall'indagine condotta tramite 218 interviste si ricava - sia pure in termini indicativi - che la componente femminile è solo del 3%: L.M. FASANO, P. NATALE (a cura di), *I riders. Una ricerca di carattere ricognitivo*, <https://www.slideshare.net/CristinaTajani>, 2019.

¹⁰⁹ L.M. FASANO, P. NATALE (a cura di), *I riders. Una ricerca di carattere ricognitivo*, cit.

¹¹⁰ Salvo non voler ricondurre all'area della salute e sicurezza la previsione della Dir. 2019/1152 per cui, «se l'organizzazione del lavoro è interamente o in gran parte prevedibile», il datore è tenuto ad informare il lavoratore sulla «durata normale della giornata o della settimana di lavoro (...), nonché (sulle) eventuali condizioni relative al lavoro straordinario e alla sua retribuzione e, se del caso, (sulle) eventuali condizioni relative ai cambi di turno» (art. 4, par. 2, lett. *h*).

¹¹¹ V. *supra*, par. 3.2.

¹¹² Ai sensi del *considerando* 8, «i lavoratori effettivamente autonomi non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente Direttiva».

in cui sia applicabile l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 sulle collaborazioni etero-organizzate¹¹³. Pertanto, malgrado le ambizioni iniziali della Commissione, la Direttiva 2019/1152 considera i lavoratori tramite piattaforma digitale solo marginalmente. Inoltre, nell'elenco delle informazioni che devono essere fornite al lavoratore ai sensi dell'art. 4 della Direttiva stessa sono assenti le informazioni necessarie ai lavoratori che utilizzano strumenti di lavoro informatici (ad esempio, non viene previsto l'obbligo di comunicare né il funzionamento dell'algoritmo, né i sistemi di *rating*, né i sistemi in base a cui vengono assegnati gli incarichi).

Qualche dato normativo in più si ricava dal citato Regolamento 2019/1150 sull'equità e la trasparenza per gli utenti dei servizi di intermediazione online, il quale si applica ai lavoratori effettivamente autonomi, o meglio a qualsiasi «privato che agisce nell'ambito delle proprie attività commerciali o professionali» (art. 2, punto 1). Il Reg. prevede obblighi di trasparenza a carico del fornitore di servizi di intermediazione online, quando questo stabilisce unilateralmente i termini e le condizioni della relazione contrattuale (*considerando* 14). La situazione di squilibrio contrattuale giustifica l'imposizione, a carico del fornitore di servizi di intermediazione online, dell'obbligo di comunicare le ragioni di sospensione o cessazione della fornitura dei servizi (art. 3) e i parametri che determinano il posizionamento (*rating*) (art. 5). Il fornitore di servizi di intermediazione online deve altresì rispettare una determinata procedura in caso di limitazione, sospensione o cessazione del servizio (art. 4)¹¹⁴.

Anche in Italia il percorso riservato ai *riders* per accedere alle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro costituisce un Gran Premio della Montagna. Esso è infatti legato a doppio filo al problema della qualificazione del rapporto di lavoro e, come questo, risente di tutte le incertezze derivanti da un quadro normativo oltre che lacunoso, in continua evoluzione.

Il d.l. n. 101/2019 (conv. in l. n. 128/2019) ha ammesso la possibilità di inquadrare la fattispecie sia all'interno delle collaborazioni organizzate dal committente, modificando l'originaria versione dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, sia come autentiche collaborazioni coordinate e continuative o come lavoro autonomo di carattere discontinuo e/o occasionale, introducendo con il nuovo capo *V-bis* nel corpo del d.lgs. n. 81/15 una disciplina a favore dei «lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all'art. 47, comma 2, lett. *a*), del codice della strada (...), attraverso piattaforme anche digitali»

¹¹³ Peraltro è altresì possibile escludere dall'ambito di applicazione della Direttiva i lavoratori che abbiano un rapporto di lavoro molto breve; ai sensi dell'art. 1, par. 3, «gli Stati possono decidere di non applicare gli obblighi stabiliti dalla presente Direttiva ai lavoratori il cui rapporto di lavoro» sia di durata uguale o inferiore a 3 ore a settimana calcolate in un periodo di riferimento di quattro settimane consecutive.

¹¹⁴ Per un approfondimento si rinvia a A. ALLAMPRESE, S. BORELLI, *C'è trasparenza e trasparenza. Gli obblighi di informazione al tempo della gig economy*, in «Diritto&Lavoro flash», 2019, n. 4, p. 4 ss.

(art. 47-*bis* del d.lgs. 81/2015). La doppia menzione¹¹⁵, nell'art. 2 e nel capo V-*bis*, ha indotto la giurisprudenza a collocare l'attività dei *riders* nell'ambito delle collaborazioni organizzate dal committente e questa appare, in effetti, la categoria che in linea astratta sembra meglio corrispondere alla realtà sociale, ovvero alla maggioranza dei rapporti di lavoro che si è diffusa e che è giunta al vaglio della magistratura. La doppia categorizzazione peraltro non esclude che tra il *rider* e la piattaforma sia stipulato un vero e proprio contratto di lavoro subordinato *ex art.* 2094 c.c.¹¹⁶, come del resto prevede anche il Ccnl Logistica, Trasporto merci del 2017, il quale per primo ha riconosciuto la figura dei *riders*¹¹⁷.

Ai fini della sicurezza sul lavoro, dunque, quando il contratto sia di lavoro subordinato, trova integrale applicazione sia l'obbligo generale di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c., sia il d.lgs. n. 81/2008.

Quando però le prestazioni dei *riders* non siano subordinate ma organizzate dal committente, come deciso nel noto caso Foodora dalla Cassazione¹¹⁸, i dubbi interpretativi si ripropongono: da un lato, vi è chi sostiene che *ex art.* 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015 dovrebbe trovare applicazione direttamente sia l'art. 2087 c.c., sia l'intero *corpus* delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 81/2008¹¹⁹; dall'altro, si osserva come vi siano alcune norme relative al lavoro subordinato che non possono trovare applicazione ai rapporti di lavoro contraddistinti dal requisito della etero-organizzazione, in quanto incompatibili con la mancanza di subordinazione¹²⁰. Diversi elementi militano però a sostegno della tesi dell'applicabilità di principio dell'intera disciplina in materia di salute e sicurezza. Anzitutto, in linea generale, il fatto di svolgere la prestazione di lavoro al di fuori

¹¹⁵ Su cui v., tra i numerosi contributi, S. GIUBBONI, *I riders e la legge*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 2019, p. 847; G. FERRARO, *Nuove subordinazioni e vecchie categorie giuridiche*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2020, I, pp. 372-373; M. MAGNANI, *Subordinazione, eteroorganizzazione e autonomia tra ambiguità normative e operazioni creative della dottrina*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2020, p. 105 e spec. p. 107; O. RAZZOLINI, *I confini tra subordinazione, collaborazioni etero-organizzate e lavoro autonomo coordinato: una rilettura*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2020, p. 345 ss.; R. ROMEI, *I riders in Cassazione: una sentenza ancora interlocutoria*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2020, I, p. 89.

¹¹⁶ Trib. Palermo, 24 novembre 2020, inedita a quanto consta. V. in dottrina, sia pure con diverse impostazioni, E. ALES, *Oggetto, modalità di esecuzione e tutele del "nuovo" lavoro autonomo. Un primo commento*, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 2019, n. 4, p. 719; M. BARBIERI, *Della subordinazione dei ciclofattorini*, cit., p. 40; A. PERULLI, *Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione": le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 410/2020", p. 1 ss.; R. VOZA, *Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?*, cit., p. 9.

¹¹⁷ Il Ccnl del 2017 ha rinviato ad una successiva intesa la definizione dell'inquadramento e del trattamento dei *riders*, intesa che è stata siglata - come già ricordato - il 18 luglio 2018, a cui si è aggiunto, da ultimo, il Protocollo (attuativo dell'art. 47-*bis*, del d.lgs. n. 81/2015) del 2 novembre 2020, su cui v. *infra* nel testo. Per un commento all'accordo del 2018 v. S. BOLOGNA, S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica*, cit., p. 149.

¹¹⁸ Cass. civ., sez. lavoro, 24 gennaio 2020, n. 1663, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2020, II, p. 252, con nota di M. FAIOLI.

¹¹⁹ Corte App. Torino, 4 febbraio 2019, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2019, II, 91, con nt. di U. CARABELLI, C. SPINELLI.

¹²⁰ A. PERULLI, *Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione"*, cit., p. 61. In senso contrario G. FERRARO, *Nuove subordinazioni e vecchie categorie giuridiche*, cit., p. 364.

dei locali del datore di lavoro, pacificamente, non esime quest'ultimo dall'obbligazione di sicurezza e non ne determina alcuna intrinseca incompatibilità. Allo stesso modo la previsione di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008, seppur con la sua infelice limitazione al lavoro coordinato e continuativo svolto “nei luoghi di lavoro del committente”, fa ritenere che non vi sia un'ontologica incompatibilità tra i margini di autonomia concessi al lavoratore e la sottoposizione dello stesso alle disposizioni in materia di salute e sicurezza stabilite dal committente e, se ciò è vero con riferimento alle prestazioni coordinate e continuative *ex art.* 409 c.p.c., lo sarà a maggior ragione per quelle organizzate dal committente. Inoltre, la volontà di estendere – con il capo V-*bis* – le disposizioni di cui al d.lgs. n. 81/2008 ai casi di *riders* che lavorano in modo autonomo (continuativi o discontinui e/o occasionali) induce a ritenere che sarebbe assurdo riconoscerne l'applicazione a questi ultimi (su cui v. oltre), ma non a quelli etero-organizzati.

La questione si complica ulteriormente quando si transita nella zona del lavoro autonomo che non presenta le caratteristiche di etero-organizzazione di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015¹²¹, che, comunque – come si è osservato sopra – sembrerebbe avere un ruolo residuale, stante la riconducibilità della stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro dei *riders* alle collaborazioni etero-organizzate¹²², quando non direttamente all'area della subordinazione.

Il quadro delineato originariamente dal d.lgs. n. 81/2008, che aveva limitato la tutela prevenzionistica per le collaborazioni coordinate e continuative *ex art.* 409, n. 3, c.p.c. solo in caso di svolgimento della prestazione nei locali del committente, ha mostrato, sin dalla sua prima formulazione, tutti i suoi limiti¹²³ e contribuisce a rendere scarsamente intelleggibili le disposizioni introdotte nel 2019 a tutela dei *riders* autonomi. Il richiamo ora effettuato dal comma 3 dell'art. 47-*septies*, del d.lgs. n. 81/2015, all'applicazione del d.lgs. n. 81/2008, infatti, non specifica se il rinvio sia all'integralità delle misure di tutela previste per i lavoratori subordinati, se implichi l'applicazione delle disposizioni previste per le collaborazioni coordinate e continuative o se si riferisca alle sole disposizioni stabilite per i lavoratori autonomi (artt. 21 e 26 del d.lgs. n. 81/2008). La questione interpretativa si è posta in tutta la sua drammaticità nella prima fase della diffusione della pandemia, quando – come già ricordato – i *riders* hanno intentato causa alle aziende committenti per vedersi riconosciuti il diritto alla fornitura da parte di queste dei d.p.i. Anzitutto, milita a favore dell'applicabilità integrale del d.lgs. n. 81/2008 l'ontologica contraddizione che altrimenti si realizzerebbe tra il comma 1 dell'art. 21 del d.lgs. cit., che pone a carico del lavoratore autonomo l'obbligo di dotarsi di attrezzature e dispositivi di protezione conformi ai requisiti di legge ed il comma 3 dell'art. 47-*septies*, che impone il rispetto del T.U. salute e sicurezza a “cura ed a spese” del committente. In secondo luogo, ove si ritenesse il contrario – cioè si ritenessero applicabili solo

¹²¹ Cfr. Circolare INL, 30 ottobre 2020, n. 7.

¹²² Cfr. Circolare Min. Lav., 19 novembre 2020, n. 17.

¹²³ V. O. BONARDI, *Articolo 3. Campo di applicazione*, cit., p. 72.

le disposizioni di cui agli artt. 21 e 26 citati – si incorrerebbe in un vero corto circuito logico-giuridico perché si renderebbe la disposizione dell'art. 47-*septies* totalmente inutile.

Correttamente dunque i giudici di merito, chiamati a pronunciarsi in via d'urgenza sul diritto dei *riders* a ricevere i d.p.i. necessari a fronteggiare i rischi di contagio da virus Covid-19, hanno ritenuto sussistente il diritto all'integrale applicazione del T.U. salute e sicurezza, non solo riconducendo – nel caso di specie – le prestazioni dei *riders* all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, ma altresì affermando che “ad identica conclusione si possa giungere anche ove si ritenga applicabile al caso di specie la disciplina del capo V-bis”¹²⁴.

3.3.1. L'assicurazione per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per i *riders*

L'art. 47-*septies* del d.lgs. n. 81/2015 stabilisce, al primo comma, che i *riders* lavoratori autonomi “sono comunque soggetti alla copertura assicurativa” obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al T.U. n. 1124/1965¹²⁵. Ai sensi del secondo comma, “ai fini dell'assicurazione Inail, il committente che utilizza la piattaforma anche digitale è tenuto a tutti gli adempimenti del datore di lavoro previsti dal d.P.R. n. 1124 del 1965”. Pertanto il legislatore del 2019 estende una tutela già prevista per i lavoratori parasubordinati anche ai *riders* lavoratori autonomi discontinui e/o occasionali, per i quali viene definito un criterio contabile per la definizione della retribuzione imponibile su cui calcolare i premi da versare¹²⁶.

Il *rider* sarà protetto contro gli infortuni sul lavoro durante tutto l'arco di svolgimento della sua prestazione, che – per ovvie ragioni – si estrinseca *sempre* fuori dai locali del committente, essendogli le istruzioni impartite attraverso la piattaforma interfacciata con lo *smartphone*. Ne consegue che saranno coperti dall'assicurazione obbligatoria Inail: a) gli infortuni occorsi al *rider* nei suoi spostamenti tra il luogo ove riceve il bene e il luogo ove lo deve consegnare; b) gli infortuni occorsi negli spostamenti dal luogo di abitazione al primo dei luoghi di ritiro del bene da consegnare e viceversa (ossia nel tragitto di ritorno dall'ultimo dei luoghi di consegna sino al luogo di abitazione), nei limiti e alle condizioni di cui al comma 3 dell'art. 2 del d.P.R. n. 1124/1965.

¹²⁴ Così Trib. Firenze, ord. 5 febbraio 2020, a conferma di Trib. Firenze, decr. 1° aprile 2020 (nel senso dell'applicazione dell'art. 71, del d.lgs. n. 81/2008); v. altresì Trib. Bologna, decr. 14 aprile 2020, che giunge alla sostanziale medesima conclusione ma sovrapponendo le tutele di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. 81/2015 ed al capo V-*bis*. V.le tutte in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2020, II, p. 484, con nt. di S. BOLOGNA.

¹²⁵ Per alcuni casi di infortuni mortali per incidenti stradali coinvolgenti i *riders* v. <https://www.osservatoriodiritti.it/2019/01/09/riders-lavoro-chi-sono-come-lavorano/>.

¹²⁶ G. FERRARO, *Nuove subordinazioni e vecchie categorie giuridiche*, cit., p. 369, con riferimento alla seconda parte del comma 1 dell'art. 47-*septies*.

Ai rischi relativi agli infortuni che il *rider* può subire durante la circolazione stradale si aggiungono – come si è già rilevato – quelli di aggressione da parte di terzi e, da ultimo, il rischio da contagio da virus. Scontata l'ammissibilità della tutela Inail nel primo caso, più complessa è la questione del rischio di infezione da Covid-19. Questo è in sé un rischio c.d. "generico", in quanto incombente sulla generalità della popolazione. Lo stesso, tuttavia, può ben risultare "aggravato", fino a divenire "specifico", in relazione a determinate tipologie di attività lavorativa e specifiche condizioni della stessa. Pertanto, la presunzione di origine professionale può ritenersi sussistente anche nella fattispecie del cicofattorino che consegna tramite piattaforma digitale. In questo senso si è espresso l'Inail con riferimento alle attività lavorative che implicano il contatto con il pubblico, senza tuttavia prendere direttamente in considerazione la condizione dei *rider*¹²⁷. È pertanto auspicabile che l'ente previdenziale riconosca la presunzione di occasione di lavoro anche a questa categoria di lavoratori.

Più complicata si presenta la questione attinente all'infortunio occorso al *rider* collaboratore coordinato e continuativo all'interno del luogo (di presa in consegna o di recapito) di disponibilità di un terzo (un ristorante, un cliente, etc.), ossia di locali dei quali la piattaforma committente non ha né la disponibilità giuridica, né tantomeno quella di fatto. In questi casi, occorre distinguere chiaramente le responsabilità del datore di lavoro da quelle di colui che ha la disponibilità dei luoghi di lavoro, entrambe chiaramente circoscritte ai soli casi di colpa o dolo, dovendosi invece escludere forme di responsabilità oggettiva¹²⁸.

Si consideri ad esempio, il caso del *rider* collaboratore che scivola e si infortuna perché il pavimento del ristorante dove è andato a ritirare il cibo da consegnare è bagnato. Posto che l'evento è avvenuto sicuramente in occasione del lavoro, la tutela Inail dell'infortunato va da sé. Il medico certificatore redige il consueto certificato di infortunio e lo invia all'Inail che assicura – ai sensi delle disposizioni vigenti – la relativa tutela. L'Istituto, ove vi sia una responsabilità civile del datore di lavoro o committente o di un terzo soggetto (proprietario dei locali in cui il *rider* ha subito l'infortunio), potrà rivalersi su questi per quanto ha versato al lavoratore¹²⁹. Comunque, l'indennizzo previdenziale conseguente all'evento

¹²⁷ V. la Circolare Inail n. 22 del 20 giugno 2020, per cui ad una condizione di elevato rischio di contagio possono essere ricondotte, oltre agli operatori sanitari, "anche altre attività lavorative che comportano il costante contatto con il pubblico/l'utenza. In via esemplificativa, ma non esaustiva, si indicano: lavoratori che operano in *front-office*, alla cassa, addetti alle vendite/banconisti, personale non sanitario operante all'interno degli ospedali con mansioni tecniche, di supporto, di pulizie, operatori del trasporto infermi, etc. Anche per tali figure vige il principio della presunzione semplice valido per gli operatori sanitari". Sul tema, G. LUDOVICO, *Malattia (per i quarantenati e per gli affetti) e infortuni sul lavoro*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI, *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020, p. 69 ss.; L. LA PECCERELLA, *L'azione di regresso dell'Inail contro i responsabili di infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in C. DE ROBBIO (a cura di), *La responsabilità del datore negli infortuni sul lavoro*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2020, p. 129.

¹²⁸ C. Giust. Ue, 14 giugno 2007, C-125/2005, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2008, II, p. 12, con nt. di O. BONARDI.

¹²⁹ L. LA PECCERELLA, *L'azione di regresso dell'Inail contro i responsabili di infortuni sul lavoro e malattie professionali*, cit. p. 129 ss.

lesivo non copre l'intero spettro dei danni alla salute, restando a carico del soggetto civilmente responsabile, sempre che il lavoratore riesca a provarli, sia il danno complementare, sia, in caso di reato, il danno differenziale¹³⁰.

Sia con riferimento alle azioni di surroga e regresso dell'Inail, sia per quanto riguarda le azioni di risarcimento del lavoratore, occorre dunque verificare se vi siano soggetti responsabili.

Va da sé che non è possibile stabilire una responsabilità a priori dell'uno o dell'altro soggetto, dovendosi verificare caso per caso la dinamica dell'infortunio e il ruolo svolto da ciascun soggetto nel suo accadere concreto. In linea generale, però, si può ricordare come il datore di lavoro/committente risponderà secondo le normali regole di diritto comune, ossia, a seconda dei casi, per responsabilità contrattuale (*ex artt. 1218 e 2087 c.c.*) oppure extracontrattuale (*ex art. 2043 c.c.*), quanto meno nei casi in cui egli non abbia adempiuto agli obblighi specifici posti a suo carico dall'art. 47-ter, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 e consistenti nel fornire al lavoratore "ogni informazione utile" sui rischi specifici esistenti negli ambienti in cui esso viene inviato a ricevere ed a consegnare la merce e sulle misure di prevenzione adottate in relazione all'attività lavorativa¹³¹, con la conseguenza che, ove l'infortunio avvenga per informazione incorretta, lacunosa, o addirittura mancante, la piattaforma risulterà inadempiente agli obblighi di sicurezza e quindi – come sopra detto – responsabile.

Il terzo proprietario dei locali in cui il *rider* collaboratore si infortuna potrà essere invece ritenuto responsabile ove sia stato inadempiente all'obbligo di predisporre un ambiente di lavoro privo di insidie, che la giurisprudenza riconosce sussistente in capo a tutti i datori di lavoro. In tale ultimo caso, se a prima vista sembrerebbe applicabile il rimedio generale dell'art. 2043 c.c. sul danno extracontrattuale – danneggiato e danneggiante non hanno tra loro nessun rapporto contrattuale –¹³², riteniamo più consono ricorrere alla responsabilità contrattuale *ex art. 2087 c.c.* Infatti il *rider* è entrato nei locali di un imprenditore e, secondo un orientamento della giurisprudenza penale, l'imprenditore/datore di lavoro "ha l'obbligo di garantire la sicurezza nel luogo di lavoro per tutti i soggetti che prestano la loro opera nell'impresa, senza distinguere tra lavoratori subordinati e persone estranee all'ambito imprenditoriale, e ricorre l'aggravante della violazione

¹³⁰ V., da ultimo, Cass., 19 giugno 2020, n. 12041, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2020, n. 4, con nt. di M. D'APONTE, per cui l'accertamento incidentale in sede civile del fatto che costituisce reato, sia nel caso di azione proposta dal lavoratore per la condanna del datore di lavoro al risarcimento del c.d. danno differenziale, sia nel caso dell'azione di regresso proposta dall'INAIL, deve essere effettuato secondo le regole comuni della responsabilità contrattuale. Da tale principio ne consegue che è escluso che in tali casi sul lavoratore incomba l'onere di provare la colpa del datore, essendo egli onerato unicamente dalla dimostrazione del fatto materiale, dell'attività svolta e del nesso di causalità tra occasione di lavoro e infortunio; mentre allo scopo di escludere la propria responsabilità, il datore di lavoro dovrà dimostrare di aver adottato tutte le cautele antinfortunistiche e le misure protettive idonee a escludere il danno.

¹³¹ Cfr. anche art. 26, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 81/2008, con riferimento agli obblighi del committente in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture a lavoratori autonomi.

¹³² V., sia pure in termini dubitativi, F. PASCUCCI, *Profili della responsabilità del terzo per la sicurezza del lavoratore agile*, in "Giustizia Civile.com", 17 settembre 2018, p. 18.

di norme antinfortunistiche anche quando la vittima è persona estranea all'impresa, in quanto l'imprenditore assume una posizione di garanzia in ordine alla sicurezza degli impianti non solo nei confronti dei lavoratori subordinati o dei soggetti a questi equiparati, ma altresì nei riguardi di tutti coloro che possono comunque venire a contatto o trovarsi ad operare nell'area della loro operatività¹³³. La Cassazione penale ha ampliato il campo dell'obbligo di sicurezza contenuto nell'art. 2087 c.c., estendendolo anche ai frequentatori a vario titolo degli ambienti di lavoro, purché l'evento dannoso sia diretta conseguenza della violazione delle norme in materia di sicurezza e il danneggiato non "abbia posto in essere un comportamento di volontaria esposizione a pericolo"¹³⁴.

3.3.2. La sicurezza del lavoro su due ruote nella contrattazione collettiva

In un contesto in cui l'orario medio di lavoro risulta sulle 40 ore settimanali, con punte di 50¹³⁵, ed in cui sono ormai noti alla cronaca fenomeni di grave sfruttamento lavorativo, con richieste di prestazioni, tra l'altro, "non compatibili con una tutela minima delle condizioni fisiche del lavoratore"¹³⁶, la disciplina legale sull'orario mostra tutti i suoi limiti. Da un lato, infatti, essa non è applicabile al lavoro del *rider* autonomo, dall'altro, anche quando si tratti di prestazioni subordinate od organizzate dal committente, si pone il problema di stabilire se i limiti di orario siano quelli generali o quelli più ridotti relativi alle prestazioni di lavoro discontinuo.

È questa la scelta fatta anche dal Ccnl Logistica, Trasporto merci del 2017, come integrato dal già citato accordo del 18 luglio 2018, che riconosce per la prima volta la figura del *rider*, inserendo due nuovi profili professionali (inquadri alle lett. I ed L), e definisce la prestazione lavorativa come discontinua. Si fissano comunque: un orario ordinario di lavoro pari a 39 ore settimanali distribuibile sino a un massimo di 6 giorni nell'arco della settimana; una durata medio massima dell'orario settimanale, comprensiva dello straordinario, che non può superare le 48 ore; un orario ordinario di lavoro giornaliero, distribuibile su un nastro lavorativo di 13 ore, che può essere articolato tra un minimo di 2 ore e un massimo di 8 ore (estensibili a 10 nel caso in cui il lavoratore venga adibito, per una parte della prestazione, ad attività di magazzino). Anche per i *riders*, alcune previsioni

¹³³ V., fra le altre, Cass. pen., sez. IV, 21 gennaio 2016, n. 2525, in R. GUARINIELLO, *Il T. U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, 8° ed., Milano, Ipsoa, 2016, pp. 120-121.

¹³⁴ Cass. pen., sez. IV, 4 dicembre 2015, n. 51190, in R. GUARINIELLO, *Il T. U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, cit., pp. 120-121. Sul punto cfr. F. PASCUCCI, *Profili della responsabilità del terzo per la sicurezza del lavoratore agile*, cit., pp. 17-18.

¹³⁵ V. *supra*, par. 3.3.

¹³⁶ Si v. in tal senso il decreto di Trib. Milano 28 maggio 2020, n. 9, spec. p. 56, che ha commissariato Uber Italy s.r.l. per il reato di sfruttamento lavorativo di cui all'art. 603-bis c.p., in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 4/2020, con nota di A. LOFFREDO. Sul decreto v. anche C. ALESSI, *Formazione e competenze nel settore della logistica*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2020, I, p. 408 ss.

limitano parzialmente il fenomeno del *benching*. Ciò avviene attraverso la definizione di “orario di lavoro”, per tale intendendosi ogni periodo “compreso tra l’inizio e la fine del lavoro (...) determinato in coincidenza con gli orari indicati dal datore di lavoro con preconnoscenza individuale indicativamente settimanale” e, sostanzialmente, con decorrenza dal momento in cui il lavoratore si trova all’orario previsto nell’area predefinita dal datore, disponibile ad eseguire i compiti connessi all’attività di servizio per la durata dell’orario assegnato. Come appena detto, è stabilita una durata minima della prestazione, che non può essere inferiore alle due ore giornaliere e, per i lavoratori *part-time*, a dieci ore settimanali.

Queste innovative previsioni sono messe a dura prova dalla sottoscrizione, in data 9 settembre 2020, di un contratto collettivo tra Assodelivery e un solo sindacato, l’Ugl, che qualifica i *riders* come lavoratori autonomi, li retribuisce sulla base di un sistema di cottimo puro¹³⁷ ed esclude espressamente l’applicazione della disciplina delle collaborazioni organizzate dal committente, richiamando, a tale fine, sia la deroga consentita dall’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, all’applicazione della disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni etero-organizzate, sia quella relativa alle sole modalità del compenso prevista per i *riders* lavoratori genuinamente autonomi dall’art. 47-*quater* del medesimo d.lgs. n. 81/2015. Con riferimento al tempo di lavoro è stabilito esclusivamente che il *rider* “non potrà essere assoggettato ad alcun vincolo di orario o reperibilità” (art. 7).

Per quanto riguarda la sicurezza del lavoro, essa è menzionata per la prima volta all’art. 13, ove, dopo aver introdotto un premio per il raggiungimento del numero di 2000 consegne annue o suoi multipli (di 600 €), si stabilisce che “ai fini della sicurezza dei lavoratori, che non devono essere in alcun modo incentivati a correre rischi, questa misura sarà limitata nell’ambito dell’anno solare al valore massimo di 1500 € per singola piattaforma”. Il contratto prevede altresì che la piattaforma metta a disposizione i d.p.i.: questi sono individuati in un indumento ad alta visibilità e in un casco, che potranno essere sostituiti dopo, rispettivamente, 1500 e 4000 consegne (art. 14). L’art. 18 aggiunge ulteriori misure di sicurezza, elencate dalle lett. dalla *a*) alla *e*), e consistenti: nell’assicurazione dell’applicazione del d.lgs. n. 81/2008 “così come previsto dal combinato disposto degli artt. 47-*bis* e 47-*septies* del d.lgs. 81/2015”, nella consegna da parte del *rider* di una dichiarazione di verifica dell’idoneità professionale e, da parte della piattaforma, di un “informativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro”, nella fornitura dei d.p.i. da parte dell’azienda secondo quanto già previsto dall’art. 14 e nella realizzazione, da parte delle aziende, di percorsi di formazione in materia di sicurezza stradale e trasporto e consegna degli alimenti tramite piattaforma *e-learning*.

¹³⁷ Il compenso è pattuito a consegna sulla base del tempo stimato per la sua effettuazione, con un minimo equivalente a 10 euro all’ora, con un’indennità integrativa in caso di lavoro notturno, festivo o in condizioni eterologiche avverse, che può arrivare - in caso di concomitanza delle tre circostanze - ad un massimo del 20%. È altresì prevista la remunerazione della disponibilità del lavoratore, ma solo in caso di apertura di nuove zone di servizio e per un periodo di tempo limitato.

Le misure così previste appaiono per più versi criticabili. Anzitutto per la loro ambiguità di fondo: l'applicazione del T.U. in materia di sicurezza sul lavoro avviene, infatti, alle condizioni stabilite dal d.lgs. n. 81/2015; ciò dovrebbe indurre a ritenere che la piattaforma debba dare applicazione integrale al T.U., come del resto sostenuto dalla giurisprudenza¹³⁸; d'altra parte, un rinvio così generico, unito alle disposizioni successive – ed in particolare alla richiesta di certificazione di idoneità del lavoratore, che riecheggia gli obblighi stabiliti dall'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 in caso di appalto e di affidamento dei lavori a lavoratori autonomi –, sembrerebbero suggerire l'interpretazione in assoluto più riduttiva, tesa all'applicabilità esclusivamente delle disposizioni del T.U. del 2008 relative al lavoro autonomo. Il richiamo al comma 1 dell'art. 47-*bis*, e cioè sostanzialmente alla salvezza dell'applicabilità della disciplina delle collaborazioni etero-organizzate (che, forse, vorrebbe essere intesa come un indiretto richiamo alle possibilità di deroga a quella disciplina previste dal comma 2 dell'art. 2), sembrerebbe inoltre voler accreditare una lettura della clausola contrattuale tale da far ritenere che gli obblighi di sicurezza della piattaforma si esauriscano nell'adempimento delle misure previste dallo stringato elenco contenuto nel contratto collettivo.

A tacer d'altro – e cioè del fatto che la limitazione del premio “ai fini della sicurezza dei lavoratori” sembra una presa in giro e che i diritti sindacali riconosciuti dal contratto collettivo sono limitati all'esazione delle quote associative – nel complesso, queste disposizioni sono del tutto insufficienti e sicuramente riduttive rispetto al dettato legislativo. Basti pensare all'obbligo che il d.lgs. n. 81/2008 pone in capo al datore di lavoro di mettere a disposizione attrezzature di lavoro conformi ai requisiti di sicurezza e di provvedere alla loro regolare manutenzione e verifica periodica, all'obbligo di fornire tutti i d.p.i. che potrebbero essere necessari e, quindi, anche ad esempio guanti, luci di segnalazione e indumenti protettivi per lo svolgimento della prestazione in caso di condizioni meteorologiche avverse, alla totale insufficienza delle previsioni in materia di informazione e formazione dei lavoratori rispetto ai ben più consistenti obblighi stabiliti dal T.U. del 2008, o, ancora, alla mancanza di sottoposizione a sorveglianza sanitaria dei lavoratori che svolgono turni notturni.

È ancora presto per dire se i lavoratori accetteranno simili condizioni contrattuali, definite “pirata” dalle altre confederazioni comparativamente più rappresentative che non lo hanno sottoscritto. La questione ancora una volta sconta tutti i problemi derivanti da un sistema generale di rappresentanza sindacale che non ha ancora trovato un assetto adeguato ed è acuita dalla frammentazione, da un lato, della rappresentanza datoriale propria del settore logistico e, dall'altro, di quella dei lavoratori, ancora non in grado di rappresentare adeguatamente l'universo degli atipici.

Ad avviso di chi scrive, in alcun modo il contratto collettivo sottoscritto esclusivamente da Ugl può considerarsi comparativamente più rappresentativo

¹³⁸ V. *supra*, par. 3.3.

dell'universo dei ciclofattorini¹³⁹. In senso contrario si è però è sostenuto che il contratto in questione dovrebbe considerarsi maggiormente rappresentativo perché non vi sarebbero altre organizzazioni sindacali con più iscritti rispetto a Ugl Rider, e perché, in regime di libertà sindacale, sarebbero stati proprio Assodelivery e Ugl a dare vita al nuovo settore contrattuale¹⁴⁰. In altri termini, la diversità e specificità della nuova categoria collettiva e la sua – più che altro asserita – non sovrapposibilità al settore logistico, che – come si è visto – ha già predisposto una regolamentazione del lavoro dei *riders*, impedirebbe la comparazione. La conseguente assenza di concorrenti renderebbe il nuovo Ccnl di *default* più rappresentativo. Anzitutto, in linea generale, la tesi per cui ogni volta che si crei una nuova categoria il sindacato stipulante sarebbe automaticamente il più rappresentativo al suo interno è stata sottoposta a critica, soprattutto perché così opinando basterebbe una qualsivoglia modifica dell'ambito di applicazione del contratto collettivo per vanificare la funzione di filtro selettivo per la quale il requisito della maggiore rappresentatività comparata è stato posto¹⁴¹. Inoltre, non pare che la diversità dell'attività svolta dalle imprese aderenti alle associazioni che hanno firmato il Ccnl logistica e da quelle che aderiscono ad Assodelivery possa di per sé avere valenza dirimente: il filtro della rappresentatività comparata, sia nell'art. 2, comma 2, sia nell'art. 47-*quater* del d.lgs. n. 81/2015 ha la funzione di assicurare che la deroga alle disposizioni di legge sia posta in essere da soggetti dotati di quella soglia di rappresentatività necessaria per esprimere il consenso dei lavoratori e tutelarne adeguatamente gli interessi. Ciò significa che, per poter esplicitare l'effetto derogatorio rispetto alla legge, è indispensabile verificare la sussistenza della maggiore rappresentatività comparata delle organizzazioni dei lavoratori. Quella delle associazioni imprenditoriali, in altri termini, non può essere considerata di per sé sufficiente e, anzi, pur essendo richiesta *ex art. 47-*quater**, non lo è dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015.

Orbene, fermo restando che la maggiore rappresentatività comparata deve essere dimostrata, almeno a prima vista Ugl Riders non sembra potersi considerare comparativamente più rappresentativa. sia che si considerino i soli *riders* subordinati, sia che si considerino solo quelli autonomi, sia che li si prendano in considerazione – come parrebbe più convincente – come categoria professionale a prescindere dalla qualificazione del rapporto di lavoro. Il coordinamento denominato “*ridexidiritti*”, che aggrega le nuove Union dei *riders* e le associazioni dei lavoratori atipici facenti capo a Cgil Cisl e Uil, ha dimostrato di avere una

¹³⁹ Sul tema della rappresentatività del sindacato Ugl rispetto ai *riders* v. la nota del Ministero del lavoro prot. 9430 del 17 settembre 2020, in <http://www.bollettinoadapt.it/contratto-collettivo-nazionale-per-la-disciplina-dellattivitadi-consegna-di-beni-per-conto-di-altrui-svola-da-lavoratori-autonomi-c-d-rider/>.

¹⁴⁰ Cfr. P. ICHINO, *Contratto per i riders: è davvero “pirata”?*, in <https://www.pietroichino.it/?p=56873> e ID., *Il contratto dei riders e l'arrampicata del Ministero sugli specchi*, in <https://www.pietroichino.it/?p=57398>.

¹⁴¹ G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University press, 2020, p. 184 ss.; M. PERUZZI, *Viaggio nella “terra di mezzo” tra contratti leader e pirata*, in “Lavoro e diritto”, 2020, p. 211, spec. p. 216.

capacità di mobilitazione ed autodifesa notevoli, accreditandosi anche presso le istituzioni pubbliche e raggiungendo livelli di notorietà ben maggiori di quelli del neoistituto Ugl Rider. Anche a ritenere che la comparazione non debba farsi tra sindacati ma tra contratti, la conclusione non cambierebbe. Dopo la sottoscrizione, il 2 novembre 2020, da parte di 22 associazioni datoriali del settore della logistica e di Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uil Trasporti, del protocollo attuativo dell'art. 47-*bis* del d.lgs. n. 81/2015 – Ccnl Logistica, Trasporto merci, Spedizioni, quest'ultimo sembra proprio costituire il contratto più rappresentativo, oltre che dell'universo dei *rider* subordinati, anche di quello degli autonomi.

In conclusione, ammesso ma non concesso che si possa configurare una rappresentatività sindacale dei lavoratori etero-organizzati, coordinati e continuativi od occasionali, totalmente slegata da quella dei lavoratori subordinati, il sindacato Ugl che ha sottoscritto il contratto collettivo con Assodelivery del 9 settembre 2020, per poter fruire della deroga di cui al comma 1 dell'art. 2, del d.lgs. n. 81/2015, prevista dal comma 2 del medesimo articolo ed espressamente richiamata dal contratto collettivo medesimo, dovrebbe quantomeno dimostrare di godere di una rappresentatività adeguata all'interno dell'universo variegato delle associazioni sindacali che negli ultimi anni si sono fatte carico delle istanze di tutela dei lavoratori autonomi e parasubordinati. In assenza di tale dimostrazione deve ritenersi, in ogni caso, integralmente applicabile la disciplina di cui al d.lgs. n. 81/2015 e con essa quella di cui al d.lgs. n. 81/2008. Alla medesima conclusione si deve giungere per quanto riguarda l'applicabilità della disciplina limitativa dell'orario di lavoro di cui al d.lgs. n. 66/2003, avendo la giurisprudenza ricondotto anche le prestazioni dei *riders* retribuite a consegna, come quelle previste dal contratto collettivo di cui qui si discute, alle collaborazioni organizzate dal committente¹⁴².

Al netto delle questioni derivanti dall'intreccio tra qualificazione del rapporto, applicabilità delle norme di tutela del lavoro subordinato e rappresentatività sindacale, restano sul tappeto – per tutti i *riders* – le difficoltà connesse ai rischi derivanti dall'estrema flessibilità del lavoro e da orari di lavoro discontinui e in molti casi eccessivamente lunghi, dall'operare in ambienti esterni, con tutti i pericoli connessi alle condizioni metereologiche, al traffico nonché alla faticosità del lavoro e, non ultimi, ai rischi derivanti dal contatto con il pubblico in un contesto di isolamento della persona che lavora.

4. Conclusioni

L'analisi relativa alle innovazioni tecnologiche nel settore della logistica ha mostrato come sarebbe semplicistico ritenere che questa porti automaticamente al miglioramento delle condizioni di lavoro; dovendosi piuttosto verificare come i

¹⁴² Cass. civ., sez. lavoro, 24 gennaio 2020, n. 1663, cit.

rischi e la penosità del lavoro si modifichino, implicando sia disturbi psicofisici diversi rispetto a quelli della tradizionale movimentazione dei carichi, sia nuove problematiche di carattere psicosociale connesse alle forme di neo-taylorismo che l'uso di algoritmi e di sistemi di controllo informatizzati portano con sé.

A queste problematiche si aggiungono quelle tipiche dell'organizzazione del lavoro logistico, che richiede un'altissima flessibilità sia interna, con adattabilità a diverse mansioni ed a orari di lavoro prolungati, sia esterna tramite il ricorso a diffuse forme di intermediazione e lavoro precario. La struttura delle catene logistiche articolata su vari livelli di appalti e subappalti crea, inoltre, una serie di rischi da interferenza lavorativa non irrilevanti.

Il quadro non migliora quando si verificano le condizioni di lavoro dei trasportatori, il quali risentono, oltre che delle stesse esigenze di flessibilità presenti all'interno dei magazzini sia in termini di mansioni sia di orari di lavoro, anche dell'esposizione ai rischi insiti nel lavorare all'esterno dei luoghi di lavoro in condizioni di isolamento. Per questi ultimi, la tutela della salute e sicurezza sul lavoro risulta strettamente connessa alla questione della qualificazione del loro rapporto di lavoro come subordinato o autonomo; questione che ha visto negli ultimi tempi interventi del legislatore non sempre all'altezza delle sfide poste dal lavoro logistico.

Il quadro complessivo che ne emerge presenta luci ed ombre: per un verso, i principi fondamentali in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro sembrano forgiati in modo tale da poter comprendere anche le trasformazioni del mondo logistico in atto, garantendo livelli di protezione aggiornati; per altro verso, la normativa specifica, in particolare relativa all'uso delle ICT e delle macchine, mostra di necessitare misure di aggiornamento e adattamento. Allo stesso modo, le problematiche connesse ai tempi di lavoro, che tanto incidono sulla tutela della salute dei lavoratori, mettono in luce tutta l'inadeguatezza dell'attuale disciplina in tema di orario di lavoro.

In questo contesto, la linea di politica del diritto perseguita a livello europeo e nazionale, e volta all'estensione di alcune particolari tutele a tutte le forme di lavoro e in particolare ai *riders*, si muove nella giusta direzione; essa non sembra però incidere sul nodo centrale del problema, costituito dalle modalità stesse di organizzazione delle catene del valore logistiche, che richiedono lavoro discontinuo e al contempo soggetto a ritmi intensificati ed a forme di controllo esasperate.

In questo contributo abbiamo cercato di individuare soluzioni puntuali per alcuni degli specifici problemi che sono emersi. Tuttavia, se – come crediamo – la logistica costituisce non solo un settore nevralgico per la distribuzione delle merci, ma anche il cuore delle nuove forme di organizzazione delle catene globali della produzione, non si può fare a meno di pensare ad un intervento strutturale, che sappia integrare il principio dell'adeguamento del lavoro all'essere umano all'interno della complessiva governance dei sistemi logistici.

Abstract

Mentre il settore logistico registra su scala globale un notevole sviluppo, creando nuove opportunità di impiego, la qualità del lavoro non sembra tenere il passo: la maggior parte degli studiosi parla, in proposito, di una low road verso il peggioramento delle condizioni di lavoro e il declassamento sociale. In questo saggio gli A. affrontano le principali problematiche legate alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro e alla gestione dei tempi di lavoro. Lo studio analizza sia le condizioni di lavoro che si verificano all'interno dei magazzini, sia quelle degli addetti al trasporto e alla consegna delle merci.

While the logistics industry is developing at a fast pace, creating new employment opportunities all over the world, it seems that working conditions don't keep up with that growth: many studies talk of a low road to worse jobs rather than to social upgrading. In this essay the Authors discuss the main issues related to health and safety at work and working time regulations in the logistics sectors both for warehouse workers and those employed in the transport and delivery activities.

Parole chiave

Salute e sicurezza, orario di lavoro, addetti ai magazzini logistici, autotrasportatori, corrieri, ciclofattorini

Keywords

Health and safety, working time, warehouse workers, haulers, delivery drivers, riders

Seconda parte: Note e dibattiti



Rls Online - La Rete per il lavoro sicuro Fabbisogni, metodologia e sviluppi della piattaforma sperimentale RLS-online

a cura di Antonio Preteroti, Claudio Arlati, Daniele Di Nunzio, Gianni Fenu, Diana Gagliardi

La presente pubblicazione riassume i risultati e le prospettive del progetto di ricerca di cui al Bando Bric 2016 finanziato dall'Inail – ID 35 “Sviluppo e sperimentazione di una piattaforma di condivisione di conoscenza e buone prassi in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro per le figure della prevenzione, finalizzata a supportare le figure di rappresentanza e tutela della SSL, in particolare gli RLS.”, realizzato dall'Università degli Studi di Perugia, dall'Università degli Studi di Cagliari, dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio e da Sindnova, con la partecipazione delle organizzazioni sindacali.

In particolare, il primo capitolo, realizzato dall'ente finanziatore Inail, dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio e Sindnova, è volto alla descrizione della metodologia osservata nel corso della ricerca e dei risultati della ricerca con riferimento a fabbisogni, reti e tecnologie partecipative per la creazione di una piattaforma online destinata ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza. Il secondo capitolo è stato realizzato dal Dipartimento di Matematica ed informatica dell'Università di Cagliari ed al suo interno vengono descritte l'implementazione e la sperimentazione della piattaforma PICASSO, piattaforma collaborativa nazionale per la tutela della salute e della sicurezza del lavoro, rivolta alla comunità dei Rls, che è la base informatica sulla quale è stata effettuata la sperimentazione. Infine, nel terzo ed ultimo capitolo, di competenza dell'Università degli Studi di Perugia, vengono analizzati i profili giuridici di rilievo del progetto e le prospettive di sviluppo del progetto nel passaggio da una fase sperimentale ad una vera e propria applicazione della piattaforma

I. Fabbisogni, reti e tecnologie partecipative per la creazione di una piattaforma online destinata ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza: metodologia e risultati della ricerca

di M. Mirabile, D. Di Nunzio, C. Arlati, D. Vasselli, V. Boccuni, S. Autieri, F. Biasiotti, I. Delaria, D. Zarra, S. Calleri, C. Frasccheri, D. Gagliardi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Analisi di background. – 3. Metodologia. – 3.1. Indagine sulle priorità per il funzionamento di una piattaforma online dedicata ai RLS. – 3.2. Workshop per l'individuazione dei bisogni e degli interessi dei RLS. – 3.3. Indagine per l'*assessment* del prototipo oggetto della sperimentazione. – 3.4. Scenario workshop per la valutazione della capacità del prototipo di soddisfare in modo appropriato e sostenibile nel tempo l'empowerment dei RLS – 4. Risultati. – 4.1. Indagine sulle priorità per il funzionamento di una piattaforma online dedicata ai RLS. – 4.2. Workshop per l'individuazione dei bisogni e degli interessi dei RLS. – 4.3. Indagine per l'*assessment* del prototipo oggetto della sperimentazione – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione e obiettivi della ricerca*

L'articolo presenta la metodologia e i risultati di una ricerca-intervento sviluppata nell'ambito di un progetto finanziato dal Piano delle Attività di Ricerca 2016-2018 dell'INAIL, realizzata dalla partnership tra Università di Perugia, Università degli Studi di Cagliari, Fondazione Di Vittorio, SindNova, insieme alle organizzazioni sindacali nazionali CGIL, CISL, UIL, in collaborazione con il Dipartimento di Medicina, Epidemiologia, Igiene del Lavoro e Ambientale dell'INAIL.

Il progetto si proponeva di realizzare e collaudare tramite sperimentazione un prototipo di piattaforma in ambiente internet in grado di supportare i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) nello sviluppo della loro azione di prevenzione negli ambienti di lavoro, sia facilitando il loro accesso alle informazioni già esistenti, sia favorendo, anche attraverso il loro coinvolgimento e la valorizzazione delle loro esperienze, la creazione di reti e la generazione e condivisione di nuove conoscenze utili.

Attraverso il progetto si è inteso perseguire contestualmente tre distinti obiettivi di ricerca.

I primi due, di lungo periodo, sono riferibili alla realizzazione della piattaforma nei termini di uno strumento utilizzabile per generare conoscenze sull'attività degli RLS e sulle modalità di interpretazione del loro ruolo.

Da una parte infatti, ci si è proposti di sviluppare la piattaforma come uno strumento idoneo a favorire il coinvolgimento attivo degli RLS finalizzato a sua volta alla condivisione delle conoscenze generate nell'ambito della loro esperienza concreta di attuazione del modello partecipativo della prevenzione.

In questo senso, l'azione di ricerca ha tratto ispirazione diretta dall'esperienza del Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (CRD) e dall'interpretazione da esso fornita all'attività di ricerca: produrre conoscenza utile alle rappresentanze dei lavoratori impegnate nella partecipazione al sistema della prevenzione generata direttamente nell'ambito di questa esperienza¹. La piattaforma quindi rappresenta potenzialmente un osservatorio per l'approfondimento delle problematiche che i RLS affrontano e delle soluzioni che adottano nell'interpretare al meglio il proprio ruolo.

In seconda istanza l'analisi delle modalità di utilizzo della piattaforma da parte dei RLS può rappresentare un'opportunità per acquisire informazioni sul modo in cui essi interpretano il loro ruolo osservando ad esempio la tipologia di informazioni di cui fruiscono, le dinamiche di interazione che stabiliscono tra loro, gli argomenti cui sono maggiormente interessati.

Il terzo obiettivo di ricerca è, invece, più a breve termine ed è stato perseguito attraverso il presente studio condotto ai fini della progettazione e della valutazione del prototipo realizzato nell'ambito dei due anni di progetto. In questo senso, la scelta di coinvolgere un ampio panel di RLS ha permesso di configurare lo studio nei termini di una tipica azione di ricerca intervento finalizzata non solo ad esplorare i fabbisogni informativi e di supporto da parte degli RLS ma anche a individuare quali di questi fabbisogni possono essere effettivamente e concretamente soddisfatti sfruttando il potenziale offerto da uno strumento ICT web-based.

A questo scopo lo studio è stato condotto sia a monte dello sviluppo del prototipo per consentire un'ampia ricognizione dei fabbisogni sia a valle della realizzazione dello stesso, per comprendere l'effettiva capacità dello strumento di dare risposte ai fabbisogni precedentemente identificati e stimolare una loro ulteriore elicitazione focalizzata sulle potenzialità offerte dagli strumenti ICT.

L'obiettivo dello studio presentato è quindi quello di definire un quadro rappresentativo delle dimensioni conoscitive e relazionali su cui è possibile intervenire con le ICT per contribuire all'*empowerment* dei RLS.

L'importanza di intervenire per rafforzare la capacità dei RLS di interpretare il proprio ruolo è diretta conseguenza della centralità che questa figura assume alla luce del modello della salute e sicurezza sul lavoro disegnato dalle norme, dagli standard e dagli orientamenti oggi consolidati, che si basa sulla filosofia della partecipazione.

¹ C. STANZANI (a cura di), *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985). Uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 85-114.

In questo quadro il RLS svolge (o dovrebbe svolgere) un ruolo fondamentale, funzionale a supportare la partecipazione diretta e rafforzare quella indiretta (rappresentativa) di tutti i lavoratori e le lavoratrici per la salute e sicurezza e, quindi, prevedere quanto meno l'integrazione nella valutazione dei rischi e nella pianificazione delle misure preventive e protettive della percezione (inter)soggettiva delle condizioni di lavoro e delle misure adottate dalle persone che operano all'interno del contesto organizzativo, nelle diverse e articolate mansioni. La ricerca dimostra un forte legame tra le modalità di rappresentanza e consultazione dei lavoratori e il miglioramento dei risultati in termini di salute e sicurezza, sostenendo l'idea che la partecipazione contribuisca alle buone pratiche nella gestione della salute e della sicurezza e al miglioramento dei risultati in questo ambito, come ad esempio la riduzione degli infortuni in occasione di lavoro e delle malattie professionali.

2. Analisi di background

I Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza nello svolgimento del proprio ruolo necessitano di informazioni e competenze molto diversificate e specializzate, sia considerando le normative e le pratiche dei sistemi di prevenzione e relazioni industriali a livello nazionale, che le specificità proprie delle attività lavorative a livello d'impresa. Formazione, informazione, capacità di costruire reti per avere un supporto specializzato sono fattori rilevanti per il rafforzamento del ruolo del RLS come emerge da numerose ricerche.

Gli studi in ambito internazionale mostrano l'importanza della formazione continua, dell'accesso e condivisione delle informazioni e della cooperazione tra gli attori per l'assunzione di un ruolo attivo dei RLS e il funzionamento efficace dei sistemi di prevenzione. D'altra parte, le ricerche mostrano le difficoltà di intervento di questa figura e il rischio di un suo isolamento nei sistemi di prevenzione e nei processi produttivi che sono sempre più segmentati, articolati e dinamici².

² D. WALTERS, T. NICHOLS T, J. CONNOR, A.C. TASIRAN, S. CAM, *The role and effectiveness of safety representatives in influencing workplace health and safety*, Suffolk, UK, HSE Books, 2005; A.M. GARCÍA, M.J. LÓPEZ-JACOB, I. DUDZINSKI, R. GADEA, F. RODRIGO, *Factors associated with the activities of safety representatives in Spanish workplaces*, in "Journal of Epidemiology Community Health", Sept. 2007, 61(9), pp. 784-790; M. MENÉNDEZ, J. BENACH, L. VOGEL (eds), *The impact of safety representatives on occupational health. A European perspective*, Brussels, ETUI, 2009; D. DI NUNZIO, P. HOHNEN, P. HASLE, H. TORVATN, L. ØYUM, 2009, *Impact of restructuring on health and safety and quality of work life. Psychosocial risks*, Higher Institute of Labour Studies, Katholieke Universiteit, Leuven, Belgium, 2009; FRICK K., *Worker influence on voluntary OHS management systems. A review of its ends and means*, in "Safety Science", 49, 7, 2011, pp. 974-987; K. FRICK, V. KEMPA, *Occupational Health & Safety Management Systems. When are they good for your health?*, Brussels, Etui, 2011; L.A. HARRIS, K. BENDIX, O. ROBYN, J. WALKER, *Role typology for health and safety representatives*, in "Employee Relations", 34(5), 2012, pp. 481-500; EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK (EU-OSHA), *Worker representation and consultation on health and safety. An analysis of the findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER)*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012; EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK (EU-OSHA), *Management of occupational health and safety in European workplaces - evidence from the Second*

Difficoltà accentuate in alcuni contesti nazionali da un processo di indebolimento di quelle forme di supporto all'azione dei RLS (quali per es. la formazione, la densità sindacale, l'attività ispettiva, il quadro normativo) che sono comunemente identificate come le determinanti strutturali della loro capacità di interpretare in modo attivo il proprio ruolo.³ Il contesto italiano da un lato si caratterizza per una buona base normativa, la presenza diffusa di accordi sindacali e un solido sistema di prevenzione decentrato, dall'altro mostra una estrema frammentazione dei processi produttivi e una forte diversificazione nell'efficacia degli interventi, con il rischio di una "solitudine" dei RLS davanti alla sfida complessa della tutela della salute e sicurezza, sia in termini di supporto alla formazione che di capacità di coinvolgimento nelle scelte aziendali, soprattutto nei contesti imprenditoriali più piccoli e con posizioni marginali nelle filiere produttive e nei riguardi dei lavoratori più vulnerabili, come i più giovani e i migranti⁴.

Per quanto riguarda il contesto italiano, l'INAIL attraverso due diverse indagini rivolte specificatamente ai RLS ha cercato di acquisire alcuni elementi conoscitivi utili a meglio comprendere da una parte come effettivamente questa figura agisce e riesce ad incidere all'interno del sistema della prevenzione aziendale e dall'altra quali sono i fattori in grado di determinare sia in positivo che in negativo l'efficacia della sua azione.⁵ In relazione a quest'ultimo aspetto sono state oggetto di indagine sia le risorse e i mezzi di cui i RLS dispongono per poter svolgere la loro azione in modo adeguato sia le barriere determinate dal contesto in cui agiscono.

Come emerge dall'indagine IMPACT condotta nel 2017, sebbene nella quasi totalità dei casi gli obblighi formativi appaiano rispettati, una parte limitata degli intervistati (25%) ritiene di aver ricevuto una formazione sufficiente a permettergli di svolgere il proprio ruolo in modo adeguato. Al contrario una parte rilevante

European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2), Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018; ETUC-CES, *Health, Safety and Risk Prevention, Improving information, consultation and participation in enterprises*, Brussels, ETUI, 2013; TUC, *Focus on health and safety*, Research report, London, 2016.

³ A. HALL, A. FORREST, A. SEARS Y, N. CARLAN *Making a Difference: Knowledge Activism and Worker Representation in Joint OHS Committees*, Industrial Relations, 2006, vol. 61, n° 3p. 408-436; P. HAYNES, P. BOXALL, AND K. MACKY. *Non-Union Voice and the Effectiveness of Joint Consultation in New Zealand*. Economic and Industrial Democracy, 2005, 26 (2), 229-256; A. YASSI, K. LOCKHART, M. SYKES, B. BUCK, B. STIME, J.M. SPIEGEL, *Effectiveness of joint health and safety committees: A realist review*, in "American Journal of Industrial Medicine", 2013, 56: 424-438.

⁴ M. LA ROSA, C. STANZANI (a cura di), *Sicurezza, prevenzione e qualità del lavoro. Un'analisi comparativa a livello europeo*, Franco Angeli, Milano, 1999; M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli, Torino, 2017; D. DI NUNZIO (a cura di), *Rischi sociali e per la salute: le condizioni di lavoro dei giovani in Italia*, Ediesse, Roma, 2011; DI NUNZIO D., GIACCONE M., DELARIA I., *Lavorare nel commercio e nel turismo. Condizioni di lavoro, salute e sicurezza*, Roma, Ediesse, 2014; D. DI NUNZIO (a cura di), *Il rischio stress lavoro-correlato nel settore metalmeccanico. L'opinione dei rappresentanti sindacali*, Ediesse, Roma, 2015.

⁵ G. BURESTI, B. PERSECHINO, L. FONTANA, B. M. RONDINONE, F. BOCCUNI, S. IAVICOLI *Insula. Indagine nazionale sulla salute e sicurezza sul lavoro - Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza*, INAIL, 2014; R. CAGLIANO, P. TRUCCO, D. DI NUNZIO, S. BELLOMO, G. BURESTI, F. BOCCUNI, S. CALLERI, C. FRASCHERI, M. LUPI, *IMPACT-RLS: indagine sui modelli partecipativi aziendali e territoriali per la salute e la sicurezza sul lavoro*, Roma, INAIL, 2017.

(44%) la ritiene insufficiente facendola quindi rientrare tra i fattori in grado di contribuire alla loro difficoltà a svolgere il loro ruolo. Questi dati da una parte impongono una riflessione che riguarda il rafforzamento della formazione dall'altra richiedono anche di prendere in considerazione l'esistenza di limiti inevitabili di una formazione obbligatoria pensata per soggetti che svolgono un'attività in modo non esclusivo, che in alcuni casi si configura come transitoria, e di allargare la riflessione anche alla disponibilità di risorse complementari idonee a colmare il fabbisogno di conoscenze dei RLS. Si tratta di risorse che non possono essere in nessun modo intese come alternative alla formazione obbligatoria che fornisce le competenze "abilitanti" allo svolgimento del ruolo ma che non può da sola essere sufficiente a permettere ai RLS di muoversi in uno scenario di elevata complessità cognitiva. Come evidenziato dagli studi condotti, anche in scenari non particolarmente sfavorevoli, i RLS sono coinvolti in una rete di discorsi tecnici e collaborativi che possono strutturare la loro comprensione del rischio in maniera funzionale alle esigenze aziendali, così come in discorsi con i medici e/o altri esperti che possono limitare la loro capacità di riconoscere e mettere in discussione la presenza di condizioni pericolose.⁶

Ai fini dell'effettivo *empowerment* dei RLS assume quindi rilevanza anche la disponibilità di risorse in grado di fornire loro supporto nel soddisfare le diverse dimensioni del fabbisogno informativo necessario a permettere un pieno ed effettivo impiego delle competenze acquisite attraverso la formazione.

Tali risorse rappresentano un complemento a cui possono utilmente rivolgersi quei RLS che hanno ricevuto un'adeguata formazione per attingere le informazioni necessarie a svolgere in modo effettivo il loro ruolo.⁷

Come evidenziato anche da recenti studi, la mancanza di tali risorse o la scarsa connessione/consuetudine con esse rischiano di determinare un affidamento esclusivo dei RLS alle risorse informative messe a disposizione dal *management* e dai tecnici della prevenzione aziendali riducendo o addirittura annullando la loro capacità di dare un effettivo apporto dialettico al miglioramento del sistema di prevenzione.⁸

Rispetto a tali risorse si riscontra tuttavia un limitato sforzo da parte della ricerca nell'indagare in modo approfondito la loro disponibilità e accessibilità così come nel delineare le dimensioni che costituiscono il fabbisogno informativo a cui esse dovrebbero riuscire a rispondere.

⁶ V. WALTERS, T. HAINES, *Workers' Use and Knowledge of the 'Internal Responsibility System': Limits to Participation in Occupational Health and Safety*, Canadian Public Policy, 1988, 14, pp. 411-423; V. WALTERS, W. LEWCHUK, R. JACK RICHARDSON, L. MORAN, T. HAINES D. VERMA, *Judgements of Legitimacy Regarding Occupational Health and Safety*, in F. PEARCE and L. SNIDER (eds.), *Corporate Crime: Contemporary Debates*, Toronto: University of Toronto Press, 1995, pp. 284-304.

⁷ D. WALTERS, E. WADSWORTH, *Worker participation in the management of occupational safety and health: qualitative evidence from ESENER-2*, European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA), Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017.

⁸ D. WALTERS, E. WADSWORTH, *Worker participation*, cit.

L'approfondimento qualitativo sui RLS dell'indagine ESENER2 evidenzia che i rappresentanti dei lavoratori che hanno ricevuto una formazione per il ruolo si avvalgono di diverse risorse, tra cui l'ispettorato, le pubblicazioni delle istituzioni statali e professionali sulla SSL, i servizi di prevenzione della SSL, i sindacati e simili.

Tuttavia gli studi che analizzano le determinanti che incidono sull'effettività dell'azione dei RLS non offrono un'esplorazione di quanto e come l'accessibilità, l'utilizzabilità e la completezza delle informazioni che queste risorse mettono a disposizione dei RLS influisca sulla loro azione. L'unica determinata con valore informativo la cui disponibilità viene normalmente indagata a fondo è il supporto delle organizzazioni sindacali.⁹ Se questo da una parte è ragionevole poiché è presumibile ritenere che queste rappresentino il canale informativo elettivo, dall'altra determina un inevitabile *bias* poiché in generale l'importanza del supporto da parte delle organizzazioni sindacali è indagato in modo generico senza articolare l'indagine nelle diverse dimensioni attraverso cui questo si esplica.

I sindacati, a cui la gran parte dei RLS fa riferimento, infatti, non rappresentano solo una risorsa informativa ma svolgono anche un ruolo sostanziale sia nel garantire una formazione adeguata che il supporto agli stessi rappresentanti in eventuali situazioni di conflitto con i datori di lavoro e i dirigenti.¹⁰

I sindacati

Dunque sebbene la capacità di ottenere, elaborare e utilizzare le informazioni specialistiche venga considerata come una delle principali differenze tra la rappresentanza dei lavoratori in materia di SSL e quella su altre questioni relative alle relazioni industriali, la questione della disponibilità di adeguate opportunità per i RLS di soddisfare il proprio fabbisogno informativo resta normalmente sullo sfondo. La disponibilità di risorse informative viene considerata quasi come un dato di contesto dato e non modificabile con cui i RLS devono misurarsi facendo principalmente conto sulla propria capacità/determinazione nel trovare le informazioni che possono ritenere di volta in volta necessarie. In questo senso peraltro sembra muoversi la letteratura sul "*knowledge activism*" che pone in risalto come la propensione dei RLS ad approfondire (in un'ottica di *self-training*) le proprie conoscenze avvalendosi di un'ampia gamma di fonti di informazioni e ad utilizzare in modo appropriato tali conoscenze nell'ambito della propria azione sia in grado di fare la differenza sulla loro possibilità di incidere positivamente sulle politiche aziendali di tutela dei lavoratori.¹¹ Se non può essere contestato il fatto che l'inclinazione personale insieme alla qualità della formazione ricevuta giochino un ruolo importante sul modo in cui viene interpretato il proprio ruolo dai singoli RLS, resta tuttavia interessante comprendere se, ed eventualmente come, la

⁹ A. YASSI, K. LOCKHART, M. SYKES, B. BUCK, B. STIME, J.M. SPIEGEL, *Effectiveness of joint*, cit.

¹⁰ A. HALL, A. FOREST, A. SEAR, N. CARLAN, *Making a difference: knowledge, activism and worker representation in joint OHS committees*, in "Relations Industrielles", 61(3), pp. 408-435.

¹¹ A. HALL, A. FOREST, A. SEAR, N. CARLAN, *Making a difference*, cit.

disponibilità di supporto a soddisfare il proprio fabbisogno informativo può rappresentare un fattore in grado di incidere anche solo in parte sul loro approccio.

Relativamente al contesto italiano, peraltro le indagini condotte evidenziano come il rafforzamento di questo supporto sia un'esigenza effettivamente presente.

La precedentemente menzionata indagine IMPACT infatti evidenzia una difficoltà da parte dei RLS nell'acquisizione di informazioni e documentazioni più approfondite oltre a quanto garantito dagli obblighi di legge (42%). La ricerca evidenzia anche i limiti per la partecipazione dei RLS e la necessità di adottare modelli di prevenzione aziendali e territoriali orientati a favorire la cooperazione tra gli attori.

Il rischio di isolamento dei RLS è determinato da rapporti assenti o conflittuali con altri attori della prevenzione a livello aziendale ma anche dalla difficoltà di trovare un supporto esterno: solo il 14% ha la possibilità di entrare in contatto con tecnici ed esperti esterni all'azienda.

Un'altra ricerca realizzata in Veneto - condotta attraverso tre indagini empiriche rivolte a RLS dell'Industria e dei Servizi, della Scuola e della Sanità della Regione Veneto - evidenzia il fabbisogno di competenze trasversali e tecniche, per costruire una base comune di conoscenze da utilizzare per confrontarsi con gli altri attori della prevenzione¹². Dal punto di vista delle competenze tecnico-professionali, dalla ricerca emerge la richiesta da parte dei RLS di una sempre maggiore acquisizione di conoscenze e capacità specifiche relative ai settori e ai contesti in cui operano, come ad esempio la necessità frequente di chiarimenti, approfondimenti e aggiornamenti sulle normative, e di informazioni sull'uso corretto dei dispositivi di protezione individuale.

Considerando l'accesso alle informazioni e la costruzione di reti sul web la situazione è particolarmente frammentata e sono pochi gli studi che approfondiscono questi aspetti in ambito sindacale. A livello internazionale, le ricerche evidenziano i ritardi del sindacato nell'utilizzo delle tecnologie informatiche e, d'altra parte, le numerose possibilità che queste offrono per la rivitalizzazione dell'azione sindacale¹³. L'esigenza dell'utilizzo delle tecnologie informatiche in ambito sindacale emerge come una necessità sempre più urgente per rispondere alla frammentazione e precarietà crescente del lavoro, al fine di raggiungere anche i lavoratori più vulnerabili ed isolati e contrastare la crisi di iscrizione e partecipazione.¹⁴ Le ricerche concordano nell'evidenziare come l'utilizzo delle tecnologie informatiche comporti non solo una

¹² N.A. DE CARLO, L. DAL CORSO, D. GIRARDI, F. CARLUCCIO, G.B. BARTOLUCCI, A. OLIVIERI, L. BENACCHIO, R. BIZZOTTO, A. FERRARO, D. MAGOSSO, L. VIANELLO, *Ruolo dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza. Compiti, funzioni e responsabilità*, 2017, Regione del Veneto.

¹³ W.J. DIAMOND, R.B. FREEMAN, *Will Unionism Prosper in Cyberspace? The promise of the internet for employee organization*, "British Journal of Industrial Relations", 40(3), 2002, pp. 569-596; R. GUMBRELL-MCCORMICK, R. HYMAN, *Trade Unions in Western Europe: Hard Times*, Oxford University Press, 2013; G. MURRAY, *Union renewal: what can we learn from three decades of research?*, in "Transfer", 23(1), pp. 9-29, 2017.

¹⁴ J. CABEZA, *Representation, Trade Union Activity and Technologies*, in "Oñati Socio-Legal Series", 9(1), 2019, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3172993>.

modernizzazione del lavoro dei sindacalisti ma anche un cambiamento nelle strategie di relazione con i lavoratori, in direzione di approcci orientati a favorire la loro partecipazione e alla costruzione di organizzazioni più democratiche, decentrate e orizzontali¹⁵, attraverso strumenti interattivi differenziati e in continua evoluzione, in ragione degli obiettivi e dei contesti, per rispondere a una molteplicità di esigenze e intercettare platee molto diversificate con stili comunicativi differenti¹⁶, come nel caso delle lavoratrici e dei più giovani¹⁷. Inoltre si consideri, come dimostrato nel corso dell'epidemia COVID19, il contributo essenziale che queste tecnologie possono dare alla gestione delle situazioni di emergenza. Questi strumenti digitali hanno il potenziale di svilupparsi in luoghi virtuali dove favorire la costruzione di comunità di lavoratori sulla base della condivisione di strategie e pratiche¹⁸. Uno studio comparativo sull'utilizzo dell'ICT da parte dei sindacati in Europa mostra che le organizzazioni sindacali, anche per l'Italia, pur avendo avviato un graduale processo di innovazione a partire dagli anni Novanta del secolo scorso faticano ancora ad avere un utilizzo strutturato e costante delle tecnologie digitali, anche se questi strumenti, quando adottati, non consentono semplicemente di favorire la comunicazione tra sindacalisti e lavoratori ma rafforzano la costruzione stessa delle reti e delle azioni sindacali, sia per le attività più ordinarie che per il supporto individuale e collettivo ai lavoratori, oltre che per l'erogazione di servizi, l'organizzazione di corsi formativi, campagne, scioperi e mobilitazioni¹⁹. Per quanto riguarda il contesto italiano e lo specifico ruolo dei RLS, dalla ricerca prima citata emerge che per le esigenze formative la modalità e-learning/FAD viene usata solo nel 16% dei casi e che i RLS utilizzano mailing list e social network per comunicare con i lavoratori solo nel 9% dei casi²⁰.

¹⁵ S. WARD, L. WAINER, *Dinosaurs in Cyberspace? British Trade Unions and the Internet*, in "European Journal of Communication", 18(2), pp. 147-179, 2003; A. KERR, J. WADDINGTON, *E-Communications: An Aspect of Union Renewal or Merely Doing Things Electronically?*, in "British Journal of Industrial Relations", 52(4), 658-681, 2014.

¹⁶ J. JANSSON, K. UBA, *Trade Unions on YouTube. Online Revitalization in Sweden*, Palgrave Pivot, Cham, 2019.

¹⁷ L. THORNWAITE, N. BALNAVE, A. BARNES, *Unions and Social Media: Prospects for Gender Inclusion*, in "Gender, Work & Organization", 25(4), pp. 401-417, 2018; A. HODDER, D.J. HOUGHTON, *Unions, social media and young workers - evidence from the UK*, in "New Technology, Work and Employment", 35(1), pp. 40-59, 2019.

¹⁸ S. AALTO-MATTURI, *The Internet: The New Workers' Hall. The Internet And New Opportunities For The Finnish Trade Union Movement*, in "The Journal of Labor and Society", 8, pp. 469-481, 2005; M. MARTÍNEZ LUCIO, S. WALKER, P. TREVORROW, *Making networks and (re)making trade union bureaucracy: a European-wide case study of trade union engagement with the Internet and networking*, in "New Technology, Work and Employment", 24(2), pp. 115-130, 2009.

¹⁹ R. REGO, W. SPRENGER, V. KIROV, G. THOMSON, D. DI NUNZIO, *The use of new ICTs in trade union protests - five European cases*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", vol. 1/15, 2016, pp. 315-329.

²⁰ R. CAGLIANO, P. TRUCCO, D. DI NUNZIO, S. BELLOMO, G. BURESTI, F. BOCCUNI, S. CALLERI, C. FRASCHERI, M. LUPI, *IMPACT-RLS*, cit., pp. 50 e 83.

3. Metodologia

Lo studio si è svolto attraverso un percorso articolato nei due anni di durata del progetto e le sue fasi sono state coordinate e integrate in modo sinergico con le attività di progettazione e sviluppo della piattaforma.

L'approccio utilizzato è stato quello della ricerca-intervento partecipativa²¹, al fine di elaborare in maniera condivisa con i destinatari il progetto per la costruzione del sito online, favorendo il confronto tra i ricercatori, i funzionari sindacali, i RLS e gli esperti coinvolti, attraverso un percorso metodologico caratterizzato da strumenti d'indagine differenziati, funzionali a fare emergere i problemi e le proposte secondo le esigenze e i punti di vista degli attori interessati, utilizzando questionari on-line, focus-group e sperimentazione diretta.

Ai fini dello studio sono stati coinvolti panel selezionati composti da soggetti in grado di contribuire alla costruzione del quadro conoscitivo riportando informazioni attendibili e maturate in modo diretto o indiretto sui fabbisogni dei RLS. Criterio fondamentale nella selezione dei componenti dei panel è stato quello di individuare soggetti in grado di riportare non solo e non tanto la propria esperienza personale ma anche, in virtù di una lunga esperienza pratica nel ruolo così come anche della loro presenza attiva nelle comunità di riferimento o del ruolo svolto, di testimoniare atteggiamenti, problematiche e percezioni diffuse nella comunità dei RLS.

A questo scopo sono state coinvolte le seguenti categorie di soggetti:

- a) RLS/RLST/RLSS in grado di riportate informazioni derivanti direttamente dall'ambito della propria esperienza nel ruolo;
- b) funzionari dei sindacati e dei patronati a livello nazionale e territoriale direttamente coinvolti nelle strutture sindacali a supporto dell'attività dei rappresentanti dei lavoratori;
- c) solo nelle prime due fasi dello studio un ristretto gruppo di RSPP.

La dimensione dei panel coinvolti è stata di volta in volta calibrata sulla base della specifica tecnica di elicitazione delle informazioni adottata.

Lo studio si è articolato in 4 fasi:

1. Indagine sulle priorità per il funzionamento di una piattaforma online dedicata ai RLS sui temi della SSL, i materiali documentali ritenuti più rilevanti, le fonti informative e l'opinione sui siti web esistenti, le disponibilità individuali in merito al coinvolgimento nella sperimentazione.

²¹ Cfr. F. BUTERA, *La ricerca intervento sull'organizzazione: teoria e casi*, Cedis, Roma, 1977; R. ALBANO, *La ricerca intervento*, in T.M. FABBRI (a cura di), *L'organizzazione: concetti e metodi*, Roma, Carocci, pp. 285-310, 2012; P. CORBETTA, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, il Mulino, 2014. Si rimanda inoltre alle riflessioni sul rapporto tra ricerca e movimenti sociali elaborate nell'ambito della sociologia dell'azione (A. TOURAINE, *Le voix et le regard*, Paris, Seuil, 1978) e sull'utilizzo pubblico delle analisi sociali (M. BURAWOY, *For Public Sociology*, in "American Sociological Review", 70, 1, 2005, pp. 4-28) per le specificità di una ricerca come questa che interessa l'intervento nell'ambito delle organizzazioni sindacali.

2. Workshop per l'individuazione dei bisogni e degli interessi dei RLS attraverso il coinvolgimento di attori provenienti da diversi contesti aziendali e settoriali e riferibili a differenti ruoli.
3. Indagine per l'*assessment* del prototipo oggetto della sperimentazione
4. Scenario workshop per la valutazione della capacità del prototipo di soddisfare in modo appropriato e sostenibile nel tempo l'empowerment dei RLS

Di seguito un'articolata descrizione delle metodologie adottate.

3.1. *Indagine sulle priorità per il funzionamento di una piattaforma online dedicata ai RLS*

In collaborazione con i rappresentanti delle confederazioni sindacali CGL, CISL e UIL, si è proceduto preliminarmente alla selezione e al coinvolgimento di un panel di testimoni privilegiati sui temi della prevenzione nei luoghi di lavoro, composto da 30 partecipanti (dieci per ciascuna delle organizzazioni coinvolte), secondo la ripartizione di seguito riportata:

- 5 RLS provenienti da differenti settori ed ambiti territoriali;
- 3 dirigenti/operatori sindacali, categoriali o confederali, con incarico sul tema della salute e sicurezza sul lavoro;
- 2 esperti, di formazione e/o tecnici della prevenzione.

L'indagine è stata svolta attraverso l'invio ai partecipanti, come sopra identificati, di un questionario semistrutturato in cui sono stati esplorati i seguenti aspetti: l'utilità, al fine di supportare i RLS nell'esercizio del loro ruolo, attribuita allo sviluppo di una piattaforma online che fungesse da centro di raccolta, analisi e diffusione di documenti e di fonti documentali contemporanee su temi e buone pratiche aziendali; gli ambiti tematici prioritari (strategie di prevenzione, organizzazione del sistema SSL, sorveglianza sanitaria, esercizio dei diritti di rappresentanza, formazione, informazione e di consultazione dei lavoratori e RLS).

3.2 *Workshop per l'individuazione dei bisogni e degli interessi dei RLS*

Il workshop è stato condotto coinvolgendo il medesimo panel che ha partecipato all'indagine preliminare dello studio ed è stato realizzato allo scopo di approfondire le risultanze in termini di tematiche di interesse emerse dall'analisi dei questionari ricevuti.

L'articolazione dell'evento ha previsto una prima fase in cui i partecipanti sono stati divisi in 3 gruppi di lavoro e una seconda rappresentata da una sessione plenaria per la condivisione dei risultati. Ciascun gruppo di lavoro ha affrontato quattro temi: documentazione su SSL (caratteristiche della documentazione ritenuta utile per lo svolgimento del proprio ruolo); processi di condivisione e interazione (modalità delle relazioni da costruire attraverso l'utilizzo della piattaforma e costruzione di reti con

attori esterni); formazione (fabbisogni formativi, contenuti e strumenti per la formazione online); informazioni (aggiornamento in merito a notizie, iniziative, eventi di attualità per un aggiornamento continuo).

3.3. Indagine per l'assessment del prototipo oggetto della sperimentazione

Questa indagine ha interessato tutti i partecipanti alla sperimentazione della versione pilota del prodotto, al termine della quale è stato somministrato loro un questionario, con la finalità di recepire la loro valutazione su alcuni aspetti della piattaforma: architettura e organizzazione; funzionalità e accessibilità; gestione; contenuti; documentazione (rilevanza dei documenti e ulteriori fabbisogni); interazione (attività svolte nella sperimentazione); informazioni e newsletter; il grado di soddisfazione complessiva. Inoltre, sono state indagate proposte e suggerimenti per l'implementazione della piattaforma e il punto di vista generale degli utenti su questo strumento.

3.4. Scenario workshop per la valutazione della capacità del prototipo di soddisfare in modo appropriato e sostenibile nel tempo l'empowerment dei RLS

La metodologia impiegata per la gestione del workshop è stata messa a punto dal Dipartimento di Medicina, Epidemiologia, Igiene del Lavoro e Ambientale (DiMEILA) dell'INAIL. L'utilizzo di workshop strutturati nell'ambito di indagini qualitative è, infatti, una pratica adottata dal DiMEILA per le sue attività di ricerca condotte sia in ambito nazionale che internazionale²².

Ai fini della strutturazione metodologica del workshop è stato impiegato un adattamento della metodologia EASW (European Awareness Scenario Workshop), in base al quale il workshop è stato diviso in due fasi. Nella prima fase, definita di "vision making", è stata utilizzata la tecnica dello sviluppo di scenari futuri per ragionare dapprima sui fattori di criticità e poi su quelli di successo della piattaforma. Nella seconda fase, definita di "idea generation", tenendo conto dei fattori precedentemente individuati, sono stati definiti i fabbisogni chiave da soddisfare e i requisiti funzionali per la sostenibilità della piattaforma.

Nel corso del workshop le attività sono state condotte sia in gruppi di lavoro che in sessioni plenarie.

²² Per un esempio delle precedenti esperienze condotte vedi M. MIRABILE, F. BOCCUNI, D. GAGLIARDI, B.M. RONDINONE, S. IAVICOLI, *Workplace exposure to engineered nanomaterials: the Italian path for the definition of occupational health and safety policies*, in "Health Policy", 2014 Jul; 117(1), pp. 128-34. A. VALENTI, M. MIRABILE, F. BOCCUNI, G. BURESTI, G. FORTUNA, D. GAGLIARDI, S. MANCA, B. RONDINONE, *Lavori verdi: Proposte e riflessioni per una politica condivisa di tutela della salute e sicurezza nel settore delle energie rinnovabili*, Monografia INAIL, 2017.

Nella prima parte della prima Workgroup session, i partecipanti (divisi in tre gruppi di lavoro), sono stati chiamati ad immaginare uno scenario negativo e ad individuare i motivi dell'ipotetico fallimento della piattaforma. Hanno quindi identificato alcuni fattori/problemi che avrebbero potuto mettere a rischio la sopravvivenza della piattaforma:

- fattori riferibili alle specifiche del progetto - *fattori endogeni* - (per esempio aspetti relativi sia al design e ai servizi messi a disposizione dalla piattaforma, sia alla gestione complessiva dello strumento): per ciascun fattore endogeno individuato è stata costruita una sintetica mappa dei punti di debolezza, delle relative aree di criticità e la dimensione dei fabbisogni la cui soddisfazione avrebbe potuto essere messa a rischio proprio da tali aree;
- fattori legati al contesto - *fattori esogeni* - (per esempio aspetti inerenti al mutamento dello scenario politico, l'emersione di *competitor*, etc.): per ciascun fattore esogeno sono stati identificati gli ipotetici elementi causali (le determinanti) che avrebbero potuto minacciare la sopravvivenza della piattaforma.

Nella seconda parte della medesima Workgroup session, invece, è stato chiesto ai partecipanti ai tre gruppi di proiettarsi in uno scenario positivo in cui la piattaforma si fosse rivelata un'esperienza di successo. I partecipanti hanno quindi individuato i fattori ipotetici di successo e hanno identificato il modello di gestione (accentrata/autogestione) e di servizio (informazione/interazione) più funzionale a garantire il successo della piattaforma.

Dopo la prima sessione plenaria di restituzione dei risultati, si è proceduto con la seconda Workgroup session (al cui termine si è svolta una seconda sessione plenaria di restituzione) divisa in due parti: nella prima parte i partecipanti (divisi questa volta in due gruppi) si sono impegnati nella ricerca di azioni volte al miglioramento della piattaforma e nella seconda parte, gli stessi hanno approfondito le "azioni di accompagnamento" ossia le azioni strumentali a supportare il successo della piattaforma:

- il primo gruppo ha individuato le azioni di reclutamento dei RLS (customers recruitment)
- il secondo gruppo ha individuato le azioni finalizzate a creare sinergie con soggetti terzi o altri strumenti web (strategic partnership development)

La seconda Workgroup session, infine, ha visto impegnati i due gruppi di lavoro nel proporre aree di futuro miglioramento del sito.

4. Risultati

4.1. Indagine sulle priorità per il funzionamento di una piattaforma online dedicata ai RLS

Le interviste realizzate sotto forma di questionario semi-strutturato hanno evidenziato alcuni temi rilevanti rispetto al fabbisogno di supporto informativo dei

RLS quali: la necessità di avere a disposizione una documentazione attendibile e facilmente consultabile; l'esigenza di fruire di una formazione continua, anche attraverso modalità di *e-learning*; di restare aggiornati rispetto all'evoluzione delle normative e ai seminari, convegni e corsi a cui i RLS possono avere accesso. Viene, inoltre, evidenziato un forte interesse per la disponibilità di un canale attraverso cui poter scambiare con gli altri RLS informazioni attinenti alla propria attività o generate nell'ambito della loro esperienza di esercizio di questo ruolo.

Rispetto alla documentazione, l'ordine delle priorità che è emerso è il seguente: aggiornamenti normativi (nazionali e europei); buone prassi aziendali e linee guida settoriali; dati su infortuni e malattie professionali; contrattazione collettiva nazionale e di secondo livello; FAQ e modulistica (strumenti operativi per RLS, guida per la valutazione del rischio etc.); newsletter e indicazioni per consultare altri siti specializzati.

Dall'indagine emerge che, per fare fronte ai loro fabbisogni informativi, i RLS fanno riferimento, in prima istanza, alla documentazione di origine sindacale. Le altre fonti a cui si rivolgono sono poi *l'intranet* aziendale seguita dai siti istituzionali e, infine, dai siti specializzati in SSL. Tuttavia, emerge anche che tali fonti non riescono a soddisfare in modo adeguato il loro fabbisogno di supporto informativo. In questa ottica, lo sviluppo di una piattaforma *online* dedicata ai RLS viene giudicata uno strumento utile solo qualora sia in grado di offrire risposta alle seguenti criticità:

- la mancanza di un punto di riferimento unico, attendibile e completo delle informazioni sull'attività dei RLS e sulle tematiche affrontate quotidianamente;
- la mancanza di opportunità di socializzazione/condivisione delle informazioni/esperienze
- L'eventuale confusione e il rallentamento della ricerca dovuti all'eccessiva quantità di materiali reperibili, benché proveniente anche da fonti istituzionali;
- la difficile reperibilità di strumenti operativi che facilitino l'attività pratica degli RLS.

4.2. *Workshop per l'individuazione dei bisogni e degli interessi dei RLS*

L'attività di esplorazione dei fabbisogni, preliminare alla fase di progettazione, ha mostrato come la creazione della piattaforma vada incontro ad un bisogno effettivo da parte dei rappresentanti dei lavoratori per la salute e sicurezza sul lavoro. In particolare, i risultati dei workshop hanno evidenziato due esigenze principali espresse dai partecipanti: a) assicurare un accesso facilitato e guidato a contenuti informativi autorevoli, mirati e aggiornati utili allo svolgimento del proprio ruolo nei sistemi di prevenzione; b) offrire opportunità di confronto

con esperti e colleghi, al fine di avere un supporto e condividere esperienze per migliorare le attività di prevenzione.

In Tab. 1 sono riportati in dettaglio i risultati di questa seconda occasione di confronto strutturato con i RLS coinvolti nel progetto. Come è possibile osservare nell'ambito del workshop le due aree di fabbisogno sopra menzionate (l'accesso facilitato alle informazioni e l'opportunità di interazione) sono state articolate dai partecipanti in specifiche esigenze da soddisfare e declinate nelle relative funzioni che la piattaforma dovrebbe garantire per riuscire a soddisfarle. Questo quadro di raccordo permette di comprendere se e in che modo la piattaforma si può concretamente prestare a soddisfare in modo appropriato i fabbisogni di supporto dei RLS. Quest'attività volta ad identificare i fabbisogni di supporto su cui può incidere positivamente la piattaforma è stata, infine, completata dall'individuazione dei correlati strumenti operativi da sviluppare all'interno di essa e dei requisiti che questi devono garantire.

Questo ulteriore livello di approfondimento ha avuto una duplice valenza. Da una parte, effettuare insieme ai partecipanti una verifica che le loro indicazioni fossero concretamente attuabili, cioè che potessero essere (almeno potenzialmente) sviluppati strumenti in grado di garantire l'effettivo e appropriato svolgimento delle funzioni identificate. Dall'altra, assicurare che le soluzioni adottate dalla piattaforma fossero idonee a rispondere alle effettive esigenze (anche nei termini di potenziali prestazioni offerte) degli utilizzatori.

Possibili funzioni	Obiettivo/Esigenza soddisfatta	Possibili strumenti	Caratteristiche da soddisfare	INPUT da workshop
A) Interazione tra RLS e RLST	Conoscere e confrontarsi con gli RLS e gli RLST del proprio territorio e/o del proprio settore. "Fare rete delle esperienze".	- Forum - Chat - Mailing list (?) - Sistema di upload e condivisione documenti originali	- Garantire moderazione dell'interazione- Garantire affidabilità delle informazioni condivise	- Racconto delle criticità affrontate dagli RLS nella loro attività - Acquisizione di indicazioni su come superare le criticità. Spesso gli RLS sono nell'impossibilità di approfondire dovuta a carenza di informazioni e/o strumenti. - Importante l'interazione. Deve essere ordinata. Rischio informazione inesatta (vedi chat) - La piattaforma deve permettere interazione tra RLS per settore e territori - Il forum deve essere filtrato ed essere reso autorevole.
B) Interazione tra RLS ed esperti SSL	Risposta a specifici quesiti tecnico/normative per la corretta gestione dei rischi	- Forum (?) - Sezione del sito Domande/Risposte (?)	- Garantire affidabilità - Garantire omogeneità - Garantire tempestività	- Difficoltà ad acquisire informazioni utili dovuta a difformità delle informazioni fornite dai siti specializzati. Andiamo su internet poniamo un quesito e riceviamo informazioni diverse. Serve informazione standardizzata e affidabile. Bisogno di certezza perché si opera in un ambito che può anche comportare delle responsabilità penali. - Necessità di configurare un'assistenza dove ad una domanda segua una risposta affidabile quasi in tempo reale. - Se l'RLS ha un problema specifico deve avere qualcuno a cui riferirsi per poter ricevere un feedback specifico su come affrontarlo ma anche su come agire/relazionarsi con le istituzioni e con gli RSPP e le altre figure della SSL interna - Acquisizione di indicazioni su come superare le criticità. Spesso gli RLS sono nell'impossibilità di approfondire dovuta a carenza di informazioni e/o strumenti.
C) Interazione tra RLS ed esperti (di origine sindacale) su partecipazioni e dei	Risposta a specifici quesiti inerenti a ruoli e compiti RLS e alla sua interazione sia con le altre figure della prevenzione interne all'azienda sia con soggetti esterni (Istituzioni).	- FAQ (?) - Domanda risposta con esperti dei patronati/sindacati (?) - Guide pratiche (?)	- Garantire affidabilità - Garantire omogeneità - Garantire tempestività	- Gli RLS spesso non hanno conoscenza del quadro complessivo del loro ruolo e di quelle che sono le responsabilità/comparti delle altre figure della SSL interna. - Se l'RLS ha un problema specifico deve avere qualcuno a cui riferirsi per poter ricevere un feedback specifico su come affrontarlo ma anche su come agire/relazionarsi con le istituzioni e con gli RSPP e le altre figure della SSL interna

lavoratori alla SSL				<ul style="list-style-type: none"> - Piattaforma deve essere sostitutiva del supporto del mediatore sindacale. L'RLS spesso è solo perché il responsabile sindacale spesso non ha competenze. Considerare però il rischio che la piattaforma deresponsabilizzi ulteriormente il rappresentante sindacale. - Facilitare le relazioni dell'RLS con l'esterno per es. istituzioni - Spesso gli RLS sofferiscono anche alle deficienze degli RSPP.
D) Accesso ai database esistenti	Offrire supporto alla concreta comprensione dei rischi all'interno dello specifico contesto aziendale	- Database interrogabili (data warehouse)	- Facilitare l'accesso ai dati disponibili - Assicurare l'accesso a "dati utili" ai fini dell'attività dell'RLS	<ul style="list-style-type: none"> - Fornire dati targettizzati sulla situazione SSL nei diversi ambiti territoriali. Dati per capire quali sono le cause più frequenti di infortuni o malattie per aree territoriali e settori produttivi. - Deve essere uno strumento in grado di fornire informazioni targettizzate per esempio sulle principali cause (non solo le mere tipologie) di infortunio nel proprio settore
E) Accesso a documenti di supporto operativo	Assicurare un facile accesso alle informazioni operative per la gestione della SSL presenti all'interno della documentazione disponibile.	<ul style="list-style-type: none"> - schede sintetiche della documentazione disponibile - Sistema per supportare l'interrogazione delle Linee guida e Buone pratiche disponibili (internamente ed esternamente alla piattaforma) 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantire facilità di ricerca della documentazione rilevante - Garantire affidabilità dell'informazione - "sostenibilità" sindacale della documentazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessità di validazione dei materiali. A questo scopo occorre definire dei criteri di validazione: - Rendere le informazioni accessibili. Creare dei percorsi di accesso. Le informazioni dovrebbero essere organizzate partendo dall'attività lavorativa. - Informazioni pratiche per es. su come leggere un DVR, come accedere al medico competente, come affrontare specifici rischi, modulistica, ecc - Acquisizione di indicazioni su come superare le criticità. Spesso gli RLS sono nell'impossibilità di approfondire dovuta a carenza di informazioni e/o strumenti. - Deve essere uno strumento che supporta l'RLS evitandogli di doversi inventare delle soluzioni - Avere schede sintetiche della documentazione
F) Supporto all'orientamento normativo	Facilitare l'orientamento dell'RLS all'interno del quadro normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema di ricerca dei contenuti in grado di favorire la ricostruzione completa e l'organizzazione logica del quadro normativo di riferimento - Produzione di materiale di sintesi e/o esplicativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantire facilità di accesso all'informazioni - Supportare la comprensione 	<ul style="list-style-type: none"> - Agli RLS mancano conoscenze adeguate per comprendere DVR
G) Supporto alla formazione	Facilitare l'accesso alle opportunità di formazione disponibili	- bacheca opportunità di formazione	Affidabilità e completezza	<ul style="list-style-type: none"> - La piattaforma può essere di supporto all'organizzazione della formazione territoriale
H) Aggiornamento	Assicurare l'accesso a contenuti aggiornati e validi Assicurare la fidelizzazione dell'utenza	<ul style="list-style-type: none"> - Newsletters - Aggiornamento costante dei contenuti 		<ul style="list-style-type: none"> - Fornire una guida per orientarsi sulle tematiche emergenti per le quali non ci sono conoscenze sull'identificazione dei rischi e sulle procedure corrette per la loro gestione. Le aziende stanno cambiando cicli produttivi e carichi di lavoro e questo ha creato problemi nell'impatto dell'organizzazione del lavoro sulla SSL dei lavoratori. Su questi aspetti i medici competenti non appaiono spesso in grado di svolgere il loro ruolo. - Non si dovrebbe creare un sito statico, nessuno li utilizza. Si potrebbe pensare a delle news letter che avvertono che ci sono delle modificazioni sul sito. - Diffusione delle buone pratiche. News su cose fatte che facciano da stimolo.

4.3. Indagine per l'assessment del prototipo oggetto della sperimentazione

Da una breve analisi dei risultati dei questionari pervenuti in seguito alla sperimentazione del prototipo della piattaforma, ai quali hanno risposto per la maggior parte dei casi, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS), si evidenzia una soddisfazione complessiva (l'80% dei rispondenti ritiene la piattaforma abbastanza/molto soddisfacente). Scendendo nel dettaglio degli aspetti indagati, emerge una generale soddisfazione rispetto agli elementi costitutivi del prototipo; nello specifico: l'organizzazione della home page, delle pagine e delle

diverse sezioni (oltre 2 partecipanti su 3, infatti, ritengono molto/del tutto soddisfacenti l'organizzazione di tali aree).

L'accessibilità, ritenuta dalla maggior parte dei rispondenti abbastanza semplice: navigazione sul sito (molto/del tutto: 67%), ricerca per rischi e settori (molto/del tutto: 76%), semplicità di localizzazione dei contenuti (abbastanza/molto: 69%), efficacia del motore di ricerca (abbastanza/molto: 67%) l'accessibilità infine alle varie funzioni del sito (molto/del tutto: 76%).

La piattaforma oltre ad essere sembrata sicura per quasi tutti i rispondenti, che ritengono di poter condividere documenti, esprimere opinioni e usufruire di una pagina personale in totale rispetto della privacy, mette inoltre a disposizione, per la maggior di questi, contenuti abbastanza o molto utili (77%), soprattutto documenti ufficiali.

Rispetto ai servizi/funzioni ritenuti più utili emerge una complessiva necessità, da parte degli utenti, di avvalersi di una documentazione attendibile e specifica. Leggere e scaricare documenti con la possibilità di effettuare ricerche mirate rappresentano infatti le attività consentite dalla piattaforma più importanti per oltre la metà dei rispondenti insieme alla possibilità di porre domande o fornire risposte su argomenti specifici.

Gli utenti esprimono, inoltre, la necessità di una suddivisione della documentazione per settori e/o tipologia di rischio e area geografica al fine di velocizzare e rendere più efficace la ricerca, perché mirata a tematiche specifiche. Quanto alle fonti documentali a disposizione di maggior interesse la preferenza degli utenti va agli studi e alle ricerche, alle buone prassi certificate, alla contrattazione collettiva e giurisprudenza.

I motivi che spingono inoltre gli utenti ad utilizzare la piattaforma, secondo le risposte fornite, si dividono principalmente in due macro-aree: necessità di informazione, aggiornamento, approfondimento, attraverso la condivisione di materiali e buone prassi e necessità di confronto, condivisione e creazione di reti, attraverso la socializzazione e lo scambio di esperienze. Le modalità principali di utilizzo della piattaforma, che rispondono a queste necessità (sezione documentale e percorsi tematici e area interattiva) consentono per due rispondenti su tre di trovare risposte e soluzioni significative a problemi e casi specifici, e di conseguenza semplificare, molto o del tutto, la loro attività e lo svolgimento del proprio ruolo.

4.4. Scenario workshop per la valutazione della capacità del prototipo di soddisfare in modo appropriato e sostenibile nel tempo l'empowerment dei RLS

a) Fattori di rischio endogeni per il fallimento della piattaforma

Nella prima parte della fase di "vision making" i partecipanti, divisi in tre gruppi di lavoro che hanno proceduto in parallelo, sono stati chiamati a sviluppare

uno Scenario Negativo e a individuare fattori endogeni ed esogeni responsabili di un ipotetico fallimento della piattaforma.

Riguardo alle motivazioni endogene sono state identificate 4 aree di potenziale criticità, due delle quali più specificamente relative al ruolo di canale informativo di riferimento per i RLS svolto dalla piattaforma.

Disponibilità ed accessibilità delle fonti documentali

Le criticità di quest'area hanno riguardato l'intero processo di gestione dei contenuti informativi, con specifico riferimento a:

- l'effettiva capacità di garantire l'aggiornamento e la completezza del materiale documentale;
- l'autorevolezza della piattaforma dal punto di vista della qualità e dell'affidabilità dei contenuti messi a disposizione;
- la capacità di assicurare un'accessibilità semplificata alle fonti documentali (percorsi di accesso guidato ai contenuti di interesse, appropriata e corretta indicizzazione del materiale in modo da renderlo facilmente reperibile).

Soddisfacimento del fabbisogno informativo peculiare dei RLS.

Un'altra potenziale area critica endogena è stata individuata nella effettiva capacità della piattaforma di favorire l'accesso immediato a contenuti informativi e operativi targettizzati sulle peculiarità dei diversi settori produttivi.

Dimensioni di utilizzo della piattaforma

Una terza area di possibile criticità è stata identificata nella capacità della piattaforma di trovare un effettivo punto di equilibrio tra la disponibilità di una dimensione "social" (che permetta agli utenti la condivisione e la valorizzazione delle esperienze e delle conoscenze acquisite nel corso della loro attività) e la necessità di evitare episodi di conflittualità, fenomeni di proselitismo o disseminazione di false informazioni.

Rapidità dello sviluppo dell'innovazione nel campo dell'ICT

L'ultima area di criticità emersa ha riguardato l'incapacità della piattaforma di rimanere al passo con l'innovazione tecnologica, non essendo stata in grado di sfruttare le potenzialità offerte dall'innovazione e divenendo rapidamente uno strumento "superato".

b) Fattori di rischio esogeni per il fallimento della piattaforma

Per ciò che attiene invece ai fattori esogeni sono state identificate altre quattro aree di potenziale criticità.

Caratteristiche dell'utenza target

L'utenza target della piattaforma potrebbe non rivelarsi incline ad adottare questo strumento per essere supportata nella propria attività, a causa di

un'incapacità dovuta a sua volta a un'eventuale assenza di una efficace strategia di promozione della piattaforma, ovvero ad una scarsa propensione dei RLS all'utilizzo di strumenti di supporto (limitata disponibilità di tempo e scarsa consapevolezza dell'importanza del proprio ruolo).

Caratteristiche ed evoluzione del mercato di riferimento

L'incremento e l'evoluzione di servizi analoghi allo strumento in questione, in assenza di una strategia di consolidamento che abbia previsto la creazione di sinergie di rete con altri operatori strategici per il rafforzamento della sua offerta, (per cui la piattaforma vedrebbe sminuita la propria "centralità") è stato considerato un altro fattore esogeno.

Cambiamento dello scenario socio-politico

Cambiamenti sociali o politici potrebbero avere determinato una riduzione dell'attenzione per i temi della salute e sicurezza sul lavoro, anche in termini di investimenti economici, con conseguente depotenziamento della figura dei RLS.

Caratteristiche dei promotori

La mancanza di accordo nell'ambito del gruppo di gestione del progetto, o la sua volontà progressivamente diminuita di impegnare risorse destinate al mantenimento e alla gestione della piattaforma, o infine l'effettiva mancanza di risorse economiche, ne hanno determinato il fallimento.

c) Fattori di potenziale successo della piattaforma

Nella seconda parte dell'esercizio di "vision making" si è proceduto ad identificare i fattori potenzialmente in grado di determinare il successo della piattaforma. Di seguito quelli più rilevanti emersi dai tre lavori di gruppo.

Alta qualità delle prestazioni offerte.

Elementi caratterizzanti sono:

- la capacità di fornire risposte affidabili, competenti e tempestive, anche in modo mirato rispetto alle specificità dei fabbisogni informativi (appartenenza dei RLS ai vari settori produttivi);
- la ricchezza, chiarezza e aggiornamento continuo dei contenuti;
- la capacità di guidare/offrire assistenza ai RLS nella loro attività;

Piena valorizzazione del potenziale derivante dal coinvolgimento attivo della community di riferimento.

Elementi caratterizzanti di tale coinvolgimento sono:

- la capacità dei potenziali fruitori di fornire un contributo concreto all'identificazione del fabbisogno informativo e al relativo sviluppo di prodotti utili allo scopo e facilmente comprensibili;

- la capacità di assicurare la condivisione delle esperienze dei fruitori della piattaforma in termini di problemi affrontati e soluzioni adottate e la loro valorizzazione ai fini della generazione di conoscenza;
- la creazione di una rete di relazioni in grado di fornire supporto e favorire sinergie (sia tra i RLS stessi che tra RLS e organizzazioni sindacali).

“Istituzionalizzazione” del sistema di gestione della piattaforma.

Elementi caratterizzanti sono:

- la costituzione di un’organizzazione terza per la gestione della piattaforma, partecipata dalle parti sociali;
- l’esistenza di una linea di finanziamento pubblica stabile e continuativa;
- la dotazione di uno staff proprio di esperti altamente qualificati;
- l’inclusione della piattaforma tra gli strumenti del sistema di gestione della salute e sicurezza delle aziende e quale strumento centrale nel sistema di veicolazione delle informazioni per i RLS;
- l’incentivazione all’adozione dello strumento da parte delle aziende;
- l’inclusione della capacità di utilizzare la piattaforma tra le competenze dei RLS;
- la centralità nel sistema di veicolazione delle informazioni per i RLS.

Capacità di sfruttare al meglio le opportunità offerte dall’innovazione nel campo dell’ITC.

Elementi caratterizzanti sono:

- la facile e immediata fruibilità delle informazioni e dei servizi;
- la disponibilità di applicativi software per il supporto operativo.

Nella seconda sessione del workshop i partecipanti, divisi in due gruppi di lavoro, hanno lavorato ad un esercizio di “idea generation” in cui è stato loro chiesto di individuare le azioni necessarie a migliorare lo “strumento piattaforma”.

Le proposte emerse dai due gruppi di lavoro consentono di individuare azioni di miglioramento di specifiche funzioni della piattaforma, sviluppo di ulteriori servizi e miglioramenti di carattere generale.

Oltre alle azioni di miglioramento a carattere generale, sono emerse una serie di indicazioni riguardanti miglioramenti specifici delle funzioni della piattaforma o lo sviluppo di servizi aggiuntivi.

Le funzioni aggiuntive individuate sono le seguenti:

- creare un sistema di notifica degli aggiornamenti disponibili, personalizzabile secondo le esigenze del singolo utente;
- rendere visibile la data di aggiornamento dei contenuti del sito assicurando che essa fotografi in modo esaustivo lo “stato dell’arte” a quella data;
- rendere disponibile un contatto diretto con gli altri utenti per facilitare la creazione di relazioni dirette fra gli utenti;
- predisporre un sistema di segnalazione di errori o contenuti erranei.

I servizi aggiuntivi, individuati sono i seguenti:

- introdurre una “banca dati delle soluzioni e buone prassi” consultabile per settori e tipologia di rischi;
- rendere disponibile un’assistenza diretta da parte di esperti;
- rendere disponibile dei modelli da utilizzare per la preparazione di istanze, richieste, comunicazioni, ecc... attinenti alla loro attività;
- fornire schede di sintesi/strumenti operativi per supportare i RLS nell’attività volta all’implementazione della normativa e degli accordi all’interno delle unità produttive;
- fornire degli aggiornamenti sintetici dell’evoluzione della normativa e delle conoscenze per settore e rischio;
- creare una newsletter.

Sono state, infine, avanzate 7 proposte riferibili all’area dei miglioramenti di carattere generale. Due di queste riguardano la qualità complessiva del design della piattaforma mentre le restanti cinque riguardano l’adozione di accorgimenti tecnici per il miglioramento delle prestazioni della piattaforma nello svolgere le proprie funzioni/servizi.

5. Conclusioni

La ricerca si è posta il duplice obiettivo di indagare i fabbisogni informativi dei RLS e l’utilizzo delle tecnologie digitali come strumenti di conoscenza e creazione di reti. In questo senso, la ricerca si colloca su un percorso di rafforzamento del ruolo dei RLS e dell’azione sindacale per la prevenzione caratterizzata nell’epoca contemporanea dall’utilizzo delle tecnologie digitali come strumenti indispensabili per l’agire individuale e collettivo.

Lo studio ha permesso di definire una precisa domanda di supporto dei Rls per il soddisfacimento del loro fabbisogno informativo a cui attualmente non si riesce a dare adeguata risposta e, al contempo, di confermare come tale istanza abbia una chiara incidenza sulla loro capacità di interpretare il proprio ruolo. L’approccio metodologico della ricerca-intervento basato sull’impiego integrato di strumenti di indagine qualitativi e quantitativi ha permesso di condurre un’esplorazione approfondita delle dimensioni che compongono questo fabbisogno, basata sulla partecipazione dei RLS e il confronto con le organizzazioni sindacali, attraverso una fase di sperimentazione. In particolare lo studio ha reso possibile partire dall’individuazione delle caratteristiche generali della domanda di supporto per arrivare a trasformarla in una richiesta che dettaglia sia i contenuti informativi necessari a soddisfarla sia le modalità attraverso cui questi devono essere veicolati attraverso le tecnologie digitali per essere effettivamente resi fruibili ai destinatari.

La piattaforma online è, infatti, stata modellata in modo da poter dare la miglior risposta consentita dalla tecnologia ai fabbisogni dei potenziali utenti sia

sotto il profilo delle funzioni e servizi che dovrebbe offrire che sotto il profilo delle prestazioni che dovrebbe assicurare. Tuttavia occorre evidenziare come lo studio si sia inevitabilmente limitato a definire e approfondire solo quella parte di fabbisogno a cui la piattaforma web può dare risposta.

Restano quindi escluse quelle dimensioni del fabbisogno che non possono essere affrontate da questo strumento sia per i limiti imposti dalla normativa (vedi la formazione) sia limiti ascrivibili all'ambito tecnologico scelto (restano infatti escluse o comunque non del tutto approfondite le dimensioni del fabbisogno che potrebbero avere risposta da specifiche applicazioni *software* o da altre tecnologie). Il processo di approfondimento e specificazione del fabbisogno, infatti, non solo ha guidato la progettazione ma è stato a sua volta condizionato dalle potenzialità ma anche dai limiti dello strumento preso in esame.

Occorre infine evidenziare che in virtù dell'approccio adottato nello studio la risposta al fabbisogno di supporto definita dalla piattaforma non include tutto quello che può essere potenzialmente dato ai RLS attraverso questo strumento ma solo tutto ciò che potrebbe essere effettivamente ed efficacemente da essi utilizzato per soddisfare le dimensioni del fabbisogno evidenziate. Questo tipo di valutazione sviluppata attraverso la sperimentazione e la conseguente survey di *assessment* sottoposta al panel coinvolto nella sperimentazione ma anche nell'ambito del workshop finale è stata volta a verificare che la risposta tecnologica potesse rappresentare un effettivo strumento d'uso comune per i suoi potenziali utilizzatori.

Per quanto riguarda la profilazione delle dimensioni del fabbisogno emerso, queste possono essere sussunte in tre categorie:

- **Necessità di informazioni funzionali all'esercizio del ruolo di RLS.**

Lo studio ha chiaramente e coerentemente evidenziato la centralità dell'esigenza di poter disporre di supporto per l'acquisizione di informazioni funzionali ad un appropriato ed efficace esercizio del ruolo, anche nell'ottica dell'autoformazione²³. Le diverse fasi dello studio hanno permesso di approfondire i requisiti che tale supporto dovrebbe garantire e che possono essere efficacemente riassunti nella richiesta che la piattaforma possa configurarsi come uno strumento in grado di fornire la "risposta giusta, nel modo giusto e al momento giusto" guidando gli utenti ad uno svolgimento appropriato ed efficace della propria azione piuttosto che essere uno strumento in grado di garantire la disponibilità di tutta la documentazione informativa esistente per approfondire i diversi aspetti della SSL.

In questa ottica la dimensione informativa del fabbisogno espresso dai partecipanti allo studio può essere soddisfatta garantendo necessariamente i seguenti requisiti:

²³ "La prospettiva dell'autoformazione assegna assoluta centralità al soggetto: protagonista, responsabile e autore del progetto di formazione di sé, sia sul piano evolutivo-esistenziale, in riferimento alla storia di vita personale, sia sul piano cognitivo-istruttivo, in merito alla direzione e al controllo degli apprendimenti", C. BIASIN, *Che cos'è l'autoformazione*, Roma, Carocci, 2007, p. 10.

a. Chiarezza – il termine può essere tradotto come “ordine”, contrapposto a ciò che ordinato non è. Viene, quindi, richiamata l’indispensabilità di ragionare sul design della piattaforma, basandolo su un processo narrativo intellegibile e riconoscibile instaurato con gli utenti. Ciò che viene chiesto oggi a uno strumento con queste caratteristiche è di essere trasversale, ovvero di contribuire alla ricucitura tra mondo fisico e mondo digitale. Si tratta di elaborare un modello organizzativo in grado di mantenersi coerente e stabile nel passaggio da un contesto a un altro, fra i vari spazi del mondo fisico, fra i vari contesti digitali, ma anche fra mondo fisico e mondo digitale: è il concetto di architettura dell’informazione trasversale²⁴. È necessario riflettere sui criteri di classificazione dell’informazione contenuta nel sito, per evitare che la complessità delle questioni attinenti la salute e sicurezza sul lavoro si tramuti in complicazione, fenomenologia descritta magistralmente da Borges²⁵. “Ogni schema di classificazione va commisurato al contesto, agli obiettivi e al pubblico cui è destinato”²⁶, dunque non esistono classificazioni dei contenuti giuste o sbagliate a prescindere, ma più o meno appropriate a un certo uso.

b. Affidabilità – sino a qualche lustro fa reperire informazioni non era facile. Biblioteche, musei e archivi erano (e sono ancora) a disposizione di chiunque, ma in luoghi non sempre facili da raggiungere. Molte informazioni erano poi accessibili solo agli addetti ai lavori. Oggi abbiamo a che fare con un problema sconosciuto nei secoli passati: l’eccesso di informazioni disponibili. Non basta saper leggere e scrivere, bisogna saper navigare in rete e selezionare le informazioni. Si rischia di sprecare molto tempo viaggiando senza meta, raccogliendo qua e là dati e notizie, magari privi di fondamento. È meglio concentrarsi sulla selezione delle informazioni davvero utili. L’affidabilità ha a che fare con indicatori quali: l’autorevolezza di chi ha prodotto il contenuto (a chi sono noti gli autori dei contenuti? Che reputazione hanno? Cosa hanno già pubblicato in materia? A chi sono affiliati?); la rilevanza delle informazioni proposte (quanto è pertinente il contenuto rispetto al tema? Chi sono i destinatari previsti dagli autori? È appropriato il livello di approfondimento? Esistono altre fonti sullo stesso tema?); l’accuratezza dei contenuti (ci sono errori evidenti? Ci sono riferimenti verificabili delle affermazioni fatte? Gli autori citano le fonti delle loro affermazioni? C’è la data di pubblicazione? C’è una data di aggiornamento? È recente? I contenuti sono recenti?); l’oggettività quale orizzonte di riferimento per chi produce il contenuto (gli autori hanno lo scopo di convincere o informare? Il testo contiene opinioni o fatti? Gli autori tentano di far passare per fatti quelle che sono opinioni?).

²⁴ L. ROSATI, *Architettura dell’informazione*, Milano, Apogeo, 2007.

²⁵ Codeste ambiguità, ridondanze e deficienze ricordano quelle che il dottor Franz Kuhn attribuisce a un’enciclopedia cinese che s’intitola Emporio celeste di conoscimenti benevoli. Nelle sue pagine è scritto che gli animali si dividono in: a) appartenenti all’Imperatore, b) imbalsamati, c) ammaestrati, d) lattonzoli, e) sirene, f) favolosi, g) cani randagi, h) inclusi in questa classificazione, i) che s’agitano come pazzi, j) innumerevoli, k) disegnati con un pennello finissimo di peli di cammello, l) eccetera, m) che hanno rotto il vaso, n) che da lontano sembrano mosche”. J.L. BORGES, *L’idioma analitico di John Wilkins*, in J.L. BORGES, *Tutte le opere*, v. 1, Milano, Arnoldo Mondadori, 1984, pp. 1002-1006.

²⁶ *Ibidem*.

c. Specificità – il riferimento è a diversi costrutti che hanno a che fare con la qualità dell'informazione fornita: pertinenza (ovvero la capacità dell'informazione di soddisfare le esigenze conoscitive degli utenti nel loro ruolo di RLS); tempestività (ovvero l'intervallo di tempo intercorrente fra il momento della diffusione dell'informazione prodotta e l'epoca di produzione della stessa); accessibilità (ovvero semplicità per l'utente di reperire, acquisire e comprendere l'informazione disponibile in relazione alle proprie finalità, fortemente condizionata dal formato e dai mezzi di diffusione della stessa, nonché dalla disponibilità di meta-informazioni a suo corredo); confrontabilità (ovvero la possibilità di paragonare nel tempo e nello spazio le informazioni riguardanti il fenomeno di interesse); completezza (ovvero la capacità delle informazioni di integrarsi per fornire un quadro informativo soddisfacente del dominio di interesse).

d. Usabilità – il concetto è ben definito dalla norma UNI-ISO 9241-11:1998: *“il grado in cui un prodotto (sito web compreso ndr) può essere usato da particolari utenti per raggiungere certi obiettivi con efficacia, efficienza, soddisfazione in uno specifico contesto d'uso”*. La definizione rende centrale le persone (gli utenti) ed è considerata una proprietà esterna al prodotto-sito. Nel caso in esame le tre dimensioni dell'usabilità, dunque, riguardano il rapporto tra l'utente e la piattaforma web: efficacia (precisione e completezza con cui gli utenti raggiungono specifici obiettivi), efficienza (risorse impiegate in relazione alla precisione e completezza con cui gli utenti raggiungono specifici obiettivi), soddisfazione (libertà dal disagio e attitudine positiva con cui gli utenti raggiungono specifici obiettivi attraverso l'uso del prodotto). L'usabilità ha, dunque, come obiettivi quello di economizzare lo sforzo cognitivo dell'utente, proponendo artefatti o interfacce che siano facili da comprendere, da imparare, da usare, da ricordare, che evitino o rendano recuperabili gli errori e che quindi gratifichino l'utilizzatore.

- **Creazione di comunità di pratica tra RLS.**

Secondo Mariano Corso, esperto di innovazione digitale, *“le comunità di pratica sono gruppi di persone che: condividono un interesse comune, un set di problemi o una passione rispetto ad un certo argomento (Dominio), approfondiscono la conoscenza e la comprensione di questi aspetti (Pratica) attraverso l'interazione e l'impegno reciproco (Comunità)”*.²⁷ Le comunità di pratica si fondano, dunque, sul confronto reciproco attraverso l'interazione informale per mezzo della quale ci si scambiano conoscenze per accrescere il proprio livello di competenza in materia e di conseguenza quello della comunità; in tal modo si facilita il trasferimento rapido delle best practices attraverso forum di condivisione e diffusione. Ciò che suggeriscono gli studiosi di questo costrutto è la ri-definizione del ruolo dei gestori della piattaforma web: questi saranno chiamati a incoraggiare, supportare, incentivare e ricavare i risultati

²⁷ M. CORSO, *Il Knowledge Management come modo nuovo di pensare e gestire l'organizzazione*, Knowledge Box School of management Politecnico di Milano, 2005, p. 15.

che, nel caso in esame, potrebbero essere sia di contenuto (esperienze di esercizio del ruolo di RLS, contratti collettivi, strumenti operativi condivisi o meno con l'azienda, ecc.) che di accresciuta consapevolezza di ciò che significa essere RLS. Essi, quindi, dovranno stimolare la nascita e coltivare la crescita di questa comunità di pratica supportando le persone che intendono condividere interessi comuni, indirizzandoli verso temi coerenti con gli obiettivi della stessa piattaforma e facilitando la comunicazione e la condivisione di informazioni e conoscenze. Bisogna essere consapevoli che il rischio delle comunità di pratica è che si manifestino al loro interno conflitti non gestiti, che potrebbero portare i componenti all'antagonismo e di conseguenza alla mancanza di cooperazione e alla creazione di divergenze nelle finalità.

- **Rafforzamento e supporto operativo del ruolo di RLS**

È evidente che non mancano nel d.lgs. 81/08 s.m.i. gli strumenti che, se bene utilizzati, possono rendere penetrante l'azione dei RLS. Certamente sino dalla loro previsione (con il d.lgs. 626/1994 s.m.i.) in ambito sindacale ci si è posti la questione di come sostenere l'attività dei RLS. In sostanza ci si è chiesti come far sì che i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza possano esercitare effettivamente le attribuzioni riconosciute loro dalla legge. Gli sforzi compiuti sono stati molteplici, realizzati sia dai livelli confederali delle organizzazioni sindacali che dalle categorie; malgrado ciò, allo stato dei fatti non si può, però, sostenere che si sia del tutto riusciti a organizzare e corroborare queste figure della rappresentanza. Come dimostrato dalla survey Inail Insula²⁸ rimangono ancora molteplici le aree di debolezza del ruolo: circa la metà dei RLS intervistati non è “mai” o “quasi mai” consultato dal datore di lavoro nella definizione dei programmi di prevenzione (51,3%), di formazione (53,1%), di promozione della salute (54,9%) e più di uno su tre (39,2%) non è coinvolto “mai” o “quasi mai” nella valutazione dei rischi. La piattaforma web può svolgere una funzione di supporto concreto e competente al ruolo, favorendo la “capacitazione” (capability) dei RLS. In linea con la teoria di A. Sen e M. Nussbaum²⁹, si può sostenere che le capacità di una persona (anche relativamente allo svolgimento di un ruolo) dipendano non semplicemente dalle abilità insite in ciascuno, ma anche dal contesto in cui la stessa persona si trova ad operare (sia quello reale, che quello virtuale). Nell'ultima fase del workshop di valutazione partecipata (“idea generation”) sono emerse ipotesi per dotare di funzioni aggiuntive la piattaforma web che vanno nella direzione dell'*empowerment* del RLS (ad es. “banca dati delle soluzioni e delle buone prassi”, assistenza diretta da parte di esperti, rendere disponibili modelli per la presentazione di istanze, strumenti per l'implementazione del ruolo contrattuale di promozione della salute e sicurezza sul lavoro, aggiornamenti sintetici dell'evoluzione normativa).

²⁸ R. CAGLIANO, P. TRUCCO, D. DI NUNZIO, S. BELLOMO, G. BURESTI, F. BOCCUNI, S. CALLERI, C. FRASCHERI, M. LUPI, *IMPACT-RLS*, cit.

²⁹ M. NUSSBAUM, A. SEN (EDS.), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

È importante evidenziare che lo studio non solo ha modellato lo strumento ICT intorno alle dimensioni del fabbisogno sopra esposte ma ha anche verificato, attraverso la sperimentazione e l'*assessment* di un prototipo funzionante da parte di un panel di potenziali utenti, se e quanto esso è concretamente in grado di dare risposte utili.

Ovviamente questa “verifica in laboratorio” rappresenta solo uno step preliminare poiché solo l'utilizzo in ambiente reale della tecnologia potrà dare risposte reali della sua capacità di incidere in modo effettivo sulla soddisfazione del fabbisogno. Occorre quindi rimandare ad una successiva verifica, da condurre dopo un congruo periodo di operatività dello strumento, le considerazioni definitive sulla capacità dello studio sia di intercettare in modo appropriato il fabbisogno di supporto dei RLS sia sulla reale incidenza che l'eventuale capacità di soddisfare (anche solo in parte) questo fabbisogno può avere sull'effettività dell'azione dei RLS.

A questo scopo occorre tuttavia anticipare come lo studio abbia disegnato uno strumento tecnologico che non è in grado di fornire un servizio “automatizzato”. La piattaforma, infatti, per come è stata configurata in via prototipale, rappresenta uno strumento di comunicazione bidirezionale che per svolgere il proprio compito non può prescindere da un qualificato, organizzato e continuativo sforzo redazionale e dalla capacità di assicurare il coinvolgimento attivo dei suoi fruitori.

Si tratta di variabili che prescindono dall'idoneità intrinseca dello strumento a svolgere la funzione per cui è stato disegnato e di cui si dovrà tenere conto nella futura valutazione del suo successo.

Abstract

Il capitolo intende analizzare la metodologia adottata per la realizzazione del progetto, evidenziando come la scelta di privilegiare un sistema partecipativo dei destinatari della piattaforma, tramite workshop e questionari, abbia consentito di far emergere l'esigenza di avere accesso a contenuti informativi mirati ed aggiornati, utili allo svolgimento del proprio ruolo nei sistemi di prevenzione nonché quello di offrire opportunità di confronto con esperti e colleghi, al fine di avere un supporto e condividere esperienze per migliorare le attività di prevenzione.

The essay to analyzes the methodology adopted for the realization of the project, highlighting how the choice of privileging a participatory system of the recipients of the platform, through workshops and questionnaires, also known by far the need to have access to targeted and updated information content useful for carrying out its role in prevention systems as well as in offering opportunities for discussion with experts and colleagues, also in the case of support and sharing experiences to improve prevention activities.

Parole chiave

Salute e sicurezza, prevenzione, rls, fabbisogni, rischi, piattaforma digitale

Keywords

Health and safety, prevention, rls, requirements, risks, digital platform

II. Implementazione e sperimentazione della piattaforma PICASSO

di G. Fenu e M. Marchesi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Raccolta e analisi dei requisiti. – 2.1. Raccolta dei requisiti. – 3. Funzionalità del sistema. – 4. Struttura e architettura del Portale PICASSO. – 4.1. Architettura web. – 5. Sperimentazione e analisi dei risultati. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La gestione della sicurezza sul lavoro rappresenta l'insieme di tutte le regole e le precauzioni che ogni lavoratore deve seguire per limitare i rischi di infortuni o situazioni pericolose sul posto di lavoro. La sicurezza sul lavoro e tutti gli attori, direttamente o indirettamente coinvolti nelle situazioni che ne conseguono, non rappresentano, dunque, una tematica di nicchia, condivisa, apparentemente, solo tra coloro i quali ne conoscono le dinamiche e le regole, ma una realtà a cui appartengono lavoratori di ogni categoria e ruolo.

Si tratta di temi molto attuali e di notevole interesse poiché riguardano la tutela e i diritti legati alla salvaguardia dell'incolumità di tutti i lavoratori qualunque sia il settore e l'insieme dei rischi a cui essi sono esposti. Una maggiore informazione su questo argomento certamente favorisce la riduzione dei casi di infortuni, malattie o decessi relativi al lavoro e ai rischi e pericoli ad esso collegati.

In merito a questo argomento esistono molti decreti e normative specifiche, informazioni e documenti di vario genere. La necessità di ricercare tale materiale in maniera mirata, per area tematica o tramite parole chiave o tag ha dato vita all'idea di far nascere una piattaforma collaborativa di condivisione dei contenuti che includa anche un'area aperta alla discussione tra le persone che sono coinvolte nella sicurezza del lavoro.

In questo senso la piattaforma rappresenta un luogo strutturato e ordinato in cui è possibile reperire le informazioni e la documentazione classificata per settore e rischio.

L'istantanea scattata nella fase di studio e analisi ha messo, infatti, in evidenza la presenza diffusa di siti web rivolti a RLS e addetti alla prevenzione che però presentano numerosi limiti soprattutto riguardo l'accessibilità, la veridicità e l'uniformità delle informazioni riportate.

Per questo motivo e spinti dall'esigenza di migliorare e diffondere l'informazione legata a questi temi è nata l'idea di creare una piattaforma collaborativa di condivisione delle informazioni sull'argomento della sicurezza sul lavoro, tramite la quale tutte le categorie di lavoratori possano accedere al materiale informativo e normativo ed eventualmente alle discussioni attinenti ai rischi relativi alla loro occupazione.

La piattaforma, che ha nome PICASSO, è destinata ai rappresentanti della sicurezza dei lavoratori e a tutte le persone che hanno un'occupazione, non importa di che tipo, e la volontà o la necessità di reperire informazioni su questi temi. Il suo obiettivo principale è offrire una serie di servizi che incontrino i bisogni e le necessità emerse sia nei vari studi condotti che nel Workshop e riunioni con i partner, e che garantiscano che l'informazione in essa contenuta sia chiara, ordinata e strutturata, provenga da fonti verificate e autorevoli, sia pertinente e completa e possa essere facilmente fruibile da chiunque acceda alla piattaforma stessa.

La presente sezione offre una breve panoramica dei principi e delle modalità che hanno guidato la realizzazione della piattaforma e le fasi che hanno condotto alla sua implementazione. Dopo una prima fase di raccolta e studio dei requisiti e delle funzionalità del sistema si è passati alla progettazione dell'architettura fornendo un'idea generale di come sia stata passo dopo passo realizzata la piattaforma¹. Sono stati mostrati i dettagli implementativi e le diverse componenti che la caratterizzano, concludendo con i risultati della sperimentazione effettuata sul prototipo realizzato e con il monitoraggio degli accessi e delle interazioni con il portale.

La realizzazione di tale piattaforma è stata guidata da una continua e proficua interazione con i partner esperti di dominio che hanno fornito utili suggerimenti e commenti per un proficuo utilizzo della piattaforma. Essa oltre a fornire documentazione catalogata per argomento e ricercabile per settore e rischio o tramite parola chiave, offre informazioni, news, eventi e favorisce scambi di opinioni e risposte a specifiche domande tra i vari utenti registrati.

La catalogazione e indicizzazione del materiale documentale è stata effettuata seguendo criteri di archiviazione standard (autori, titoli, anno, tipologia di materiale) e tramite l'assegnazione, a ogni documento, di specifici tag definiti dai ricercatori addetti alla raccolta dei materiali, nell'ambito delle tematiche su SSL. La metadatozione^{2,3}, così definita, rende possibile agli utenti la ricerca del materiale archiviato, che può essere condotta attraverso diverse modalità ricerca:

¹ S. BOSE, M. KURHEKAR, J. GHOSHAL, "Agile Methodology in Requirements Engineering," *SETLabs Briefings Online*, <http://www.infosys.com/research/publications/agilerequirements-engineering.pdf>, February, 2010.

² F. PANI, M.I. LUNESU, G. CONCAS, & G. BARALLA, *The web knowledge management: A taxonomy-based approach*, in *International Joint Conference on Knowledge Discovery, Knowledge Engineering, and Knowledge Management*, Springer, 2013, September, Berlin, Heidelberg, pp. 230-244.

³ C. ARGIOLOS, G. CONCAS, M. DI FRANCESCO, M. I. LUNESU, F. MELIS, F.E. PANI & D. SANNA, *Knowledge in Construction Processes*, in *KMIS 2013 5th International Conference on knowledge management and information sharing*, 2013, SCITEPRESS–Science and Technology Publications, pp. 397-404.

- per settore e per tipologia di rischio;
- per documentazione ufficiale o altri approfondimenti;
- per titolo e/o anno;
- per parole-chiave⁴⁵

La piattaforma si propone come un luogo di incontro per addetti ai lavori e non rivolgendosi a tutte le categorie e permette l'arricchimento di informazioni specifiche e generali, facilita la ricerca tematica dei contenuti e favorisce lo scambio di opinioni, e la condivisione di idee, eventi ed informazioni.

Una funzionalità fortemente voluta dai partner è la chat tramite la quale gli utenti possono confrontarsi uno a uno o accedere alla chatroom e confrontarsi in più d'uno o in gruppo.

Con l'utilizzo attivo della piattaforma si vogliono tenere informati i rappresentanti della sicurezza sul lavoro, le organizzazioni sindacali e gli utenti in generale, e allo stesso tempo, si vuole fornire un portale adatto alla discussione e alla condivisione di informazioni tra i diversi utenti su argomenti inerenti alla sicurezza sul lavoro.

L'Università di Cagliari ha avuto, nel progetto Picasso, un ruolo prevalentemente tecnico. Ha proposto tool, garantito il rispetto delle linee guida AgID, ha veicolato le specifiche e le informazioni ricevute dai vari partner al fine di ottenere una corretta ed efficace realizzazione della piattaforma. La stretta e continua interazione con e tra i partner e le conoscenze di Ingegneria del Software e di specifiche metodologie di sviluppo hanno permesso una sinergia di intenti e azioni che ha portato alla realizzazione di un prototipo funzionante e valutabile dagli addetti ai lavori nei tempi stabiliti dal progetto.

Una serie di decisioni e scelte ponderate e basate sulle diverse analisi dello stato attuale delle piattaforme già presenti e dalle necessità e fabbisogni emersi hanno condotto alla progettazione e alla completa realizzazione del portale Picasso. I riscontri, i commenti e le impressioni del gruppo degli sperimentatori coinvolti e degli utenti registrati hanno favorito un miglioramento e un arricchimento generale della struttura e delle funzionalità create. La soddisfazione generale per un portale che può certamente rappresentare un valido supporto per esperti della sicurezza del lavoro e per tutti coloro che hanno necessità di reperire informazioni specifiche e che finora rischiavano di perdersi nel mare di informazioni frammentate che offrono le centinaia di siti fra loro simili e le potenzialità emergenti di un simile portale facilitano una possibile evoluzione e pubblicazione agli utenti su scala Nazionale.

⁴ F.E. PANI, G. CONCAS, S. PORRU, *An Approach to Multimedia Content Management*, in *Proceedings of the International Joint Conference on Knowledge Discovery, Knowledge Engineering and Knowledge Management-Volume 2*, 2014, pp. 264-271, SCITEPRESS-Science and Technology Publications, Lda.

⁵ F.E. PANI, M.I. LUNESU, G. CONCAS, G. BARALLA, *An Approach to Knowledge Formalization*, in *Emerging Ideas on Information Filtering and Retrieval*, 2018, Springer, Cham, pp. 89-104.

2. Raccolta e analisi dei requisiti

La fase di raccolta e analisi dei requisiti, ovvero lo studio dei comportamenti (attesi e non), le funzionalità e le specificità così come i diversi scenari di utilizzo che deve avere implementati l'applicazione stessa, rappresentato un punto cruciale della progettazione dell'applicazione e un momento di forte interazione e scambio tra i partner per comprendere le diverse esigenze e delineare tutte le sfaccettature relative all'utilizzo della piattaforma.

2.1. Raccolta dei requisiti

I requisiti possono essere classificati in due grandi famiglie: requisiti funzionali e requisiti non funzionali. I requisiti funzionali descrivono le funzionalità del sistema software, in termini di servizi che il sistema software deve fornire, di come il sistema software reagisce a specifici input e di come si comporta in situazioni particolari, rispetto a quelli funzionali, i requisiti non funzionali riguardano la parte architeturale del sistema e come esso deve essere implementato, solitamente riguardano caratteristiche di efficienza, affidabilità, safety, etc.;

I requisiti sia funzionali che non funzionali sono stati discussi con i partner, per poi essere implementati dagli sviluppatori.

La raccolta dei requisiti⁶ ⁷(Requirements elicitation) ha rappresentato, dunque, la fase in cui si sono raccolti, tramite precise tecniche, le specifiche e le caratteristiche relative alle funzionalità del sistema in oggetto e la sua interazione nel contesto della sicurezza sul lavoro con i vari attori coinvolti nel progetto.

Si è trattato del processo di determinazione in forma testuale e/o grafica di cosa la piattaforma dovesse contenere, di quali azioni e funzioni dovessero essere implementate, e di definizione della ragione d'essere e degli obiettivi del sistema, di identificazione delle funzionalità chiave del sistema e di definizione dei limiti del dominio del problema.

Durante tutto il periodo di studio e analisi, i requisiti forniti hanno subito numerosi, e spesso considerevoli, cambiamenti in corso d'opera e le fasi di progettazione e implementazione sono state caratterizzate da una continua interazione, scambio e rimodulazione di idee e proposte. Questa scelta è stata supportata dalla presenza, anche in fase di raccolta e definizione dei requisiti, dei partner che hanno suggerito o discusso: modifiche, aggiornamenti e/o integrazione/rimozione dei requisiti.

⁶ U. RAFIQ, S.S. BAJWA, X. WANG, I. LUNESU, *Requirements elicitation techniques applied in software startups*, in, 2017, 43rd Euromicro Conference on Software Engineering and Advanced Applications (SEAA), pp. 141-144, IEEE.

⁷ B. RAMESH, L. CAO, R. BASKERVILLE, *Agile requirements engineering practices and challenges: an empirical study.*, in *Information Systems Journal*, 2010, 20(5), pp. 449-480.

I requisiti sono stati forniti dai partner attraverso documenti delle specifiche e sono stati discussi e concordati dopo diverse iterazioni e prove di realizzazione durante i meeting o Workshop.

Una delle caratteristiche predominanti del progetto è stata quella di avere dei requisiti che cambiavano “frequentemente”. È stato proprio questo uno dei motivi principali che hanno condotto alla scelta dell’uso delle metodologie Agili⁸ per la progettazione del portale Picasso.

I metodi Agili rappresentano una reazione ai modi tradizionali di sviluppare software e a riconoscere la “necessità di un’alternativa ad una pesante documentazione basata su processi di sviluppo software”. Nei metodi tradizionali, il lavoro inizia con la raccolta e la documentazione di un insieme “completo” di requisiti, seguita dal design architettonico e di alto livello e poi dallo sviluppo e dal testing.

A partire dagli anni ‘90, alcuni esperti hanno trovato queste fasi iniziali di sviluppo^{9,10} fossero troppo rigide e rigorose, infatti l’ambiente e la tecnologia si muovono troppo velocemente e i requisiti “cambiano a velocità che i metodi tradizionali non riescono a seguire”. I committenti sono diventati sempre più incapaci di dichiarare in modo definitivo i loro bisogni ma allo stesso tempo si aspettano di più dal loro software. Di conseguenza, alcuni esperti hanno sviluppato indipendentemente metodi e pratiche per rispondere all’inevitabile cambiamento che stavano vivendo. Questi metodi Agili rappresentano, in realtà, una raccolta di pratiche e strumenti diversi che condividono gli stessi valori e gli stessi principi e sono ben descritti nel Manifesto Agile¹¹ in cui viene affermato di far prevalere: “individui e interazione anziché processi e strumenti, software funzionante su documentazione completa, collaborazione tra le parti rispetto alla negoziazione del contratto e di rispondere ai cambiamenti seguendo un piano ben definito”.

Oltre alle fasi descritte, e le relative interazioni su singoli requisiti, per l’analisi e la progettazione sono stati utilizzati i diagrammi UML dei casi d’uso, e per comprendere meglio le interazioni tra i diversi attori del sistema e l’avvicinarsi delle azioni, quelli di sequenza.

Contestualmente in questa fase sono stati individuati gli *Stakeholder*, ovvero i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel sistema.

Sono “*Stakeholder diretti*” i *RLS*, rappresentanti per i lavoratori sulla sicurezza; gli *Sviluppatori*, che si occupano nello sviluppo della piattaforma; il *Comitato editoriale*, un gruppo di persone qualificate selezionate per assolvere al compito di controllare che gli articoli inseriti/proposti nella piattaforma dai rappresentanti, utenti, etc

⁸ T. DINGSØYR, S. NERUR, V. BALIJEPALLY, N.B.MOE, *A decade of agile methodologies: Towards explaining agile software development*, 2012.

⁹ J. HIGHSMITH, *Agile Software Development Ecosystems*, Addison-Wesley, Boston, MA, 2002.

¹⁰ J. HIGHSMITH, K. ORR, A. COCKBURN, *Extreme programming, E-Business Application Delivery*, pp. 4-17, February, 2000.

¹¹ M. FOWLER, J. HIGHSMITH, *The agile manifesto. Software Development*, 2001, 9(8), pp. 28-35.

siano coerenti con gli articoli già inseriti nei vari contesti e conformi alle regole dettate. Sono “*Stakeholder indiretti*” i *Visitatori*, tutte le persone che pur non avendo un ruolo relativo alla sicurezza sul lavoro possono comunque osservare e partecipare alle discussioni sul forum.

3. *Funzionalità del sistema*

I requisiti raccolti e analizzati, dunque, rappresentano le funzionalità che devono essere implementate, di seguito vengono elencate le principali, e riguardano sia le funzioni semplici che quelle complesse:

- *Registrazione*: l’utente ha la possibilità di registrarsi, con un ruolo univocamente definito, allo scopo di poter, a seconda dei permessi attribuiti al profilo, proporre l’inserimento di documenti, eventi o news e commentare i vari topic del forum.
- *Login*: è uguale per tutte le tipologie di utente, si devono inserire username e password. Se il login va a buon fine l’utente viene reindirizzato nella propria sezione personale da cui potrà iniziare la navigazione del sito. Ogni qualvolta un utente faccia il login al sito, viene salvato nel server sul login.log.
- *Creazione e gestione permessi*: la sezione della piattaforma relativa alla creazione e gestione dei permessi è riservata all’amministratore (system administrator), infatti, grazie a questo campo l’amministratore è in grado di gestire i vari permessi e quindi di determinare cosa può vedere, inserire e commentare ogni tipologia di utenza. L’idea è quella di avere un’interfaccia che sia di semplice utilizzo e che permetta di gestire i permessi, modificare o sospendere account che non abbiano rispettato il regolamento.
- *Inserimento e modifica di articoli sulla piattaforma*: tale funzionalità è riferita alla possibilità che l’utente possa inserire articoli di tipo informativo nella piattaforma; questa operazione verrà verificata per garantire la correttezza e coerenza dell’articolo inserito. L’approvazione e la pubblicazione degli articoli, legislativi e non, viene effettuata dal comitato editoriale.
- *Ricerca sulla piattaforma semplice o avanzata*: la fase di ricerca offre la possibilità all’utente registrato di potersi documentare, leggendo e commentando articoli riguardanti la sicurezza sul lavoro, parte fondamentale di questa sezione è la ricerca di articoli, studiata con cura utilizzando i vari tag (parole chiave) per articolo. La ricerca semplice viene utilizzata avvalendosi di un motore di ricerca, la seconda necessita di un criterio di ricerca specifico (settore e rischio) e prevede che il materiale inserito sia catalogato, consentendo così una ricerca per titolo, autore, anno e collocazione.
- *Segnalazione di errori e richiesta di informazioni agli addetti*: nel caso l’utente non abbia chiaro il funzionamento della piattaforma o abbia riscontrato dei malfunzionamenti, allora può utilizzare la sezione assistenza. Nella sezione

assistenza è possibile inserire l'oggetto della richiesta e il corpo del messaggio. Inoltre, in questa sezione, è prevista la finestra FAQ, che racchiude tutte le domande più frequenti poste dagli utenti.

- *Forum*: Nella piattaforma è prevista anche una sezione, dedicata alla discussione fra i vari utenti registrati, organizzata come un forum, cioè con la possibilità di proporre discussioni tematiche o commentare quelle già esistenti. Il forum potrà essere visibile a tutti gli utenti (ma visualizzando solo la prima riga di ogni risposta) e potrà essere utilizzato solo dagli utenti registrati. L'utente registrato può porre domande e risposte e partecipare a discussioni su temi già proposti.
- *Creazione e commento topic*: prima di proporre la creazione di un nuovo topic, è importante che l'utente verifichi di essere nella sezione giusta e che l'argomento del topic non sia già stato affrontato in un topic già esistente, se dovesse accadere di sbagliare sezione, i moderatori possono spostare il topic nella sezione corretta o eliminarlo. Una volta che l'utente ha deciso in che sezione sarà destinato il topic, dovrà semplicemente compilare il form di inserimento topic. Per commentare un post esistente è sufficiente accedere al post e inserire un commento.
- *Chat* si tratta di una sezione di instant messaging in cui gli utenti registrati possono scegliere di incontrarsi in conversazioni privati (2 soli utenti) o di gruppo¹².

4. *Struttura e architettura del Portale PICASSO*

La piattaforma PICASSO ha come obiettivo di essere “*user-friendly*” quindi di semplice utilizzo anche per i meno esperti. Lo studio delle piattaforme presenti nel Web e l'analisi delle esigenze manifestate dagli utilizzatori ultimi, hanno evidenziato la necessità di garantire sia un accesso facilitato e guidato a sezioni ricche di informazioni attuali, verificate e provenienti da fonti autorevoli a supporto degli addetti ai lavori nel settore della prevenzione, sia di offrire un luogo protetto di scambio e confronto, sia tra pari che con esperti del settore, in cui la condivisione del know how delle diverse parti interessate rappresenti il punto di partenza per per migliorare le attività di prevenzione.

La grafica e il design sono molto semplici e le funzionalità intuitive e facili da utilizzare. La piattaforma deve seguire le regole base proposte dall'AgID, riguardo l'accessibilità, l'usabilità e le scelte grafiche.

La sezione dedicata alla registrazione e login si trova in alto a destra. Nel body è presente una vertical tab dove è possibile visualizzare in ordine news, eventi, ultimo tema inserito e ultima domanda inserita, più in basso troviamo un'area

¹² B. CARUSO, *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in “Europa, ambiente e sicurezza”, 1997, p. 1.

interattiva cliccando sulla quale è possibile effettuare ricerche, accedere al forum o accedere all'area documenti, infine, a seguire, troviamo i link ai siti correlati. Nel footer si trovano i richiami alle pagine di servizio o informative, come ad esempio le FAQ, informazioni sulla privacy, etc.

Dalle sezioni centrali della homepage è possibile visualizzare le news, gli eventi, le domande e i temi proposti.

Nella sezione posta più in basso è possibile visualizzare il dettaglio dei pulsanti per accedere alla documentazione e alla richiesta/proposta di informazioni tramite l'accesso all'area interattiva. La visualizzazione delle informazioni è vincolata a permessi posseduti. Per un corretto utilizzo della piattaforma da parte dei diversi utenti sono stati concordati ruoli e relativi permessi di accesso. I principali ruoli e le attività consentite sono elencati di seguito.

- *Amministratore*: Possiede tutti i diritti e permessi, tale ruolo viene riservato solo a chi gestisce il sito, può visualizzare tutte le pagine del sito.
- *Utente registrato*: responsabile dei lavoratori per la sicurezza, può visualizzare e commentare la pagina riguardante gli articoli informativi sulla sicurezza del lavoro, può proporre l'inserimento di articoli informativi e porre domande e/o fornire risposte nelle varie sezioni del forum destinate agli utenti registrati o in quelle pubbliche.
- *Comitato editoriale*: è composto dai rappresentanti di diverse categorie, sindacati ed enti partner del progetto e ha come compito principale quello di concedere le autorizzazioni per la pubblicazione di articoli e news, di accettare le registrazioni di moderare o cancellare post dall'area forum.
- *Utente generico non registrato*: può visualizzare i post e leggere articoli che riguardano l'informazione sulla sicurezza del lavoro (articoli informativi), può leggere e scaricare documenti, visualizzare le domande, le news e gli eventi.

4.1 Architettura web

Per sviluppare la piattaforma è stato utilizzato il CMS Drupal, uno strumento software installato su un server web il cui compito è facilitare la gestione dei contenuti di siti web e la riduzione della complessità della creazione delle pagine. Tale strumento è stato supportato da librerie come Bootstrap che oltre a gestire la grafica permette l'integrazione di librerie AgID-compliant.

Sono stati utilizzati dei server dedicati alle diverse funzionalità, uno per la gestione e l'elaborazione degli accessi, uno per la gestione del database e uno per il repository. L'amministratore di sistema potrà accedere ad essi in remoto tramite una VPN.

Il sistema possiede un database interno e tutte le informazioni esterne dovranno essere trasferite nel database interno in modo da poter utilizzare tali dati con tempi più rapidi.

5. *Sperimentazione e analisi dei risultati*

Dopo aver concluso la fase implementativa e di test funzionali, è stato chiesto ad un numero limitato di utenti (100 suddivisi tra funzionari e rappresentanti sindacali) di utilizzare la piattaforma e di fornire le proprie impressioni e feedback. È stato stilato un questionario in cui si chiedeva di esprimere un giudizio sui diversi aspetti del portale stesso e un giudizio di gradimento complessivo, che è stato poi inviato ad ogni partecipante alla sperimentazione. L'obiettivo è stato quello di indagare la soddisfazione complessiva degli utenti aderenti alla fase di sperimentazione in merito a organizzazione, accessibilità, interattività e privacy, contenuti. Si è voluto, inoltre, conoscere quali, tra le funzionalità e servizi offerti dalla piattaforma fossero di maggior interesse e per questo più utilizzati.

Le domande indagavano le singole sezioni del sito (documentazione, area interattiva, percorsi tematici etc..) e altre, di carattere più generale, hanno avuto l'intento di raccogliere proposte e suggerimenti utili al miglioramento della piattaforma stessa.

L'analisi dei dati raccolti, sia tramite log estratti dal sito che tramite i questionari, ha permesso di valutare l'attività dei diversi utenti, oltre ad una valutazione della qualità del portale percepita dagli sperimentatori interpellati. Per ogni utente è stato possibile tracciare attività, pagine visitate, documenti e sezioni visitate, documenti caricati.

Considerando tutte le risposte ricevute si può evidenziare che il 70% dei partecipanti ha espresso un livello di gradimento e soddisfazione compreso tra il livello 4 e 5 (espresso in una scala da 1 a 5), lasciando al solo 5%, un livello di soddisfazione pari a 2. Queste percentuali si riferiscono, non solo, ad una soddisfazione generale ma si confermano nel dettaglio delle domande relative a chiarezza, completezza, organizzazione e presentazione dei contenuti e ad accessibilità, usabilità, facilità d'uso, privacy e sicurezza del portale.

I contenuti presentati sono stati considerati, validi, esaustivi e conformi alle attese dell'utente.

Rappresenta un valore aggiunto l'uso di algoritmi di Sentiment Analysis¹³ in grado di raccogliere e valutare il "sentiment" delle recensioni per estrarre impressioni in maniera automatica ed avere una ulteriore fonte di informazioni per

¹³ BO PANG AND LILLIAN LEE, *Opinion Mining and Sentiment Analysis*, in "Foundations and Trends in Information Retrieval", Vol. 2, 2008, No. 1-2, pp 1-135.

migliorare e arricchire aspetti o funzioni della piattaforma o per dare risalto ai topic di maggiore interesse utilizzando le parole chiave inserite.

6. Conclusioni

La gestione della sicurezza sul lavoro rappresenta l'insieme di tutte le regole e le precauzioni che un lavoratore deve seguire per limitare i rischi di infortuni o situazioni pericolose sul posto di lavoro.

Pertanto, la necessità di ricercare materiale utile in maniera mirata, per area tematica o tramite parole chiave o tag ha dato vita all'idea di far nascere una piattaforma collaborativa di condivisione dei contenuti che includa anche un'area aperta alla discussione tra le persone che sono coinvolte nella sicurezza del lavoro tenendo in considerazione sia quelli meno rischiosi che quelli più rischiosi.

Il lavoro svolto da tutti i partner nei due anni di progetto ha portato alla creazione di una piattaforma collaborativa che rappresenta un luogo di incontro e scambio di informazioni per addetti ai lavori e non. La facilità di utilizzo, l'accessibilità e l'usabilità sono state le linee guida dello sviluppo così come imposto dall'AgID.

L'uso di specifici algoritmi di Sentiment Analysis supporta l'analisi dei commenti degli utenti della piattaforma valutandone il "sentimento" positivo o negativo facilitando un conseguente miglioramento della piattaforma e del generale livello di gradimento degli utenti.

Allo stato attuale, l'obiettivo principale è quello di estendere gli accessi, per un periodo di trial, ad un considerevole numero di utenti in modo da lavorare anche sulla scalabilità del sistema e di migliorare le funzionalità del portale e arricchire la documentazione messa a disposizione e le informazioni mostrate.

Abstract

Il capitolo offre una panoramica dei principi e delle modalità che hanno guidato la realizzazione della piattaforma e le fasi che hanno condotto alla sua implementazione. Dopo una prima fase di raccolta e studio dei requisiti e delle funzionalità del sistema si è passati alla progettazione dell'architettura della piattaforma fornendo un'idea generale di come sia stata realizzata. Vengono mostrati i dettagli implementativi e le diverse componenti che la caratterizzano, nonché risultati della sperimentazione effettuata anche tramite il monitoraggio degli accessi e delle interazioni con il portale.

The essay offers an overview of the principles and methods that guided the implementation of the platform and the phases that led to its implementation. After an initial phase of collection and study of the requirements and functionality of the system, we moved on to the design of the platform architecture provided by a general idea of how it was built. The implementation details and the various components of the supply are shown, as well as the results of the experimentation, managed also by monitoring access and interactions with the portal.

Parole chiave

Salute e sicurezza, tecnologia, piattaforma digitale, web, sperimentazione

Keywords

Health and safety, technology, digital platform, web, experimentation

III. Dal prototipo alla piattaforma: prospettive di sviluppo sotto il profilo giuridico della tutela della salute e sicurezza del lavoratore

di A. Preteroti, S. Cairoli, A. Delogu, F. Ferraro, L. Rocchi, M.G. Galli, S. Costa

SOMMARIO: 1. Un progetto pensato per i Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. – 2. Le funzioni della piattaforma pilota rispetto agli obblighi di informazione e formazione. – 3. La piattaforma pilota: l'importanza della partecipazione interattiva degli utenti dinanzi a nuove esigenze di rappresentanza e di tutela. – 3.1. Il necessario apporto di esperti nella gestione della piattaforma. – 4. Prospettive di sviluppo.

1. Un progetto pensato per i Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza

Con il progetto Bric 2016 Rls Online – la Rete per il lavoro sicuro – è stata condotta un'attività di ricerca per l'avvio di un sistema basato sull'acquisizione, la valorizzazione e la diffusione delle conoscenze generate nell'ambito dello sviluppo dell'azione di prevenzione negli ambienti di lavoro.

Tale attività, in particolare, è stata realizzata anche mediante l'imprescindibile coinvolgimento delle Confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.

Scopo primario del progetto è stato quello di effettuare uno studio di fattibilità sulla realizzazione di una piattaforma pilota dedicata agli attori della prevenzione e, in particolare, all'obiettivo di rafforzare e valorizzare l'imprescindibile ruolo assolto nel complessivo sistema posto a tutela della salute e sicurezza del lavoro dai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (nelle varie declinazioni di RLS, RLST e RLSSP)¹.

¹ Su questi punti si vd., tra gli altri, v., *amplius*, L. ANGELINI, *Discipline vecchie e nuove in tema di rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza*, in "I Working Papers di Olympus", 20/2013, p. 20; M. LAI, *Il ruolo delle parti sociali nel Testo Unico della salute e sicurezza del lavoro. D. Lgs. n. 81/2008, integrato e corretto dal D. Lgs. n. 106/2009*, in "Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali", 2009, pp. 727-742; A. TAMPIERI, *Gli aspetti collettivi della sicurezza sul lavoro: rappresentanze dei lavoratori, ruolo della contrattazione, organismi paritetici e buone prassi*, in L. GALANTINO (a cura di), *Il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, Torino, UTET, 2009, pp. 105-125; P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, 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. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D.lgs. 3 agosto 2009, n.106*, 2^{ed}, Milano, IPSOA, 2010, p. 471 ss.

In particolare, il progetto è nato su iniziativa dell'ente finanziatore Inail, per favorire e agevolare lo scambio di informazioni sui temi della salute e sicurezza sul lavoro (articoli scientifici, interventi della dottrina, giurisprudenza, studi, ricerche, contratti collettivi, accordi, buone prassi aziendali e territoriali), con particolare riguardo al ruolo svolto dagli attori della prevenzione e tra questi, ancora più in particolare, dal RLS.

Basti qui ricordare come il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) rappresenti da tempo un attore centrale nel complesso sistema posto a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Tale figura è stata introdotta nell'ordinamento nazionale dal d.lgs. n. 626/1994 che, sul punto, ha recepito le innovative previsioni della direttiva quadro n. 89/391/CEE². Il ruolo del RLS è stato poi ulteriormente esaltato mediante il d.lgs. n. 81/2008, complessivamente improntato ad un approccio cooperativo, partecipativo ed integrato ai problemi della salute e sicurezza in azienda. Come è stato rilevato, anche di recente³, la direttiva quadro n. 89/391/CEE, ha impresso un vero e proprio “cambio di passo” agli interventi in questa materia nel momento in cui ha previsto procedure di consultazione e partecipazione equilibrata (art. 11), ma anche diritti di informazione e di accesso alla documentazione aziendale (art. 10) in favore dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (di seguito anche RLS). Una partecipazione, quindi, che è stata espressamente definita dalla direttiva quadro europea come equilibrata⁴. Tale nozione, oltre ad essere estremamente evocativa, pare alludere – sebbene debba essere intesa, ai sensi della stessa dir. n. 89/391/CEE, conformemente alle prassi nazionali – addirittura a modelli di gestione o codecisione diffusi in altri paesi europei⁵.

Ora, affinché una simile partecipazione e un simile coinvolgimento dei RLS non si risolvano in una mera petizione di principio, ma acquistino un determinato tasso di effettività, è fondamentale che il singolo RLS possieda o sia messo in condizione di acquisire tutte le nozioni, le informazioni e le competenze, anche di carattere tecnico, pratico e giuridico, mediante le quali il ruolo e le prerogative prefigurati dal d.lgs. n. 81/2008 possano esercitarsi nella loro interezza.

D'altronde, quella esercitata dai RLS è una forma di rappresentanza dei lavoratori specializzata, poiché destinata ad operare nel solo contesto prevenzionistico e, al contempo, necessaria, in quanto tale figura, pur nelle sue varie declinazioni, deve essere obbligatoriamente presente in ciascuna organizzazione lavorativa.

² L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet giuridica, 2015, p. 71 ss.

³ Così L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2020, 1, I, pp. 96-97.

⁴ Cfr. Considerando 12° e 13° nonché artt. 1, comma 2 e 11, comma 1, dir. n. 89/391/CEE.

⁵ Ancora L. ANGELINI, *Rappresentanza*, cit., p. 97.

Il vero obiettivo del legislatore è il coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti, in quanto *genus* a cui le «distinte *species* dell'informazione, della consultazione e della partecipazione equilibrata concorrono»⁶.

E il coinvolgimento del RLS è, in definitiva, preordinato a garantire la più efficace tutela delle condizioni di salute e sicurezza sul luogo di lavoro sotto un profilo collettivo⁷, di modo che questa tutela si riverberi anche sul piano della tutela individuale, in funzione di potenziamento della stessa.

Tali caratteristiche rafforzano l'idea secondo cui la pienezza della funzione di rappresentanza esponenziale degli interessi della comunità di rischio esercitata dai RLS, necessita di un substrato di conoscenze e competenze legate non solo alla singola realtà aziendale, ma anche alle esperienze e alle buone prassi esterne nonché al contesto di disciplina legale e contrattuale di riferimento, oltre che di un costante confronto.

La stessa funzione della contrattazione in materia di salute e sicurezza⁸, a livello aziendale, può esprimere tutte le sue potenzialità solo se gli attori della contrattazione collettiva abbiano un approccio consapevole e possano conoscere e beneficiare delle esperienze contrattuali diffuse in altre realtà produttive o aziendali.

In buona sostanza, il ruolo normativamente prefigurato può inverarsi solo se il RLS è posto nelle condizioni di poter esercitare con la più piena cognizione possibile e in maniera quanto più formata e informata il proprio decisivo ruolo. L'obiettivo principale del progetto, dunque, si è sviluppato verso una pluralità di attività, analiticamente descritte nei capitoli che precedono, quali la raccolta della documentazione e dei materiali, riunioni tecniche tra i partners progettuali, nonché tramite l'organizzazione di momenti di confronto con gli utenti mediante la realizzazione di workshop.

Presupposto necessario per la realizzazione e la messa a punto del prototipo è stato, tuttavia, lo studio dei fabbisogni dei soggetti destinatari della piattaforma, soprattutto mediante il coinvolgimento diretto degli stessi, nonché dei soggetti che operano a sostegno di questi e cioè delle organizzazioni sindacali.

Attraverso molteplici passaggi, il progetto ha portato così alla realizzazione di una versione pilota della piattaforma web, sviluppata tenendo conto sia della necessità di soddisfare al meglio i fabbisogni dei potenziali utenti, che dell'esigenza di favorire un coinvolgimento attivo di tale utenza, funzionale alla generazione di conoscenze utili all'attività di ricerca.

⁶ L. ANGELINI, *Rappresentanza*, cit., p. 99.

⁷ M. LAI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'unione europea*, Torino, Utet, 2009, p. 666.

⁸ Il cui ruolo sembra promosso dal c.d. Patto per la fabbrica siglato da Confindustria CGIL CISL UIL, il 9 marzo 2018 e del successivo Accordo Attuativo del 12 dicembre 2018, in materia di salute e sicurezza, C. FRASCHERI, *Una conferma del modello partecipativo quale via privilegiata per la prevenzione e le tutele della salute e sicurezza sul lavoro dalle Parti sociali per il settore industria. Intesa tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, sui temi della salute e sicurezza sul lavoro*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2018, 2, II, p. 3 ss.; L.M. PELUSI, *Salute e sicurezza, accordo attuativo del patto per la fabbrica*, in "Guida al Lavoro", 2019, p. 22 ss.

2. Le funzioni della piattaforma pilota rispetto agli obblighi di informazione e formazione

La piattaforma pilota è stata sviluppata in modo da svolgere almeno tre principali funzioni, come sintetizzate nel report di sintesi predisposto da Inail:

- assicurare il soddisfacimento dei fabbisogni informativi dell'utenza.

Questa funzione è stata attuata mediante la creazione di una piattaforma destinata all'accesso centralizzato della documentazione esistente sviluppata dalle istituzioni pubbliche e da altre fonti autorevoli contenente informazioni potenzialmente utili alla loro azione, quali normativa, giurisprudenza, raccolta di contratti collettivi, documenti internazionali.

Inoltre, è stata realizzata un'area in cui la piattaforma offre contenuti informativi inediti sviluppati attraverso percorsi tematici dedicati all'approfondimento di temi per i quali l'utenza ha mostrato la necessità di risposte e informazioni chiare e facilmente accessibili.

- assicurare il coinvolgimento continuativo dell'utenza nell'utilizzo della piattaforma.

A questo scopo sono stati predisposti numerosi strumenti, tra i quali ad esempio la creazione di un forum organizzato sul modello domanda/risposta. In tal modo l'utente può rivolgere alla community il supporto necessario al fine di soddisfare in tempi brevi specifici fabbisogni informativi.

Si è creata una chat per dialogare direttamente con gli altri utenti, in modo tale da garantire in maniera diretta lo scambio di informazioni e non rendere pubblica la conversazione.

Inoltre, la piattaforma è dotata di altre due aree specificatamente dedicate alla pubblicazione di news e all'annuncio di eventi rilevanti a cui potrebbe potenzialmente partecipare l'utenza. Al fine di fornire quest'ultima attività, possono partecipare direttamente anche gli utenti, segnalando e proponendo al team editoriale eventi e news attraverso la funzione upload.

- assicurare l'acquisizione di conoscenze utili alla ricerca.

A tal fine è stato sviluppato un forum centralizzato in cui i gestori della piattaforma possono ricavare il punto di vista degli utenti su specifiche questioni, nonché è stato creato un sistema per la raccolta di contenuti informativi prodotti dagli utenti.

La piattaforma, dunque, è prefigurata per agire sotto un duplice profilo. Da un lato, essa destina alla libera consultazione dei RLS una serie di materiali, che possono essere liberamente ricercati, visionati e scaricati da ciascuno degli utenti secondo i propri bisogni. Una funzione per così dire "statica", che dunque potremmo, in via esemplificativa, ritenere analoga a quella assolta all'interno del d.lgs. n. 81/2008 dall'informazione che è appunto definita dall'art. 2, comma 1, lett. bb) come il «complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro».

Dall'altro lato, però, la piattaforma è in grado di attivare momenti di confronto e di iterazione attiva (attraverso *forum*, *chat*, etc.) idonei a fornire risposte

e soluzioni al fine di supportare il singolo RLS nello svolgimento della propria attività e del proprio ruolo.

In questo senso, siamo in presenza di una funzione “dinamica” che si avvicina di più alla nozione di formazione, per come definita dallo stesso art. 2, comma 1, lett. aa), del d.lgs. n. 81/2008, in quanto processo attraverso il quale trasferire conoscenze e procedure utili all’acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei compiti in azienda e alla identificazione dei rischi.

Chiaramente il ruolo della piattaforma non ha nulla a che vedere con gli obblighi di informazione e formazione come disciplinati dagli artt. 36 e 37, d.lgs. n. 81/2008, che restano fermi e devono essere adempiuti obbligatoriamente, integralmente e inderogabilmente dal datore di lavoro⁹, anche perché, ad avviso della giurisprudenza, essi non possono essere neppure limitati o surrogati in ragione del personale bagaglio di conoscenza, competenza ed esperienza già in possesso del lavoratore¹⁰.

Tuttavia, è evidente che uno strumento quale la piattaforma Picasso può affiancarsi ai momenti di scambio di conoscenze e competenze già legalmente prefigurati a supportare il RLS non solo nello svolgimento quotidiano del proprio ruolo in azienda, ma anche nell’assolvimento dei propri obblighi formativi e informativi, rispetto ai quali sarà posto nelle condizioni di avere uno strumentario idoneo a studiare e approfondire i singoli argomenti e i singoli aspetti.

Come è evidente, tanto il progetto quanto la piattaforma, che ne è espressione e risultato, corrispondono a una duplice funzione: da un lato, garantire necessari e indispensabili momenti di confronto con gli attori della prevenzione¹¹ e conseguente scambio di informazioni, dall’altro, assicurare una diffusione di informazioni e conoscenze utili in tema di salute e sicurezza.

3. *La piattaforma pilota: l’importanza della partecipazione interattiva degli utenti dinanzi a nuove esigenze di rappresentanza e di tutela*

Dall’analisi dei dati esaminati durante la realizzazione e la sperimentazione del prototipo, nonché dai momenti di confronto con i destinatari, è emerso il valore aggiunto di tale progetto, e cioè quello di consentire la partecipazione attiva e il coinvolgimento dei soggetti che operano nelle realtà aziendali e territoriali.

La partecipazione di una vasta gamma di operatori, anche di diversi settori merceologici, ha contribuito al soddisfacimento degli obiettivi di ricerca.

⁹ Su questi punti si vd. P. TULLINI, *La formazione per la sicurezza sul lavoro*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2017, 1, I, p. 75 ss.; P. PASCUCCI, *Ruolo della formazione nel sistema della sicurezza sul lavoro*, in “Rivista degli infortuni”, 2011, p. 31.

¹⁰ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 11 febbraio 2016, n. 22147, in “DeJure”.

¹¹ Sul tema si veda A. PRETEROTI, *Obbligo di sicurezza e ripartizione degli adempimenti preventivi alla luce della più recente giurisprudenza*, in “Massimario di Giurisprudenza del Lavoro”, 2016, p. 830 ss.

Non può nascondersi che la realizzazione di una piattaforma dedicata agli operatori che consenta un interscambio di informazioni ha un notevole impatto sia sull'azione delle rappresentanze dei lavoratori nel contesto del complessivo sistema prevenzionale aziendale, sia sulle dinamiche relazionali intercorrenti tra queste rappresentanze e i loro interlocutori di riferimento (interni ed esterni alla dimensione aziendale).

E non è un caso che la creazione del prototipo sia espressione di un fabbisogno effettivo da parte dei rappresentanti dei lavoratori per la salute e sicurezza sul lavoro di essere dotati di uno strumento agile e facilmente fruibile, a loro espressamente dedicato, nel quale trovare documenti utili alle singole necessità e volto allo scambio di informazioni e documenti tra gli utenti della piattaforma.

In particolare, tale attività ha mostrato come vi fosse un'esigenza diffusa di avere a disposizione uno strumento in grado di:

- assicurare un accesso facilitato e guidato a contenuti informativi autorevoli e aggiornati, utili allo svolgimento della loro funzione, che si affianchi in funzione specialistica a strumenti informativi di vocazione più generale già presenti *online* (quali l'Osservatorio Olympus);

- offrire opportunità di confronto con esperti e colleghi al fine di trovare supporto e condividere esperienze e problematiche.

L'attività di valutazione della versione pilota della piattaforma, condotta attraverso il suo utilizzo sperimentale da parte di un panel di potenziali utenti, ha altresì mostrato come essa sia potenzialmente in grado, attraverso i diversi strumenti messi a disposizione, di corrispondere a tali fabbisogni.

La necessità di focalizzare l'attenzione sul coinvolgimento continuativo degli utenti e di stimolarli ad essere terminali attivi del flusso informativo generato dalla piattaforma ha rappresentato un aspetto essenziale per configurare la piattaforma anche come strumento funzionale all'attività di ricerca.

A questo scopo è stata predisposta un'area interattiva, che affianca l'area con gli archivi documentali e l'area dedicata ai percorsi tematici, nella quale gli utenti sono solo terminali passivi del flusso informativo.

Del resto, non va sottaciuto il fatto che il ruolo della rappresentanza in materia prevenzionale si stia evolvendo da tempo, perché il referente del RLS non sono i lavoratori tradizionali (ovvero subordinati) bensì i lavoratori così come intesi dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, ossia coloro che si trovino inseriti in un contesto organizzativo a prescindere dalla tipologia contrattuale con la quale vengono impiegati, e finanche dalla stessa esistenza di un vero e proprio contratto di lavoro¹².

¹² Sul punto di recente si vd. A. DELOGU, *La definizione di lavoratore in materia di salute e sicurezza: dall'universalità della tutela ai nuovi bisogni di tutela*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2020, 1, I, p. 61 ss.

Pertanto, la rappresentanza va mutando e deve corrispondere anche ai bisogni dei lavoratori atipici (autonomi o parasubordinati) ma anche dei *riders*¹³ e dei lavoratori su piattaforma¹⁴. A prescindere dal quesito se tali lavoratori siano titolari dell'elettorato attivo e passivo in ordine alla elezione del RLS¹⁵, tutto ciò impone di far sì che le nozioni e le acquisizioni dei RLS siano sempre aggiornate ai mutamenti del mercato del lavoro per rispondere ai nuovi bisogni di rappresentanza. Anche in questo senso la piattaforma può assolvere un ruolo decisivo, poiché permette al RLS di avere tutto il materiale e il supporto utile a soddisfare i bisogni emergenti di tutela individuale ma anche collettiva.

Inoltre, ancora più di recente, la pandemia da coronavirus, e le conseguenti misure di distanziamento e di incentivo al lavoro da remoto (come lo *smart working*¹⁶), oltre ad imporre straordinarie sfide al sistema della salute e sicurezza sul lavoro¹⁷, rendono ancora più decisivi per lo svolgimento del lavoro, ma anche per l'esercizio del ruolo di rappresentanza, l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici. Anche sotto questo ulteriore profilo l'esperienza della piattaforma Picasso appare essere un interessante progetto che guarda ad un futuro sempre più prossimo, rendendo proficuo, oltre che problematico, quel dialogo da tempo aperto tra tutela del lavoro e innovazione tecnologica¹⁸.

¹³ Cfr. P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro...e sulle recenti norme su rider & co.*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2019, 1, I, p. 44.

¹⁴ C. LAZZARI, *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Prime considerazioni a partire dal «caso Foodora»*, in "Rivista di diritto e sicurezza sociale", 2018, p. 461 ss. F. MALZANI, *Salute e sicurezza dei lavoratori della gig economy*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro: tutela universale e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Milano, 2019, p. 45 ss.; S. CAPONETTI, *L'obbligazione di sicurezza al tempo di Industry 4.0*, in "Diritto e Sicurezza sul Lavoro", 2018, 1, I, p. 48 ss.; A. DELOGU, *Salute, sicurezza e "nuovi" lavori: le sfide prevenzionali nella gig economy e nell'industria 4.0*, in "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2018, 2, I, p. 62 ss.

¹⁵ Vd. G. BUBOLA, A. CORVINO, *I collaboratori coordinati e continuativi, i lavoratori a progetto, gli occasionali, gli associati in partecipazione*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 404; Trib. Roma 2 ottobre 2017.

¹⁶ Cfr. I. ALVINO, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Decreto legge "Cura Italia": strumenti di sostegno del reddito e delle esigenze di assistenza dei lavoratori subordinati e autonomi*, in "Treccani magazine diritto".

¹⁷ Sul punto, tra gli altri, I. ALVINO, *È configurabile un diritto del lavoratore al lavoro agile nell'emergenza COVID-19?*, in "<http://GiustiziaCivile.com>", 2020; S. CAIROLI, *L'incentivo del lavoro agile nelle misure emergenziali di contrasto al COVID-19: prime osservazioni e emergenza*, in "<http://giustiziacivile.com>", 2020.

¹⁸ 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 "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2020, 1, I, pp. 117-135, ID., *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra "raccomandazioni" e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2019, 2, I, pp. 98-121; L.M. PELUSI, *Tutela della salute dei lavoratori e COVID-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali*, in "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2020, 1, I, p. 122; 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", p. 3; G. NATULLO, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 413/2020".

¹⁹ P. ICHINO, *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 2017, p. 526.

3.1. *Il necessario apporto di esperti nella gestione della piattaforma*

Accanto alla valorizzazione di momenti partecipativi attivi con l'utenza e dunque con i destinatari della piattaforma, un ruolo indispensabile è svolto dai soggetti che materialmente consentono lo sviluppo e l'implementazione della piattaforma.

Tale ruolo è risultato fondamentale per un buon funzionamento della stessa.

A tal fine è stato predisposto un comitato di redazione sperimentale, composto dai membri dei partner progettuali, i quali hanno dato luogo alla implementazione della piattaforma, per assicurarne il corretto funzionamento nella fase di sperimentazione.

Tale attività si è esplicata nella verifica dell'adeguatezza delle informazioni diffuse, ma soprattutto nell'alimentazione costante del repository documentale.

A questo scopo è stato predisposto un sistema guidato per supportare il team di progetto nella catalogazione e pubblicazione dei documenti.

Tuttavia, per assicurarne un corretto funzionamento e la piena e soddisfacente operatività della piattaforma, la parte interattiva è stata strutturata in modo da limitare al massimo la possibilità che emergano dinamiche conflittuali tra gli utenti.

Il forum domande-risposte rende impossibile un confronto interattivo tra gli utenti poiché l'organizzazione dei post in base al rating destruttura la consequenzialità logica e dialettica dei post. Così come il forum tematico è stato destinato all'acquisizione delle opinioni degli utenti su tematiche proposte dallo staff editoriale e ciò al fine di evitare l'emersione incontrollata di topic, in modo che il membro dello staff editoriale possa controllare la correttezza delle questioni e soprattutto della dialettica tra gli utenti che partecipano.

Ciò che si vuole evitare, infatti, è il rischio della circolazione di informazioni inesatte e conoscenze inveritiere.

Tale rischio si palesa maggiormente per la funzione domanda e risposta. È effettivamente possibile che il sistema di accreditamento dell'informazione fornita basato sul sistema del rating attribuito dagli utenti porti a dare evidenza a contenuti non corretti.

Questo rischio dovrà essere reso evidente agli utenti tramite un apposito disclaimer. Così viene effettuato quel corretto bilanciamento tra la valorizzazione di momenti di coinvolgimento sia attivo (porre domande, dare risposte) che passivo (acquisire direttamente una specifica e ben circostanziata informazione) degli utenti e la necessaria correttezza delle informazioni divulgate. Infatti, delegare il compito di fornire risposte solo agli "esperti" significherebbe rendere i tempi di risposta tali da far venir meno il senso e l'utilità della funzione stessa.

Inoltre, tale funzionalità risulta dal punto di vista scientifico indispensabile, poiché dal confronto possono emergere informazioni utili ai fini di ricerca sullo stato delle conoscenze all'interno della community degli utenti.

Ciò non pregiudica la correttezza delle informazioni giacché, come ovvio, è impossibile fornire una risposta “certa” ad ogni quesito degli utenti, poiché per far ciò sarebbe indispensabile conoscere ogni elemento della questione sollevata.

Tuttavia, resta sempre possibile dare risposte collettive attraverso l’area dei percorsi tematici a questioni ricorrenti o su cui si osserva una ricorrente generazione di informazioni sbagliate.

La creazione di tale area corrisponde all’esigenza di fornire supporto agli utenti su questioni di particolare interesse, onde evitare anche possibili protagonismi degli stessi.

4. *Prospettive di sviluppo*

La realizzazione del prototipo ha dimostrato sicuramente la necessità della messa a disposizione di un simile strumento per i suoi potenziali utenti, nonché la piena fattibilità della realizzazione dello stesso.

Se lo studio di fattibilità operato ha dunque mostrato esiti del tutto positivi, per la sua concreta messa a punto e immissione definitiva, esso necessita di ulteriori passaggi.

In primo luogo, permane la necessità di prevedere uno staff in grado di assicurare in modo continuativo, tempestivo e accurato l’acquisizione, la catalogazione e la redazione di schede di sintesi/strumenti operativi, nonché la pubblicazione on line della documentazione di origine istituzionale e sindacale sia di rilevanza nazionale che regionale, anche con riferimento alla costruzione di una banca dati delle buone prassi consultabile per settori e tipologia di rischi.

Il necessario aggiornamento della documentazione e della implementazione di quella esistente è presupposto indefettibile per una piattaforma web che possa diventare un punto di riferimento per gli attori della prevenzione.

Ciò è possibile mediante la previsione di un comitato di redazione stabile, formato dagli esperti sul tema della salute e sicurezza che possano procedere a definire i contenuti e ad implementare il materiale fruibile dagli utenti.

E tale ruolo non può che essere ricoperto dagli esponenti delle organizzazioni sindacali.

Infatti, se i destinatari della piattaforma sono i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, è inevitabile che tale ruolo sia gestito da chi si trova a stretto contatto con le realtà aziendali e territoriali interessate, poiché è l’unico soggetto in grado di percepire realmente e conoscere profondamente le concrete necessità che ergono con un determinato tasso di costanza in determinati contesti. Così come sarà utile, con il coinvolgimento degli autori, rendere fruibili sintesi di attività di ricerca nazionali e comunitarie, anche nell’ambito dei percorsi tematici.

Quanto detto non significa escludere il coinvolgimento di altri soggetti esterni alle organizzazioni sindacali. Infatti, nel caso in cui dovessero emergere

esigenze scientifiche o altamente specialistiche potrebbe essere opportuno e auspicabile coinvolgere esperti esterni.

È evidente, altresì, che la fattiva partecipazione delle organizzazioni sindacali e la stretta collaborazione necessaria con gli altri soggetti che hanno partecipato alla ricerca nonché con gli attori della prevenzione aziendale consentirà l'ulteriore sviluppo del progetto sino a realizzare una piattaforma pubblica e operativa.

Per quanto attiene, invece, al profilo strettamente tecnico, sarà necessario implementare la piattaforma di ulteriori funzionalità, quali ad esempio la previsione di un'apposita applicazione per smartphone, idonea a consentire la consultazione di informazioni in modo agile.

Infine, è necessario che la piattaforma passi, sia pure in forma graduale e attraverso fasi intermedie di analisi dei processi di trasformazione, dallo stadio di prototipo a quello di spazio web effettivamente utilizzato dai RLS, ciò che corrisponde all'obiettivo sostanziale di un progetto finalizzato al fattivo incremento degli strumenti di tutela della salute dei lavoratori e della sicurezza dei luoghi di lavoro.

Ed all'evoluzione qualitativa dovrà accompagnarsi l'evoluzione quantitativa, nell'estensione geografica di utilizzo della piattaforma, che dovrà essere aperta all'intero territorio nazionale, aumentando il numero degli utenti, nell'obiettivo di favorire un conseguente, esponenziale aumento dei dati e delle esperienze condivisi.

In buona sostanza, in un contesto lavorativo sempre più mutevole, anche gli stessi bisogni di tutela e di rappresentanza sono in costante movimento. E proprio il RLS può integrare, come ha sempre fatto, quel fondamentale anello di congiunzione tra i bisogni della base dei lavoratori, della comunità di rischio, i vertici aziendali o, comunque, i vari attori della sicurezza. L'RLS però deve affrontare le sfide inedite di un mercato del lavoro che cambia: rappresentare e ricondurre a unità le esigenze di un lavoro sempre più frammentato e smarrito; cercare di garantire nuove tutele, collettive e aggreganti, in un'impresa che diviene sempre più reticolare e multi-localizzata. Allo stesso tempo il RLS deve confrontarsi con il lavoro digitale e svolto da remoto, e, più di recente, anche con rischi, quali quelli pandemici, che trascendono anch'essi il concetto tradizionale di luogo di lavoro. Per rispondere a queste nuove domande il RLS ha bisogno di nuovi strumenti che siano in grado: a) di garantirgli un bagaglio di conoscenze, competenze e informazioni adeguate nonché aggiornamenti costanti; b) di sperimentare nuove forme di incontro, confronto, scambio di esperienze, aggregazione, che facciano leva sulle potenzialità dei collegamenti telematici.

In questo senso la piattaforma Picasso ha rappresentato un esperimento non solo rivolto al futuro, ma anche necessario nel presente, che potrebbe consentire di sublimare ed esaltare ancor più il ruolo e le prerogative dei RLS, a tutto beneficio di una maggior garanzia della salute e sicurezza in azienda.

Abstract

La presente sezione intende focalizzarsi sulla emergente necessità di prevedere un sistema condiviso diretto in via principale ai Rls quali principali attori della prevenzione dando atto di come la piattaforma sia espressione di un fabbisogno effettivo di essere dotati di uno strumento agile e facilmente fruibile, a loro espressamente dedicato, nel quale trovare documenti utili alle singole necessità e volto allo scambio di informazioni e documenti tra gli utenti della piattaforma. Per fare ciò, tuttavia, è necessario da un lato l'apporto delle organizzazioni sindacali e dall'altro il supporto di esperti.

The essay focuses on the emergence of the need for a system directly shared mainly by the Rls as the main prevention actions, acknowledging how the platform is an expression of an effective need to be associated with an agile and easily usable tool, which is expressly dedicated, in which to find useful documents for individual needs and aimed at the exchange of information and documents between users of the platform. However, to do this it's necessary on the one hand to provide union guarantees and on the other the support of experts.

Parole chiave

Salute e sicurezza, rls, prevenzione, sindacati

Keywords

Health and safety, rls, prevention, labour unions

Indicazioni sugli autori

C. Arlati Sindnova, *claudio.arlati@sindnova.eu*
S. Autieri Sindnova, *s.autieri@sindnova.eu*
F. Biasiotti Consulente SSL, *consulentebiasiotti@gmail.com*
V. Boccuni INAIL, *v.boccuni@inail.it*
S. Cairoli Università degli Studi di Perugia, *stefano.cairoli@unipg.it*
S. Calleri CGIL, *s.calleri@cgil.it*
S. Costa Università degli Studi di Perugia, *s.costa@unil.it*
I. Delaria UIL, *irene.delaria@gmail.com*
A. Delogu Università degli Studi di Perugia, *angelo.delogu@uniurb.it*
D. Di Nunzio Fondazione Giuseppe di Vittorio, *d.dinunzio@fdv.cgil.it*
G. Fenu Università degli Studi di Cagliari, *fenu@unica.it*
F. Ferraro Università degli Studi di Perugia, *fabrizio.ferraro@uniroma1.it*
C. Frascheri CISL, *cinzia.frascheri@cisl.it*
D. Gagliardi INAIL, *d.gagliardi@inail.it*
M.G. Galli Università degli Studi di Perugia, *mg.galli@outlook.com*
M. Marchesi Università degli Studi di Cagliari, *marchesi@unica.it*
M. Mirabile INAIL, *m.mirabile@inail.it*
A. Preteroti Università degli Studi di Perugia, *antonio.preteroti@unipg.it*
L. Rocchi Università degli Studi di Perugia, *luisa.rocchi@uniroma1.it*
D. Vasselli INAIL, *d.vasselli@inail.it*
D. Zarra INAIL, *d.zarra@inail.it*

DSL

2-2020

Il lavoro nella fase 2: il complesso degli obblighi di sicurezza tra normativa dell'emergenza, protocolli sindacali e indicazioni operative - *Presentazione*

di Stefano Bellomo*

L'iniziativa del Gruppo dei Giovani Giuslavoristi Sapienza – concretizzatasi dapprima negli interventi svolti oralmente in occasione del webinar del 13 maggio scorso da me coordinato dedicato al tema *Il lavoro nella fase 2: il complesso degli obblighi di sicurezza tra normativa dell'emergenza, protocolli sindacali e indicazioni operative* e, successivamente, nella predisposizione dei contributi che vengono presentati nelle pagine successive (e che sono stati elaborati, seguendo l'ordine di presentazione, da Luisa Rocchi, Eugenio Erario Boccafurni, Roberta Rainone, Alessio Giuliani, Daniela Lariccia, Sabato Rozza, Beatrice Rossilli, Valerio De Berardinis e Camilla Martins dos Santos Benevides) – oltre a poter essere letto come un eloquente e meritorio segnale di vitalità lanciato da un gruppo di giovani studiosi che hanno dato prova di autentica continuità scientifica anche in un momento così problematico e di profondo cambiamento in primo luogo delle modalità di conduzione e di diffusione dell'attività di ricerca, appare altamente apprezzabile nella sua significativa varietà prospettica.

Gli scritti presentati nelle pagine successive, infatti, raccontano sì, prima di tutto, di uno “stato di eccezione” del diritto del lavoro ed in particolare dei diversi segmenti normativi ricollegabili *lato sensu* alla protezione dell'individuo-lavoratore ai tempi della pandemia ed in particolare ritraggono alcune delle questioni di imprescindibile crucialità connesse alla fase di “sblocco” della maggior parte delle attività di impresa successiva al momento di prima e più radicale ed estesa sospensione imposta dalla decretazione emanata in applicazione dell'art. 3, comma 1, del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (una concitata sequenza che ha toccato il suo acme con il d.P.C.M. dello scorso 22 marzo). Ma, al contempo, le questioni e i nodi problematici affrontati dai diversi interventori toccano altri due importanti ambiti tematici niente affatto subalterni o marginali rispetto al primo, anzi, se si vuole, di ancor maggiore pregnanza.

* Stefano Bellomo è professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Roma La Sapienza. stefanobellomo@mmba.it

Il primo, che riflette a pieno la vocazione per così dire naturale del giurista (del giurista *tout court*, trascendendo idealmente il dualismo teorico/pratico che dal punto di vista dell'utilità culturale non può che apparire ormai alquanto usurato) si orienta nella direzione dello sforzo di assimilazione dei nuovi dati ed elementi, sia normativi sia fattuali, nel tessuto ordinamentale preesistente, mediante il ricorso ad istituti e categorie conosciuti e rodati le nuove situazioni generate dall'emergenza pandemica.

Da questo punto di vista, ad es. le riflessioni sulla possibile classificabilità del rischio da contagio come rischio aggravato, sulla collocazione dei protocolli sottoscritti dalle parti sociali nell'ambito delle manifestazioni dell'autonomia collettiva, sul coordinamento sistematico tra le misure preventive anti-contagio previste dai Protocolli condivisi e i limiti generali ai poteri imprenditoriali di controllo e di verifica dello stato di salute, del rapporto tra l'obbligo di osservanza delle misure previste dai protocolli e la valutazione dell'eventuale responsabilità datoriale in caso di contagio rappresentano altrettanti punti di contatto tra le elaborazioni teoriche ambientate nel "mondo di ieri", richiamando il titolo del toccante *memoir*-testamento di Stefan Zweig, e le riflessioni che in termini ben più costruttivi rispetto ad un'ipotetica *tabula rasa* potranno essere sviluppate grazie a questi meritori esercizi di ortodossia.

Per altro verso ed in termini che non sono affatto, in una visione sufficientemente equilibrata, incompatibili con la linea d'approccio appena descritta, questi contributi aprono spiragli luminosi che lasciano intuire i contorni del mutato diritto del lavoro del "dopo Covid-19".

Le ricadute socio-economiche ed in particolare la necessità di contrastare i pesanti fronti di crisi aperti dal *lockdown* e dalle generali misure limitative ad esso succedute; la consapevolezza della potenziale e certo non auspicata replicabilità di fenomeni come quello che la popolazione mondiale (composta in massima parte di lavoratori) si è trovata ad affrontare; l'acquisita benché forzata cognizione della profondissima incidenza che le trasformazioni tecnologiche esercitano sui contenuti, sulle modalità di svolgimento, sulle condizioni di lavoro (scontato il riferimento alla prevedibile e consistente espansione del lavoro agile) e, non da ultimo, i segnali di possibile trasformazione o comunque di arricchimento funzionale del sistema di relazioni industriali in senso partecipativo rispetto alla gestione di tali rischi e trasformazioni costituiscono altrettanti spunti che iniziano, in termini fisiologicamente embrionali, ad essere coltivati nei contributi che opportunamente e generosamente la Rivista DSL, la cui Direzione e redazione meritano un espresso ringraziamento, ha accettato di ospitare.

Potrebbe suonare didascalico osservare che, appropriatamente, tematiche così intrise di futuro vengano trattate da giovani studiosi che in quel futuro si troveranno ad operare e a costruire le loro carriere e, coralmemente, l'avvenire della materia. Personalmente, non posso che rimarcare nuovamente l'apprezzabilità di questa iniziativa e l'autentica utilità degli scritti qui raccolti, auspicando che anche

grazie alla diffusione attraverso questa pubblicazione tale opinione possa essere ampiamente condivisa.

Roma, 15 luglio 2020

Stefano Bellomo

Art. 2087 c.c.: principio della massima sicurezza esigibile e rischio da contagio

di Luisa Rocchi*

SOMMARIO: 1. Premessa: il tema di indagine. – 2. La natura del rischio da contagio e sue ricadute applicative: la valutazione dei rischi. – 3. Il rischio da Covid-19 come rischio generico aggravato. – 4. I confini dell'obbligo di protezione gravante sul datore di lavoro e il principio di massima sicurezza tecnologicamente esigibile. – 5. Legislazione emergenziale e principio di precauzione.

1. Premessa: il tema di indagine

L'emergenza pandemica da Covid-19 dichiarata il 31 gennaio 2020 dal Governo, si è abbattuta anche e soprattutto in capo ai datori di lavoro che si sono trovati a dover affrontare e gestire la salute e la sicurezza dei propri lavoratori¹.

In particolare, ci si è chiesti se la normativa emergenziale, o meglio il rischio da contagio, attesa la sua peculiarità, si inserisca a pieno regime nell'art. 2087 c.c. e nel d.lgs. n. 81/2008 oppure si affianchi a tale *corpus* normativo essendo ispirata al diverso principio di precauzione piuttosto che di prevenzione.

* Luisa Rocchi è dottoranda di ricerca, Sapienza Università di Roma. luisa.rocchi@uniroma1.it

¹ La dottrina sul tema si è pronunciata con numerosi scritti, tra i quali si segnala, 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 nel d.l. n. 19/20*, in "Diritto della Sicurezza su Lavoro", 2020, 1, I, p. 117 ss.; ID. *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra "raccomandazioni" e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in "Diritto della Sicurezza su Lavoro", 2019, 2, I, p. 109; D. CALAFIORE, *La sicurezza nei luoghi di lavoro tra disciplina dell'emergenza da Covid-19 e disciplina ordinaria*, in "Diritto e giustizia", 20 aprile 2020; R. GUARINIELLO, *La sicurezza sul lavoro al tempo del Coronavirus*, Wolters Kluwer Italia, 2020; A. MARESCA, *Relazione*, Webinar COVID-19, Commissione di Certificazione, Università degli Studi Roma Tre, 11 marzo 2020; 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 "Diritto della Sicurezza su Lavoro", 2020, 1, I, p. 136; L.M. PELUSI, *Tutela della salute dei lavoratori e COVID-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali*, in "Diritto della Sicurezza su Lavoro", 2019, 2, I, p. 122; G. NATULLO, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT-413/2020"; M. MARAZZA, *Obbligo di sicurezza e perimetri della responsabilità civile del datore di lavoro*, Relazione Webinar COVID-19 e obblighi datoriali di protezione, 6 maggio 2020; S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 417/2020", p. 6.

Sul punto, come noto, ad eccezione del settore sanitario ed ospedaliero ove vi è unanimità di vedute in ordine alla natura specifica del rischio da contagio², la dottrina è divisa, ma la soluzione che si fornisce ha forti ricadute applicative sia in ordine all'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi, sia in tema di responsabilità.

2. La natura del rischio da contagio e sue ricadute applicative: la valutazione di rischi.

Fermo restando la natura di rischio biologico, condivisa dall'unanimità degli interpreti, secondo alcuni il rischio da contagio deve essere qualificato come un rischio biologico generico, non professionale, ovvero un rischio al quale è esposta la collettività e, dunque, il lavoratore non in quanto tale ma come membro di essa³.

Si tratta, per vero, di un rischio estraneo all'attività d'impresa, che grava su tutti i cittadini e che non può essere qualificato come professionale atteso che in tale accezione devono essere ricompresi quei rischi che trovano la loro fonte nell'attività di impresa o nella sua organizzazione⁴.

Tale opzione sembra poi sposata dallo stesso "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid19 negli ambienti di lavoro stipulato tra il Governo e le parti sociali", del 24 aprile 2020, che figura come allegato al d.P.C.M. assunto il 26 aprile 2020, ed integra il precedente documento condiviso dal Governo e parti sociali il 14 marzo 2020⁵.

All'opposto si pone chi invece ne ravvisa un rischio che trova comunque la sua fonte nell'attività d'impresa, non potendosi escludere la natura professionale⁶. Infatti, l'accezione di rischio professionale dovrebbe essere intesa non come quel rischio che è insito nel tipo di professione, ma nel senso di rischio al quale è esposto il lavoratore, che è presente nel contesto organizzativo e investe il prestatore di lavoro che attenda alle sue mansioni.

² Alle attività medico-sanitarie trova applicazione lo specifico Protocollo del 25 marzo 2020 per la prevenzione e sicurezza dei lavoratori della sanità, v. S. CASSAR, *Prime osservazioni in ordine ai Protocolli di sicurezza anti-contagio*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Roma, LPO, 2020, 81; S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza*, cit., p. 6.

³ P. PASCUCCI, *Natura del rischio da contagio e tutele della persona*, relazione al Webinar "COVID-19, dialogo sociale e specifiche misure di sicurezza" organizzato dal Gruppo Frecciarossa in data 15 maggio 2020 e ID., *Ancora su coronavirus e sicurezza*, cit., p. 129, e già ID., *Coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 98 ss. In senso conforme A. MARESCA, *Relazione*, cit.; L.M. PELUSI, *Tutela della salute dei lavoratori*, cit., p. 123 ss.; C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute*, cit., p. 136 ss.

⁴ P. PASCUCCI, *Natura del rischio da contagio*, cit.; M. MARAZZA, *Obbligo di sicurezza e perimetri*, cit.

⁵ Alle attività medico- sanitarie trova applicazione lo specifico Protocollo del 25 marzo 2020 per la prevenzione e sicurezza dei lavoratori della sanità S. CASSAR, *Prime osservazioni*, cit., p. 81.

⁶ R. GUARINIELLO, *La sicurezza sul lavoro al tempo del coronavirus*, cit., p. 10 ss.; G. NATULLO, *Covid-19*, cit., p. 8 ss.; P. TULLINI, *Natura del rischio da contagio e tutele della persona*, relazione al Webinar "COVID-19, dialogo sociale e specifiche misure di sicurezza" organizzato dal Gruppo Frecciarossa in data 15 maggio 2020; A. INGRAO, *C'è il COVID, ma non adeguati i dispositivi di protezione: sciopero o mi astengo?*, in "Giustizia civile.com," 18 marzo 2020; G. DE FALCO, *La normativa in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro a confronto con l'emergenza epidemiologica dal covid-19*, e S. DOVERE, *Covid-19: sicurezza del lavoro e valutazione dei rischi*, entrambi in "Giustizia insieme", 22 aprile 2020; S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza*, cit., p. 6.

Tale teoria fa leva sull'interpretazione strettamente letterale dell'art. 2, lett. *g* e dell'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, i quali fanno riferimento ad una valutazione "globale" di "tutti" i rischi che vengono generati, non solo dal tipo di lavoro, ma anche da quelli derivanti dalle concrete modalità di svolgimento dello stesso, non essendo esclusi dall'ambito di tutela del T.U. del 2008 neanche i cd. rischi esogeni⁷. Inoltre, tale rischio sarebbe annoverabile tra gli agenti biologici del "gruppo 4", di cui all'art. 268, comma 1, lett. *d*, del d.lgs. n. 81/2008 e richiamato nell'Allegato XLVI, del d.lgs. n. 81/2008, ove compare la famiglia dei "coronoviridae".

Le conseguenze di queste due impostazioni sono a tutti note e si ripercuotono, in sostanza, sulla necessità o meno di effettuare la valutazione dei rischi stante il dettato normativo di cui all'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008⁸, il quale prevede che in caso di "modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità".

Infatti, attesa la natura generica del rischio pandemico, salvo specifici settori come quello sanitario, questo non deve essere oggetto di valutazione, poiché il legislatore ha avvocato a sé questo potere, così come ha predeterminato a monte le misure prevenzionali⁹.

Al contrario, se si ritiene che il datore di lavoro debba tenere presente "tutti" i rischi che in qualche modo sono presenti in azienda, graverebbe su di lui l'obbligo di aggiornamento del DVR essendo inevitabile che il rischio da Covid-19 abbia comportato una modifica degli assetti organizzativi¹⁰.

3. Il rischio da Covid-19 come rischio generico aggravato

Non va sottaciuta tuttavia una interpretazione mediana, che qualifica il rischio da Sars-Cov-2, come un rischio aggravato¹¹.

⁷ S. DOVERE, *Covid-19: sicurezza del lavoro*, cit.

⁸ Per le pubbliche amministrazioni è stata emanata la direttiva n. 3/2020 sollecitando, seppur discutibilmente, l'obbligo di aggiornare il documento di valutazione dei rischi. *Contra*, tuttavia la Regione Veneto che non ha previsto l'obbligo di aggiornamento, nonché l'Ispettorato Nazionale del Lavoro con nota n. 89 del 13 marzo 2020.

⁹ A. MARESCA, *Relazione*, cit.; P. PASCUCCI, *Natura del rischio da contagio*, cit.; M.L. PELUSI, *Tutela della salute dei lavoratori*, cit., p. 98; C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute*, cit., p. 136.

¹⁰ G. NATULLO, *Covid-19*, cit.; 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", 2020, n. 3; R. GUARINIELLO, *La sicurezza sul lavoro al tempo del Coronavirus*, cit., 2020; S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza*, cit. 6 ss; D. CALAFIORE, *La sicurezza nei luoghi di lavoro tra disciplina dell'emergenza da Covid 19 e disciplina ordinaria*, cit. 2020; S. DOVERE, *La sicurezza dei lavoratori in vista della fase 2 dell'emergenza da Covid-19*, in www.giustizainsieme.it; G. DE FALCO, *La normativa in tema di salute e sicurezza*, cit.

¹¹ P. TULLINI, *Relazione Webinar "Covid-19 e salute nei luoghi di lavoro. Effetti, responsabilità e tutela dei lavoratori"*, 7 aprile 2020 la quale non manca di sottolineare la natura quantomeno aggravata

Fermo restando la natura di rischio biologico specifico per alcuni settori, non può negarsi infatti che il contesto aziendale in cui viene a svolgersi la prestazione, comporti un innalzamento del livello di esposizione al rischio da contagio, rispetto a quello socialmente accettato nella comunità cui appartiene il lavoratore.

In tal caso, infatti, il lavoratore è esposto maggiormente, sia dal punto di vista dell'intensità che della frequenza, al rischio pandemico, coinvolgendo in misura maggiore, coloro che sono stati tenuti a prestare la loro attività durante il periodo emergenziale¹².

In effetti, la nozione di rischio aggravato, sebbene non sia espressamente contenuta nella legge, è unanimemente riconosciuta dalla giurisprudenza la quale ha avuto modo di precisare che *“un rischio che, pur essendo comune a tutti i cittadini che svolgono l'attività lavorativa dell'assicurato, si pone tuttavia in ragione di necessario collegamento eziologico con l'attività lavorativa del medesimo”*¹³.

Anche l'Inail, con la circolare dell'8 luglio 1999 ha espressamente riconosciuto tale rischio per il quale *“si intende aggravato il rischio consistente nell'esposizione a cause lesive le quali, pur potendo investire qualsiasi persona, si dimostrano più frequentemente attive rispetto a certe categorie...un rischio che sebbene sia potenzialmente generico, in particolari circostanze, viene aggravato da fatti, situazioni o azioni che sono strettamente correlate all'attività lavorativa”*¹⁴.

In altre parole, non può negarsi che l'attività lavorativa in qualche modo intensifichi il rischio del contagio poiché implica un aggravamento sociale.

Si faccia l'esempio del supermercato o di chi presta l'attività a contatto diretto con il pubblico (ad esempio banche, farmacie, trasporti, ecc.). È evidente che tale rischio non possa dirsi professionale poiché non è derivante *strictu sensu* dallo svolgimento dell'attività lavorativa, ma è chiaro che essendo un rischio che attiene alla generalità e che si trasmette mediante il contatto, lo svolgimento della prestazione lavorativa può provocare un aumento all'esposizione e, dunque, un aggravamento del rischio di contagio.

L'affermazione che precede, tuttavia, non deve indurre in errore l'interprete quanto alle conseguenze applicative.

Infatti, qualificare il rischio da Covid-19 come generico aggravato, non significa richiedere al datore di lavoro chissà quale elaborazione scientifica e tecnica per la valutazione dei rischi e nell'individuazione delle cautele da approntare.

Anche accedendo a tale ricostruzione, restano valide le misure previste dal Protocollo condiviso integrato in data 24 aprile 2020 – e così le successive

del rischio. Sembrerebbe non disconoscerne tale natura neanche G. NATULLO, *Covid-19*, cit., p. 12, sebbene poi qualifichi il rischio come specifico “in quanto aziendale” con conseguente obbligo di aggiornamento del documento di valutazione dei rischi.

¹² P. TULLINI, Relazione Webinar, cit.

¹³ Cass. civ., sez. lavoro, 27 gennaio 2006, n. 1718, in “Il lavoro nella giurisprudenza”, 2006, p. 598.

¹⁴ Peraltro, secondo la circolare, si considera aggravato dal lavoro, e quindi assicurativamente coperto, se ed in quanto è affrontato necessariamente per finalità lavorative, senza bisogno di ulteriori elementi specificanti.

indicazioni che sono state emanate¹⁵ – con riguardo alle caratteristiche della singola azienda cui del resto lo stesso Protocollo rimanda. Il datore di lavoro dovrà procedere all'adattamento di quelle misure che sono già state individuate, (ad esempio con riguardo all'eventuale compresenza e afflusso di persone ed alla precarietà dei locali) che riflettono indicazioni di tutela comunque già descritte in via generale dalla normativa emergenziale e dai protocolli di sicurezza, da adattare soltanto alla specifica attività¹⁶.

Del resto, è affermazione condivisa che le misure adottate nel Protocollo del 24 aprile – e i successivi protocolli aziendali che si adattano allo specifico contesto aziendale¹⁷ – costituiscono le misure cui sono tenuti a rispettare non solo tutti i cittadini, ma anche i lavoratori, stante la loro valenza normativa essendo come noto espressamente richiamati nel d.P.C.M. del 26 aprile 2020 e dai successivi decreti legge intervenuti¹⁸.

In altre parole, le considerazioni appena svolte non possono condurre alla conclusione secondo cui l'imprenditore debba procedere ad una nuova valutazione dei rischi ed adottare misure ultronee finanche innominate (su cui *infra* par. 4) rispetto a quelle individuate dal Protocollo, ma significa soltanto prendere atto della possibilità che il contesto lavorativo potrebbe aggravare il contagio e dunque aumentare il rischio di contrarre il c.d. coronavirus.

Anche la Circolare Inail n. 22/2020 secondo cui gli «*obblighi derivanti dalle conoscenze sperimentali o tecniche... nel caso dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 si possono rinvenire nei protocolli*» conferma tale limite alla responsabilità.

In questo specifico caso, infatti, siamo di fronte ad una valutazione e a delle misure precauzionali, che sono espressamente normate per far fronte ad una emergenza che involge i lavoratori, ma prima di tutto in quanto persone.

4. I confini dell'obbligo di protezione gravante sul datore di lavoro e il principio di massima sicurezza tecnologicamente esigibile

Quanto detto induce ad affermare che le misure precauzionali emergenziali adottate dal Governo e dalle Parti sociali rappresentano le misure cd. nominate e costituiscono, allo stato, la maggior scienza tecnologicamente possibile ai sensi dell'art. 2087 c.c.¹⁹.

¹⁵ Da ultimo si segnala il d.P.C.M. 11 giugno 2020 e le Linee guida Inail per la fase 3.

¹⁶ Sull'importanza degli accordi aziendali, v. A. DELOGU, Relazione Webinar “*Lo Statuto del presente: modernità e futuro della legge n. 300 del 1970*”, 20 maggio 2020.

¹⁷ Per un elenco completo si rimanda a Osservatorio Olympus, https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=22008:acc&catid=151&Itemid=101, e per un commento v. R. RAINONE, *La tutela della salute e della sicurezza nella contrattazione collettiva dell'emergenza*, in questa Rivista.

¹⁸ La valenza normativa dei Protocolli è affermazione condivisa, si veda P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 123; S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza*, cit., p. 4.

¹⁹ P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 123.

Potrebbe, tuttavia, essere sollevato il dubbio che le misure emergenziali non escludano o comunque non segnino il confine della responsabilità datoriale, restando salve le misure cd. innominate nella sua complessa articolazione, e che pertanto il Protocollo e le misure definite ora, e ovviamente tempo per tempo dalla normativa emergenziale, non esauriscano il rispetto dell'obbligo di sicurezza imposto dall'art. 2087 c.c., stante l'assenza di una norma che fissa i limiti della responsabilità datoriale.

L'art. 2087 c.c., infatti, si caratterizza per essere una norma di chiusura del sistema²⁰, che si adatta alle modifiche del tempo, ai sensi della quale, l'imprenditore è tenuto a prevedere 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 prestatori di lavoro”, principio ribadito anche nel d.lgs. n. 81 del 2008, all'art. 2, lett. n²¹.

Da tale disposizione se ne ricava che il datore di lavoro non deve adottare soltanto misure strettamente tecniche, ma ogni comportamento che sia idoneo ad evitare il verificarsi del rischio presente in azienda, ed anche accorgimenti organizzativi²².

Ciò come noto, prende le mosse dalla valenza dinamica della norma, dal suo contenuto elastico che impone all'imprenditore l'adozione di tutte quelle misure che siano comunque necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, ossia quelle che pur non espressamente imposte dalla legge siano comunque richieste dall'esistenza di condizioni di lavoro obiettivamente – ancorché solo potenzialmente – pericolose²³.

Tuttavia, l'assenza di una disposizione in tal senso non può indurre ad affermare che il datore di lavoro debba fare di più rispetto a quanto previsto nel Protocollo condiviso e dalle successive misure adottate.

Del resto, anche accedendo ad una interpretazione più rigorosa del principio di massima tecnologia esigibile²⁴, non è mai stato chiesto al datore di lavoro di

²⁰ Cass. pen., sez. III, 6 novembre 2018, n. 50000 e tra le altre anche Cass. civ., sez. lavoro, 11 febbraio 2020, n. 3282, entrambe in “Banca dati Olympus”.

²¹ P. PASCUCCI, A. DELOGU, *Sicurezza sul lavoro nella p.a. nell'emergenza da covid-19*, in “Sinapsii”, 2020, in corso di pubblicazione.

²² Per una ricostruzione del principio si v. P. PASCUCCI, A. DELOGU, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro*, Utet, 2020, in corso di pubblicazione.

²³ Tra le tante sulle misure innominate si veda Cass. civ., sez. lavoro, 18 novembre 2019, n. 29879, in “De jure”. Vengono ad esempio richiamate nel caso di rischio di rapina/lesioni, così come nei casi in cui la prevedibilità del verificarsi di episodi di aggressione a scopo di lucro sia insita nella tipologia di attività esercitata, in ragione della movimentazione di somme di denaro.

²⁴ Per una interpretazione rigorosa v. M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 14 ss.; *contra* G. NATULLO, *Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima sicurezza (astrattamente) possibile alla Massima sicurezza ragionevolmente (concretamente) applicata?*, in “I Working papers di Olympus”, 39/2014, p. 1 ss.

sperimentare esso stesso misure ulteriori e innovative tanto da ricercare lui stesso misure più avanzate²⁵.

Pertanto, tale timore deve essere superato poiché l'obbligo di protezione di cui all'art. 2087 c.c. che incombe in capo al datore di lavoro è pienamente garantito dalle misure individuate a monte dall'autorità governativa, ad oggi l'unica in grado ad avere quelle competenze necessarie per operare una simile valutazione.

È stata, invero, l'autorità pubblica, con il concorso delle parti sociali, ad elaborare i diversi protocolli fin qui sottoscritti, nonché a dettare le misure necessarie alla prevenzione del rischio da Covid-19, secondo l'esperienza e la tecnica che è ad oggi nota²⁶. Non potrebbero sussistere ulteriori misure cui il datore di lavoro potrebbe essere rimproverato.

Per cui, allo stato, spetta all'imprenditore, in sostanza, soltanto l'obbligo di attuare tali misure – al massimo livello di sicurezza tecnica disponibile – nello specifico contesto aziendale²⁷.

A fugare il campo da possibili incertezze, soccorre non solo il dato letterale dell'art. 2087 c.c., ma anche l'interpretazione giurisprudenziale in tema di misure innominate, poiché anche tali cautele sono sottoposte all'individuazione di una legge scientifica di copertura²⁸.

Infatti, le misure innominate “*ancorché non espressamente imposte dalla legge o da altra fonte equiparata, sono suggerite da conoscenze sperimentali o tecniche ovvero dagli standard di sicurezza normalmente osservati*”²⁹.

In sostanza anche le misure innominate devono attenere a standard di sicurezza, che si basano sui parametri della scienza e della tecnica.

Ma nel caso del contagio Covid-19 ancora oggi la scienza non è stata in grado di delineare un quadro scientifico, tant'è che la stessa giurisprudenza ha ben colto questo stato di incertezza rilevando come “*non vi sono ancora acclamate e solide conoscenze scientifiche in ordine alle modalità di trasmissione del coronavirus*”³⁰.

Gli innumerevoli studi effettuati, e tutt'oggi in corso, le contrastanti soluzioni fornite, opinabili all'interno della stessa comunità scientifica, non consentono di

²⁵ P. PASCUCCI – A. DELOGU, in *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro*, Utet, 2020, in corso di pubblicazione; F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli, Jovene, 1980, p. 186; R. GUARINIELLO, *Il principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile*, in “Igiene & sicurezza del lavoro”, 1997, p. 339.

²⁶ P. PASCUCCI, *Natura del rischio da contagio*, cit.

²⁷ A. DELOGU, *Lo Statuto del presente*, cit.

²⁸ Al contrario M.T. CARINCI, Webinar 13 maggio 2020, secondo la quale la scienza avrebbe chiarito quale sia la legge scientifica di copertura atteso che la trasmissione del virus avviene tramite veicolo aereo.

²⁹ Cass. civ., sez. lavoro, 30 giugno 2016, n. 13465, in “Il Foro italiano”, 2016, 9, I, c. 2705; Cass. civ., sez. lavoro, 29 marzo 2019, n. 8911, in “Banca dati Olympus”

³⁰ Tar Campania, sez. V, ordinanza 22 aprile 2020, n. 826, inedita a quanto consta, il quale precisa che “*non vi sono ancora acclamate e solide conoscenze scientifiche in ordine alle modalità di trasmissione del coronavirus e che peraltro molti degli studi effettuati confermano la possibilità che il virus resti sulle superfici per diverso tempo, anche se con carica virale progressivamente decrescente, tanto più deve trovare applicazione il principio di precauzione, di derivazione comunitaria*”, vd. anche Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2019 n. 6655.

ritenere sussistente in capo al datore di lavoro la possibilità di prevedere (*rectius* richiedere) il compimento di ulteriori misure.

Pertanto, il perimetro della responsabilità datoriale *ex art. 2087 c.c.* dovrà ragionevolmente dirsi contenuto, ed esaurito, oggi, nell'obbligo di “*puntuale e diligente adempimento delle specifiche misure di sicurezza tempo per tempo previste dal Protocollo e dalla normativa emergenziale in evoluzione*” non potendosi esigere oggettivamente di più³¹.

La lettura fornita sembra del resto trovare oggi conferma dall'art. 1, comma 15, del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, che dispone che il mancato rispetto “dei protocolli o delle linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali”, determina la “sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza”.

Il riferimento specifico ai protocolli effettuato dal legislatore, accanto alla previsione di una norma che sancisce la sospensione dell'attività, conferma che il limite della responsabilità datoriale è circoscritto al rispetto dei protocolli e alle linee guida successivamente intervenute rappresentando la massima sicurezza esigibile.

È evidente, pertanto, che la legislazione emergenziale, attesa la sua specialità, rappresenta al contempo la fonte e il limite della responsabilità datoriale³².

5. *Legislazione emergenziale e principio di precauzione*

La normativa emergenziale e le soluzioni proposte consentono di evidenziare come alla base della *ratio* delle misure adottate vi sia il principio di precauzione in conformità a quanto previsto dall'art. 7, Regolamento n. 178 del 2002³³.

Il principio di precauzione si basa infatti su “*uno stato di incertezza o di un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, e in base a tale presupposto che possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi, comportando che, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche*”³⁴.

Si tratta, in altre parole, di un principio che viene in gioco in situazioni dove ancora il sapere scientifico è in divenire avendo ad oggetto rischi che sono tendenzialmente ignoti.

Ciò avalla la tesi secondo cui le misure previste dalla legislazione emergenziale si ispirano a questa logica che va ben oltre il contenuto del 2087 c.c.,

³¹ P. PASCUCCI, *Natura del rischio da contagio*, cit.

³² S. BOLOGNA, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Coronavirus e salute e sicurezza: le risposte degli ordinamenti intersindacale e statale*, 31 marzo 2020, in <http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/>.

³³ Sul punto v. P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 131 ss.

³⁴ Così Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655, in “*Foro amministrativo*”, 2019, 10, II, p. 1607 ss.

ispirato, al contrario, al principio di prevenzione accolto dal sistema in tema di salute e sicurezza sul lavoro orientato, d'altronde, all'eliminazione del rischio.

Del resto, le incertezze manifestate durante i lavori preparatori³⁵ al T.U. del 2008 sono state subito superate non solo dal timore di estendere oltre modo la responsabilità datoriale³⁶ – finanche nel caso più estremo a forme di responsabilità oggettiva³⁷ – ma soprattutto da quanto specificato nella direttiva europea 89/391 che disciplina la responsabilità per colpa derivante dai soli rischi professionali (art. 1, par. 2).

Abstract

Il contributo è volto a delimitare i confini della responsabilità datoriale a fronte dell'emersione di un rischio del tutto nuovo e sconosciuto anche all'interno della stessa comunità scientifica, come quello da Covid19. Partendo dalla disamina delle teorie che sono emerse e alle relative conseguenze applicative, l'Autore ritiene che nonostante non si possa dubitare della natura quantomeno aggravate del rischio da contagio, questo non implica un'estensione delle responsabilità datoriale finanche alle cd. misure innominate, poiché la legislazione emergenziale e il Protocollo condiviso dalle parti sociali costituiscono la fonte e il limite della responsabilità datoriale essendo ispirate alla logica della precauzione e non al diverso principio di prevenzione che, al contrario, costituisce il perno della normativa in tema di salute e sicurezza.

The aim of the essay is to define the boundaries of employer liability in the face of the emergence of a completely new and unknown risk, even within the scientific community itself, such as the one from Covid19. Starting from the examination of the emerging theories and their consequent applications, the author believes that, although there is no doubt about the nature of the increased risk of contagion, this does not imply an extension of employer's responsibilities even according to the so-called unnamed measures, since the emerging legislation and the Protocol shared by the social partners constitute the source and the limit of the responsibility of the employer, being inspired by the logic of the precaution and not by the different prevention principle which, on the contrary, set up the pivot of the norm in the field of health and safety.

Parole chiave

Coronavirus, salute e sicurezza, rischio, contagio, precauzione, prevenzione

Keywords

Coronavirus, health and safety, risk, contagion, precaution, prevention

³⁵ L. MONTUSCHI, *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 (Urbino, 4 maggio 2007), Roma, Ministero della salute-Ispesl, 2007, p. 29, nonché in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2007, p. 799 ss.

³⁶ Ad esempio si pensi alla vicenda dell'amianto si veda A. VISCOMI, *Amianto: precauzione, prevenzione e responsabilità*, in L. MONTUSCHI, G. INSOLERA (a cura di), *Il rischio da amianto. Questioni sulla responsabilità civile e penale*, Bologna, Bononia University Press, 2006, p. 50.

³⁷ In tal senso si veda Cass. pen., sez. III, 6 novembre 2018, n. 50000, in "Banca dati Olympus", che precisa "non significa che il datore di lavoro debba creare un ambiente lavorativo a "rischio zero", disponendo misure atte a prevenire anche gli eventi rischiosi impensabili (circostanza che implicherebbe, incostituzionalmente, la condanna a titolo di responsabilità oggettiva), ma che debba predisporre tutte quelle misure che nel caso concreto e rispetto a quella specifica lavorazione risultino idonee a prevenire i rischi tecnici dell'attività posta in essere."



L'art. 2087 c.c. e il valore del protocollo sindacato-azienda nella definizione del perimetro della responsabilità datoriale

di Eugenio Erario Boccafurni*

SOMMARIO:1. Il cd. “scudo” per la responsabilità civile datoriale in caso di contagio da Covid-19: l'art. 29-bis aggiunto in sede di conversione del d.l. Liquidità. – 2. L'adozione di un efficace modello organizzativo aziendale e il rapporto con il protocollo condiviso nazionale sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

1. *Il cd. “scudo” per la responsabilità civile datoriale in caso di contagio da Covid-19: l'art. 29-bis aggiunto al d.l. Liquidità in sede di conversione*

Prima di interrogarsi circa il valore da riconoscersi al protocollo sindacato-azienda, occorre necessariamente prender le mosse dall'esame del cd. “scudo”¹ per la responsabilità datoriale, introdotto dalla l. n. 40 del 2020 aggiunto in sede di conversione al d.l. Liquidità².

Preliminarmente, si consideri che tale norma è stata emanata nonostante i diversi interventi dell'Inail volti a “rassicurare” le imprese sul tema in vista della riapertura generale *post lockdown*.

L'Istituto nazionale ha, infatti, prontamente e correttamente richiamato l'attenzione su principi cardine del nostro ordinamento: vi sarà responsabilità civile o penale del datore di lavoro solo se sarà provato il dolo o la colpa dello stesso nel mancato rispetto dei protocolli sulla sicurezza.

A tal proposito, dall'equiparazione tra causa violenta e causa virulenta nelle malattie professionali da Covid-19³, ai fini dell'accesso al relativo trattamento

* Eugenio Erario Boccafurni è Avvocato e Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro – Università di Roma La Sapienza. Eugenio.erarioboccafurni@uniroma1.it

¹ Come icasticamente è stato definito dai più, si veda, tra i molti, R. PESSI, “*lo scudo per le aziende utile a ripartire*”, in <https://open.luiss.it/2020/05/19/lo-scudo-per-le-imprese-utile-a-ripartire/>.

² Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, recante *misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*.

³ A tal proposito, l'articolo 42, comma 2, del d.l. Cura Italia ha stabilito che, nei casi accertati di infezione da coronavirus, in “occasione di lavoro”, l'evento morboso ed il conseguente periodo di quarantena o permanenza domiciliare fiduciaria devono essere trattati al

economico, “non discende automaticamente la responsabilità civile o penale in capo al datore di lavoro”⁴.

Ed, anzi, ancor più puntualmente, l’Inail si è spinta finanche ad affermare che la responsabilità datoriale sia ipotizzabile “solo in caso di violazione della legge o di obblighi derivanti dalle conoscenze sperimentali o tecniche” che nel caso di specie “non possono che rinvenirsi nei protocolli e nelle linee guida governative e regionali di cui all’art. 1, comma 14, del d.l. n. 33 del 2000”⁵.

Senonché, a fronte del reiterarsi di tali atti amministrativi, il legislatore ha voluto comunque intervenire giacché, come ci ricorda l’univoca giurisprudenza sul punto, le circolari, le note e i pareri delle pubbliche amministrazioni, ancorché autorevoli e ben argomentate, non sono fonti del diritto e quindi non vincolano né il giudice né il cittadino⁶.

In altri termini, la positivizzazione di uno “scudo” per le imprese si è resa necessaria in ragione della natura dell’art. 2087 c.c. quale norma “elastica”⁷ e a schema aperto⁸ e, dunque, per il concreto rischio che anche il rispetto pedissequo

pari di un infortunio sul lavoro. Inoltre, l’Inail, con la circolare n. 3 aprile 2020, richiamando principi consolidati da tempo nel suo agire, ha chiarito che le affezioni morbose da Coronavirus avvenute “in occasione di lavoro” sono riconducibili all’infortunio sul lavoro e non alla malattia professionale. Invero, ciò accade per tutte le infezioni da agenti biologici se contratte in occasione di lavoro anche nella situazione eccezionale di pandemia causata da un diffuso rischio di contagio in tutta la popolazione. Non da ultimo anche la giurisprudenza, risalente ed univoca, ritiene che l’azione di fattori microbici o virali sia da considerarsi “causa violenta”, per cui l’evento viene protetto dall’Inail come infortunio sul lavoro (è la cd. “malattia-infortunio”): Cass. civ., sez. lavoro, 3 novembre 1982, n. 5764, Cass. civ., sez. lavoro, 19 luglio 1991, n. 8058 e Cass. civ., sez. lavoro, 13 marzo 1992, n. 3090, tutte in “De Jure.it”. Cfr., nello stesso senso, successivamente, Cass. civ., sez. lavoro, 11 novembre 2014, n. 23990, in *Olympus.uniurb.it*; Cass. civ., sez. lavoro, 28 ottobre 2004, n. 20941, “De Jure.it”; Cass. civ., sez. lavoro, 1° giugno 2000 n. 7306, in “De Jure.it”. Per un’analisi più approfondita della tematica, sia concesso un rimando a E. ERARIO BOCCAFURNI e M. FATIGATO, *Covid-19 e infortuni sul lavoro: l’equiparazione tra causa violenta e causa virulenta nelle malattie professionali ai fini dell’accesso al relativo trattamento economico nella conversione in legge del c.d. d.l. “Cura Italia”*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2020, 1, I, p. 154.

⁴ Comunicato Inail, del 15 maggio 2020, secondo cui “il riconoscimento da parte dell’istituto non assume alcun rilievo per sostenere l’accusa in sede penale, considerata la vigenza in tale ambito del principio di presunzione di innocenza nonché dell’onere della prova a carico del pubblico ministero. E neanche in sede civile il riconoscimento della tutela infortunistica rileva ai fini del riconoscimento della responsabilità civile del datore di lavoro, tenuto conto, che è sempre necessario l’accertamento della colpa di quest’ultimo per aver causato l’evento danno”.

⁵ Circolare Inail n. 22 del 20 maggio 2020 avente ad oggetto “Tutela infortunistica nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS - CoV-2) in occasione di lavoro. Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19” – Articolo 41 comma 2, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Chiarimenti?”.

⁶ Si veda, *ex multis*, Cons. Stato, sez. I, 7 marzo 2017, n. 567, in *giustizia-amministrativa.it*; Cass. civ., sez. tributaria, 10 marzo 2017, n. 6185, in *rivistadirittotributario.it*; Cass., sez. tributaria, 5 marzo 2014, n. 5137 in *dirittoitaliano.com*.

⁷ Così definita per il suo “contenuto aperto”, da M. LAI, *Diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 7. Per una ricostruzione storico-dottrinale della norma, L. MONTUSCHI, *L’incerto cammino della sicurezza sul lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2001, p. 501 ss.

⁸ Cass. civ., sez. lavoro, 6 settembre 1988, n. 5048 ove si afferma che l’art. 2087 c.c. “per le sue caratteristiche di norma aperta, vale a supplire alle lacune di una normativa che non può prevedere ogni fattore di rischio, ed ha una funzione, sussidiaria rispetto a quest’ultima, di adeguamento di essa al caso concreto”.

dei protocolli condivisi (nazionali o regionali), non avrebbe, comunque, posto al riparo da addebiti di responsabilità il datore di lavoro al di là delle rassicurazioni dell'autorevole Istituto.

E ciò, proprio perché trattasi di una “norma generale”⁹ implicante l'obbligo di continua adozione ed aggiornamento di ogni possibile misura astrattamente esigibile a tutela della salute dei lavoratori¹⁰.

Sicché, l'interpretazione dell'art. 2087 c.c. sarebbe stata rimessa alla sensibilità dei singoli Giudici, con la conseguenza che, alcuni di essi, avrebbero potuto ritenere sufficiente l'adozione dei protocolli (aderendo all'interpretazione tracciata dall'Inail) mentre, altri, avrebbero potuto richiedere l'adozione di ulteriori misure “innominate” rispetto a quelle ivi indicate in ragione proprio della *vis* espansiva della norma codicistica di riferimento.

Un rischio – forse solo teorico¹¹ – ma sufficiente a creare forte apprensione ad inizio della c.d. Fase 2.

Ebbene, si può ritenere che la *ratio* dell'introduzione di uno “scudo” sia da rinvenire nel principio di certezza del diritto a cui deve tendere il nostro ordinamento, sul presupposto logico e socioeconomico secondo cui le imprese operano al meglio quando vige certezza nelle conseguenze delle proprie scelte.

Si è inteso, dunque, assicurare che il pedissequo rispetto delle suddette misure, possa essere di per sé sufficiente e necessario ad evitare con certezza la proliferazione di procedimenti civili e penali in tema di responsabilità per la tutela dell'integrità psicofisica dei propri dipendenti.

Chiarito ciò, l'art. 29-*bis* aggiunto in sede di conversione del d.l. Liquidità, ha statuito che ai fini della tutela contro il rischio di contagio da Covid-19, i “datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni, e negli altri protocolli e linee guida di cui all'articolo 1, comma 14,

⁹ P. ALBI, *La sicurezza sul lavoro e la cultura giuridica italiana fra vecchio e nuovo diritto*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2016, 1, I, p. 4 ss. *Contra*, l'art. 2087 c.c. come “clausola generale”, O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 535 ss. Sulla natura e funzione della clausola generale, si rimanda a L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in “Rivista critica di diritto privato”, 1986, p. 9 ss.

¹⁰ Cass. civ., sez. lavoro, 30 luglio 2003, n. 11704, in “Massimario di giurisprudenza del lavoro”, 2004, 6, p. 74 ss.

¹¹ Anche in assenza dello “scudo”, la responsabilità datoriale sarebbe stata accertata solo allorquando il lavoratore, su cui ne grava l'onere, avesse fornito prova che la sua vita è stata tale da non permettere il dubbio di un altro momento eziologico di contagio se non l'esecuzione della prestazione lavorativa. Sicché, per l'azienda ottemperante di tutti i protocolli, è difficile immaginare che il lavoratore possa riuscire a provare che effettivamente c'è stato un “nesso”, ovvero che la causa sia stata veramente la presenza in azienda e non altre circostanze (come il trasporto, la vita familiare, lo sport, l'ambiente sociale...).

del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché mediante l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste”.

Inoltre, nei casi in cui non trovino applicazione le suddette misure, occorrerà far riferimento a quanto statuito nei “protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

La norma, di natura eminentemente emergenziale, ha finito per attuare ciò che la dottrina maggioritaria aveva già in precedenza teorizzato: il rispetto delle misure elencate nel protocollo, ad oggi, rappresenta la concretizzazione e la specificazione del generale obbligo di diligenza e della massima sicurezza tecnologicamente possibile¹².

In altri termini trattasi di una tipizzazione degli obblighi di cui all'art. 2087 c.c. attraverso il richiamo ai protocolli condivisi.

D'altronde, quanto sin qui detto, risulta essere in coerenza con l'atteggiamento del legislatore riguardo la valutazione “a monte” del rischio (generico) e la conseguente *querelle* dottrinale circa la necessità, o meno, dell'aggiornamento del documento di valutazione dei rischi, di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008¹³.

Nessun'altra misura “innominata” può rappresentare, dunque, motivo di responsabilità per il datore purché sia in grado di trasporre efficacemente all'interno della propria realtà produttiva quanto elaborato da Governo e sindacati sulla scorta delle indicazioni ricevute dal Comitato tecnico-scientifico (CTS)¹⁴.

¹² S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 417/2020”.

¹³ La dottrina appare non univoca sul tema: per l'esclusione di un obbligo generalizzato di aggiornamento del documento di valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro (giacché la valutazione di quel rischio è operata a monte dalla pubblica autorità), si rimanda a P. PASCUCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2019, 2, I, p. 99 ss.; ID., *Sistema di prevenzione aziendale, emergenza coronavirus ed effettività*, in “Giustizia civile.com”, 17 marzo 2020; L.M. PELUSI, *Tutela della salute dei lavoratori e COVID-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2019, 2, I, p. 123 ss.; *contra*, S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza*, cit., 6; R. GUARINIELLO, *La sicurezza sul lavoro al tempo del coronavirus*, Milano, WoltersKluwer Italia, 2020, p. 10 ss.; G. NATULLO, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 413/2020”; A. INGRAO, *C'è il COVID, ma non adeguati i dispositivi di protezione: sciopero o mi astengo?*, in “Giustizia civile.com”, 18 marzo 2020; G. DE FALCO, *La normativa in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro a confronto con l'emergenza epidemiologica dal covid-19*, e S. DOVERE, *Covid-19: sicurezza del lavoro e valutazione dei rischi*, entrambi in “Giustizia Civile.com”, 22 aprile 2020. Certezze, invece, per quanto riguarda la categoria degli operatori sanitari, ove la dottrina unanime ritiene necessario l'aggiornamento del DVR, si veda 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 “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2020, 1, I, p. 140.

¹⁴ L'allegato 10 al d.P.C.M. del 17 maggio 2020, contenente i “Criteri per Protocolli di settore elaborati dal Comitato tecnico-scientifico in data 15 maggio 2020”, in proposito, espressamente dichiara “le raccomandazioni di carattere sanitario del Comitato tecnico-scientifico (CTS) sono basate sullo stato attuale delle evidenze epidemiologiche e scientifiche e sono passibili di aggiornamento in base all'evoluzione del quadro epidemiologico e delle conoscenze”. Tutti i protocolli dovranno essere stilati tenendo ben presente i seguenti criteri:

In considerazione dello “scudo”, secondo un’interpretazione letterale del testo, è evidente che nel caso di contagio di propri lavoratori si dovrebbe verificare fino a che punto è stata rigorosa l’osservanza del protocollo e delle linee guida regionali.

L’imprenditore è così chiamato a prendere atto delle indicazioni tecniche fornite per il contenimento del rischio di contagio nel proprio ambiente di lavoro ed apportare le dovute modifiche al proprio modello organizzativo per l’attuazione delle prescrizioni.

In tal senso, l’adozione di un protocollo sindacato-azienda diviene fondamentale nella definizione del perimetro della responsabilità datoriale (vedi *infra*).

Ci si limita a far presente che il modello costruito nell’art. 24-*bis* oggetto di trattazione non è del tutto sconosciuto agli operatori del diritto, segno che regole eccezionali come queste possono poi rifugiarsi nei vecchi e consolidati schemi.

Il riferimento è ovviamente al modello di organizzazione e gestione (c.d. “MOG”), *ex art.* 30 del d.lgs. n. 81/2008, che, se “efficacemente attuato”, costituisce efficacia “esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231”.

2. L’adozione di un efficace modello organizzativo aziendale e il rapporto con il protocollo condiviso nazionale sulla sicurezza nei luoghi di lavoro

L’adozione nelle aziende di un protocollo condiviso sindacato-azienda, pur se non formalmente necessitato dall’attuale impianto normativo, è un adempimento fondamentale nella c.d. Fase 2.

Il primo esempio più rilevante si è avuto il 9 aprile 2020, allorché il Gruppo FCA ha sottoscritto un proprio protocollo con le organizzazioni sindacali più rappresentative del settore metalmeccanico, nell’ambito del quale è stata

1. Il rischio di aggregazione e affollamento e la possibilità di prevenirlo in maniera efficace nelle singole realtà e nell’accesso a queste;

2. La prossimità delle persone (es. lavoratori, utenti, ecc.) rispetto a contesti statici (es. persone tutte ferme in postazioni fisse), dinamici (persone in movimento) o misti (contemporanea presenza di persone in posizioni fisse e di altre in movimento);

3. L’effettiva possibilità di mantenere la appropriata mascherina da parte di tutti nei contesti raccomandati;

4. Il rischio connesso alle principali vie di trasmissione (droplet e contatto) in particolare alle contaminazioni da droplet in relazione alle superfici di contatto;

5. La concreta possibilità di accedere alla frequente ed efficace igiene delle mani;

6. L’adeguata aereazione negli ambienti al chiuso;

7. L’adeguata pulizia ed igienizzazione degli ambienti e delle superfici;

8. La disponibilità di una efficace informazione e comunicazione. La capacità di promuovere, monitorare e controllare l’adozione delle misure definendo i conseguenti ruoli.

attentamente adeguata la propria struttura organizzativa al contenuto delle misure anticontagio previste al tempo dal protocollo condiviso del 14 marzo 2020.

Quest'ultimo, alla luce dell'integrazione del 24 aprile¹⁵, ha previsto la possibilità di sospensione dell'attività, sino al ripristino delle condizioni di sicurezza, per le imprese che non adottino in modo efficace le misure ivi contenute¹⁶.

Anzitutto, è doveroso fugare il dubbio che vi possa essere un rischio di “policentrismo normativo”¹⁷, incidente negativamente sul piano delle effettive tutele; eventualità meramente teorica giacché, come noto, i modelli organizzativi aziendali si aggiungono e non sostituiscono i protocolli condivisi nazionali o le linee guide regionali.

Ciò detto, come è stato autorevolmente osservato¹⁸, il tema della salute e sicurezza dei lavoratori è un qualcosa che è connaturale al campo delle relazioni industriali, giacché queste non esauriscono il campo d'azione della propria ricerca scientifica soltanto nei temi della contrattazione collettiva e dei diritti sindacali.

E ciò anche se le discussioni sul futuro delle relazioni industriali “tendono inevitabilmente a trasformarsi in dibattiti sul futuro dei sindacati”¹⁹.

D'altronde, in un saggio che ha segnato il pensiero scientifico di molti studiosi della materia nel mondo, si sostiene che “si deve altresì riconoscere che altri temi, quali il lavoro temporaneo, la conciliazione tra la famiglia ed il lavoro e

¹⁵ Nonché per i rispettivi ambiti di competenza, il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le parti sociali, di cui all'allegato 13, e il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nel settore del trasporto e della logistica sottoscritto il 20 marzo 2020. A questi si aggiungono i protocolli riguardanti i singoli settori merceologici, tra cui, il protocollo del 19 marzo 2020 nel settore dell'igiene urbana, quello del 24 marzo 2020 nel settore della sanità e quello del 24 marzo 2020 nel settore edile.

¹⁶ L'art. 10 del d.P.C.M. del 17 maggio 2020, prevede che sia il prefetto territorialmente competente, ad assicurare l'effettivo rispetto nei luoghi di lavoro delle misure oggetto dei protocolli condivisi: *“l'esecuzione delle misure di cui al presente decreto, nonché monitora l'attuazione delle restanti misure da parte delle amministrazioni competenti. Il prefetto si avvale delle forze di polizia, con il possibile concorso del corpo nazionale dei vigili del fuoco e, per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dell'ispettorato nazionale del lavoro e del comando carabinieri per la tutela del lavoro, nonché, ove occorra, delle forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali, dandone comunicazione al Presidente della regione e della provincia autonoma interessata”*. La disposizione ha così colmato una lacuna lasciata dalle parti sociali nel documento del 24 aprile 2020, ove non era individuato il soggetto legittimato a denunciare la violazione ed a condurre la relativa istruttoria, né l'autorità competente a disporre la sospensione dell'attività.

¹⁷ Di “policentrismo normativo”, in accezione negativa relativamente al rapporto tra leggi speciali e codice civile, ne tratta N. IRTI, *I frantumi del mondo (sull'interpretazione sistematica delle leggi speciali)*, in “Quadrimestre”, 1984, p. 236; ID., *Leggi speciali (dal mono-sistema al poli-sistema)*, in “Rivista di diritto civile”, 1979, I, p. 141 ss.

¹⁸ In questi termini M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: niente sarà più come prima?*, Webinar dell'8 aprile 2020, organizzato da Adapt e Unimore.

¹⁹ B. KELLER, *The German Approach to Industrial Relations: A Literature Review*, in “European Journal of Industrial Relations”, 1996, vol. 2, n. 2, p. 199 ss.

la risoluzione delle controversie di lavoro, sono elementi fondamentali all'interno del dialogo intellettuale in questo ambito disciplinare"²⁰.

Non si tratta di un esercizio di retorica, ma è una questione di metodo.

Un accordo aziendale con le rappresentanze sindacali dei lavoratori sulle misure prevenzionistiche legate all'organizzazione del lavoro nell'impresa è, non solo, auspicabile ma necessario.

Ed infatti i protocolli nazionali, al pari delle linee guida regionali, difficilmente riescono a varcare i cancelli dell'azienda in maniera efficace senza un documento condiviso che ne recepisca i contenuti calandoli nelle peculiarità dei luoghi.

Senonché, la tenuta dello "scudo", così come descritto, inevitabilmente viene meno innanzi ad un recepimento solo formale delle prescrizioni prevenzionistiche.

Si tratta di una sorta di "*welfarizzazione* del rischio" da Covid-19 giacché, come afferma la risalente giurisprudenza, l'art. 2087 c.c. impone "all'imprenditore una serie di misure che si risolvono in una prestazione, che egli stesso è tenuto ad adempiere e che il lavoratore ha diritto di pretendere"²¹.

Ebbene, la condivisione alla base del protocollo sindacato-azienda rappresenta certamente un valore positivo per entrambe le parti del rapporto di lavoro, giacché tramite l'opportuna valorizzazione dei Comitati per l'applicazione e la verifica delle regole (di cui all'art. 13 del protocollo condiviso del 24 aprile 2020) si permette ai lavoratori – *rectius* i loro rappresentanti – quali principali destinatari delle misure di prevenzione, di esprimere le proprie valutazioni circa l'efficacia operativa delle misure²².

Proprio in riferimento alla possibile adozione di un modello organizzativo aziendale di sicurezza anti-contagio, sulla base di quanto esplicitato dal protocollo condiviso del 24 aprile, è stabilito che si realizzi un "confronto preventivo" con le diverse rappresentanze sindacali "affinché ogni misura adottata possa essere condivisa e resa più efficace dal contributo di esperienza delle persone che lavorano, in particolare degli RLS e degli RLST".

²⁰ B.E. KAUFMAN, *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in I. SENATORI (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali. Letture di Diritto delle Relazioni Industriali*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 4.

²¹ "Tale disciplina concerne perciò la organizzazione del lavoro nell'impresa" in Cass. civ., sez. III, 18 novembre 1976, n. 4318, in R. MANCUSO, *La tutela della salute del lavoratore e la percezione del rischio*, Romagnano al Monte, Book Sprint, 2017, p. 49. L'art. 2087 c.c. ha "una funzione di adeguamento permanente dell'ordinamento alla sottostante realtà socioeconomica, che ha una dinamica ben più accentuata di quella dell'ordinamento giuridico, legato a procedimenti e schemi di produzione giuridica necessariamente complessi e lenti" in Cass. civ., sez. lavoro, 6 ottobre 1988, n. 5048, in "Giustizia civile", 1988, I, p. 2871, con nota di V. MARINO, *Sul confine tra inadempimento dell'obbligazione di sicurezza e oggettivazione della responsabilità per danno ai dipendenti*.

²² Per un approfondimento circa le varie forme dei Comitati, si rimanda a C. FRASCHERI, *Il comitato previsto dal Protocollo condiviso del 14 marzo, integrato 24 aprile. Dalla Fase 1...al futuro*, in "Working Paper ADAPT", https://moodle.adaptiland.it/pluginfile.php/57333/mod_resource/content/1/wp_2020_10_frascheri.pdf.

Appare evidente che, alla luce del confronto “preventivo”, l’eventuale accordo raggiunto sulle regole e sulle procedure da adottare risulta essere “a valle” di un necessario dialogo, realizzato tra i soggetti chiamati a vario titolo coinvolti nel Comitato, tra i quali i componenti delle rappresentanze sindacali.

Ne consegue che, il modello organizzativo che ne scaturisce, viene “contrattato”, tra datore di lavoro, R.L.S., medico competente e R.S.P.P.

Esso sarà dinamico e completo di una fase di individuazione delle misure, di aggiornamento delle stesse e di controllo della loro osservanza²³.

Per quanto concerne, poi, il rischio da contagio da Covid-19, l’Inail classifica il rischio di contagio – in relazione alle diverse tipologie di attività – in quattro classi: basso, medio-basso, medio-alto ed alto.

Al documento tecnico dell’aprile 2020, è allegata una tabella che illustra le classi di rischio per alcuni dei principali settori lavorativi divisi per codice Ateco²⁴.

Quest’ultimo atto diventa fondamentale anche per l’adozione di un efficace modello aziendale, giacché le misure che dovranno essere adottate dai soggetti responsabili terranno necessariamente conto del rischio insito alla lavorazione specifica.

In tal senso, il documento dell’Istituto nazionale semplifica le valutazioni a cui sono chiamati i soggetti su cui si riparte “a cascata” l’obbligazione di sicurezza aziendale²⁵.

Di talché, al fine di operare un efficiente preliminare screening di *risk assessment* circa la possibilità che il Covid-19 si propaghi in azienda, si potrebbe pensare, ad esempio, di combinare il coefficiente delle classi di rischio descritte nel documento tecnico dell’Inail del 23 aprile con i differenti valori assegnati nelle unità produttive o per le singole mansioni ricoperte dai lavoratori.

In definitiva, a fronte di una normativa che sicuramente aiuta il datore sotto il profilo della responsabilità, sarebbe auspicabile, comunque, che gli stessi si dotino di un adeguato sistema di *compliance* aziendale, attraverso il coinvolgimento e la valorizzazione di tutte le figure interne ed esterne che possano fornire un apporto utile al sistema di prevenzione.

Abstract

La conversione in legge del d.l. decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 ha introdotto uno “scudo” per la responsabilità dei datori di lavoro pubblici e privati. Questi adempiono all’obbligo di cui all’articolo 2087 del codice civile mediante l’esatta applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso di regolamentazione delle

²³ E. ERARIO BOCCAFURNI e M. FATIGATO, *Covid-19 e infortuni sul lavoro*, cit., p. 156 ss.

²⁴ Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione.

²⁵ Per un approfondimento circa i ruoli e le attribuzioni, si rimanda a P. PASCUCI, A. DELOGU, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Torino, Utet, 2017, p. 2168 ss.

misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020. Il rispetto dei protocolli rappresenta, dunque, la concretizzazione del generale obbligo di diligenza. Inoltre è oggetto di trattazione il ruolo ricoperto dal protocollo sindacato-azienda per l'attuazione delle prescrizioni nei luoghi di lavoro.

Conversion into law of Decree-Law No 23, 8 April 2020, has introduced a shield for the responsibility of public and private employers. They fulfil their obligation referred to in Article 2087 C.C. through the exact application of prescriptions included in the standardized regulatory protocol of measures to combat and contain the spread of Covid-19 in work environments, signed on 24 April 2020. Respect for protocols represents, so, the realization of the general duty of care. In addition, it's subject of discussion, the role played by the union-company protocol, for the implementation of prescriptions in the workplace.

Parole chiave

Salute e sicurezza dei lavoratori, contagio da Covid-19, occasione di lavoro, responsabilità del datore di lavoro, modello di organizzazione aziendale contro la diffusione del Covid-19 nei luoghi di lavoro

Keywords

Workers' health and safety, Covid-19 infection, job opportunity, employer responsibility, model of business organization against the spread of Covid-19 in the workplace

La tutela della salute e della sicurezza nella contrattazione collettiva dell'emergenza

di Roberta Rainone*

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Il Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020. – 2.1. Efficacia soggettiva dei Protocolli. – 2.2. Esaustività delle misure di protezione e prevenzione del Protocollo Condiviso. – 3. I Protocolli aziendali. – 4. Qualche breve cenno alle misure di sicurezza espressamente indicate nel Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020.

1. Premesse

Nella c.d. Fase 2 dell'emergenza epidemiologica da Coronavirus, l'Esecutivo ha assegnato alla contrattazione collettiva un ruolo preminente nella definizione delle misure per il contrasto ed il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro¹.

In particolare, la funzione di individuazione delle linee guida condivise, volte ad agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio, è stata assegnata ai Protocolli Condivisi, prima del 14 marzo e, successivamente, del 24 aprile.

Quest'ultimo, infatti, è andato ad integrare l'originario Protocollo del 14 marzo, stipulato in attuazione della misura espressamente prescritta dal n. 9, del comma 1, dell'art. 1 del d.P.C.M. dell'11 marzo 2020, nel quale si leggeva che devono essere favorite “*intese tra organizzazioni datoriali e sindacali*”².

La circostanza che sia stata demandata ad un atto amministrativo l'attuazione delle misure di contenimento della diffusione del virus Covid-19, pur con qualche

* Roberta Rainone è dottoranda di ricerca alla Sapienza Università di Roma. roberta.rainone@uniroma1.it

¹ Vd. in particolare, d.P.C.M. del 22 marzo 2020; d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 22 maggio 2020, n. 35; d.P.C.M. del 26 aprile 2020; d.P.C.M. del 17 maggio 2020; d.l. del 19 maggio 2020, n. 34; d.P.C.M. dell'11 giugno 2020.

² Cfr. n. 7, lett. d), del d.P.C.M. dell'11 marzo 2020, il quale prescrive che “*in ordine alle attività produttive e alle attività professionali si raccomanda che: (...) d) assumano protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non fosse possibile rispettare la distanza interpersonale di un metro come principale misura di contenimento, con adozione di strumenti di protezione individuale*”, nonché n. 9, del d.P.C.M. dell'11 marzo 2020, in virtù del quale “*si favoriscono, limitatamente alle attività produttive, intese tra organizzazioni datoriali e sindacali*”.

perplessità in ordine alla tecnica legislativa che è stata adottata³, trova il proprio originario fondamento nel d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020, n. 13 e, in parte, abrogato dal successivo d.l. 25 marzo 2020, n. 19⁴.

Ebbene, nei più “recenti” decreti legge, n. 19/2020 e n. 34/2020, adottati, anche a fronte delle numerose critiche che sono state mosse all'Esecutivo, mediante una tecnica legislativa in parte diversa – dal momento che negli stessi atti aventi forza di legge sono elencate le misure volte a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, nonostante ne sia demandata l'attuazione ad atti amministrativi⁵ – sono plurimi i richiami operati ai Protocolli di sicurezza anti-contagio⁶.

2. Il Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020

Passando all'esame del Protocollo Condiviso del 24 aprile, stipulato dalle parti sociali sulla base dei successivi provvedimenti adottati dall'Esecutivo e, in particolare, del d.P.C.M. del 22 marzo, già dalle premesse emergono alcuni interessanti spunti di riflessione.

Primo tra tutti, l'obiettivo di bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica privata, di cui all'art. 41 della Costituzione, e il diritto alla salute, enucleato dall'art. 32 della Costituzione quale diritto fondamentale dell'individuo nonché interesse della collettività⁷.

Bilanciamento che viene realizzato mediante la previsione della possibilità riconosciuta all'azienda di proseguire l'attività produttiva, ma solo in presenza di

³ Sul punto si rinvia a P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020*, in “Diritto e Sicurezza sul Lavoro”, 2020, 1, I.

⁴ Vd. art. 1, comma 2, del d.l. n. 6/2020, rubricato “Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19”.

⁵ Sul punto l'originario art. 2 del d.l. n. 19/2020 prescriveva che “*le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630*”.

⁶ Si rinvia, in particolare, al d.P.C.M. del 26 aprile 2020; al d.P.C.M. del 17 maggio 2020; al d.l. del 19 maggio 2020, n. 34; nonché al d.P.C.M. dell'11 giugno 2020.

⁷ Si rinvia a D. MEZZACAPO, *Misure in tema di distanziamento sociale, dispositivi di protezione individuale e sanificazione dei locali aziendali nell'emergenza Covid-19. Inadempimento datoriale e rifiuto di eseguire la prestazione*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, 2020, p. 87.

condizioni che siano idonee a garantire al lavoratore adeguati livelli di protezione. Tanto che, l'attività produttiva potrà essere sospesa ogni qualvolta non dovessero essere assicurati ai lavoratori adeguati livelli di protezione, anche in virtù della mancata attuazione delle misure indicate all'interno del Protocollo, con la conseguenza che si potrà avviare nuovamente il ciclo produttivo solo nel momento in cui saranno ripristinate le condizioni di sicurezza⁸.

In secondo luogo, in continuità con quanto già dichiarato nel precedente Protocollo del 14 marzo, viene, sin dalle premesse, evidenziata la natura del rischio biologico da coronavirus, quale rischio generico e non quale rischio specifico professionale⁹ che, pertanto, investe il lavoratore sia in quanto tale, sia nella sua dimensione più ampia di persona, di soggetto dotato di plurime relazioni interpersonali¹⁰.

Anzi, l'organizzazione del datore di lavoro, che proprio in virtù di tale definizione non può essere considerata come la causa del rischio biologico da coronavirus, diviene un mezzo di diffusione del virus Covid-19, con tutte le conseguenze logiche che ne derivano in ordine alla necessità o meno, da parte del datore di lavoro, di aggiornare la valutazione dei rischi¹¹.

In terzo luogo, quale diretta conseguenza del riconoscimento della natura di rischio generico del rischio biologico da Covid-19, il Protocollo viene individuato quale strumento attraverso cui adottare regole uguali per tutta la popolazione, in quanto contenitore di misure che seguono e attuano le prescrizioni adottate dal legislatore nonché le indicazioni dell'autorità sanitaria¹².

⁸ In materia di regime sanzionatorio, vd. *ex multis* P. PASCUCCI, *Sistema di prevenzione aziendale, emergenza coronavirus ed effettività*, in "Giustizia civile.com", 17 marzo 2020 nonché G. Natullo, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 413/2020".

⁹ Sul punto, vd. P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit.; P. PASCUCCI, *Sistema di prevenzione aziendale*, cit. In senso difforme si rinvia a R. GUARINIELLO, *La sicurezza sul lavoro al tempo del coronavirus*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2020. Infatti, secondo la ricostruzione operata dal suddetto Autore il rischio da coronavirus rappresenta un rischio specifico professionale. In una posizione mediana si pone, invece, P. TULLINI, Webinar "*Covid 19 e salute nei luoghi di lavoro, Effetti responsabilità e Tutela dei Lavoratori*", 7 aprile 2020, che riconduce il rischio da coronavirus nel novero dei cd. rischi generici aggravati.

¹⁰ La qualificazione del rischio da Covid-19 quale rischio generico non riguarda tutte le attività che sono prestate all'interno di Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere. Infatti, in questi contesti il rischio da Sars-Cov-2 costituisce un rischio specifico professionale. Sul punto vd. Protocollo del 25 marzo 2020 per la prevenzione e sicurezza dei lavoratori della Sanità, dei servizi Socio – Sanitari e Socio - Assistenziali in ordine all'emergenza sanitaria da Covid-19.

¹¹ Sul dibattito in materia di obbligatorietà di un aggiornamento della Documento di Valutazione dei Rischi si rinvia a A. MARESCA, *Relazione, Webinar COVID-19*, Commissione di Certificazione, Università degli Studi Roma Tre, in <https://certificazioneroma3.it/>, 11 marzo 2020, P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit. e G. Natullo, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, cit.

¹² Cfr. A. PILEGGI, *Una riflessione sul diritto del lavoro alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, cit. Per un'analisi circa l'innovativa funzione attribuita alla contrattazione collettiva, in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, vd. L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2020, 1, I.

Ebbene, tale riconoscimento, nonché il riferimento alle prescrizioni adottate dal legislatore e dall'autorità sanitaria, aprono a ulteriori problematiche di carattere tecnico e teorico.

2.1. *Efficacia soggettiva dei Protocolli*

In dettaglio, la prima questione riguarda l'efficacia generalizzata del Protocollo, funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di contrasto e contenimento alla diffusione del coronavirus¹³. In effetti, sebbene il Protocollo rappresenti un tipico prodotto dell'autonomia negoziale e, dunque, in quanto tale, soggetto alla disciplina dettata dal codice civile per i contratti in generale ed efficace, in linea generale, esclusivamente nei confronti degli iscritti alle organizzazioni stipulanti¹⁴, non può non essere evidenziata la sua forza normativa, poiché volto alla tutela di un interesse che è tipicamente pubblico e che trascende quello individuale.

In effetti, i dubbi che inizialmente avevano scosso gli animi e che, in particolare, traevano origine dal tenore letterale dell'art. 1 del d.P.C.M. 11 marzo 2020, nel quale si "raccomandava"¹⁵ l'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio, sono stati superati mediante i plurimi richiami operati dalla normativa emergenziale ai Protocolli Condivisi¹⁶, nonché dalla circostanza che l'attuazione del Protocollo viene favorita anche dallo stesso Esecutivo.

Probabilmente, una tale scelta di politica legislativa affonda le sue radici nella necessità che si formi il massimo consenso e che si dia massima attuazione alle misure previste dai Protocolli, da parte dei consociati tutti, rimettendo, dunque, la definizione delle linee guida all'autonomia collettiva¹⁷.

Inoltre, il Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020, analogamente al suo "predecessore", in quanto "recipiente" delle misure di contenimento e contrasto alla diffusione del virus Covid-19 – la cui mancata attuazione è espressamente sanzionata dall'apparato disciplinato dalla stessa normativa emergenziale¹⁸ – può essere ricondotto nell'alveo dei contratti collettivi gestionali¹⁹, dal momento che è

¹³ Vd. P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit.

¹⁴ *Ex multis* vd. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci Editore, 2014.

¹⁵ Per una più ampia analisi sulle previsioni di cui al d.l. n. 6/2020 si rinvia a P. PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra "raccomandazioni" e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2019, 2, I.

¹⁶ Vd. d.P.C.M. del 26 aprile 2020; al d.P.C.M. del 17 maggio 2020; al d.l. del 19 maggio 2020, n. 34; nonché al d.P.C.M. dell'11 giugno 2020.

¹⁷ Cfr. P. PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra "raccomandazioni" e protocolli*, cit.

¹⁸ Sul dibattito in ordine all'efficacia deterrente e al rispetto del principio di tassatività delle sanzioni prescritte dalla normativa emergenziale, si vd. P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit.

¹⁹ Si rinvia a C. ZOLI, *Contratto collettivo come fonte e contrattazione collettiva come sistema di produzione di regole*, in M. PERSIANI (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 2011, p. 493 ss.

volto a proceduralizzare l'esercizio del potere datoriale e, in particolare, l'adempimento dell'obbligo di sicurezza *ex art. 2087 c.c.*

Infatti, la peculiarità degli accordi gestionali risiede proprio nella loro capacità di incidere, non direttamente sul rapporto di lavoro, ma sulle modalità attraverso le quali vengono esercitati i poteri datoriali²⁰, con la diretta conseguenza che questi contratti spiegano i loro effetti *erga omnes*.

Suddetta ricostruzione, dunque, consente di *bypassare* le questioni attinenti all'efficacia soggettiva dei Protocolli dal momento che, al fine di realizzare il preminente obiettivo del bilanciamento tra il diritto alla salute e la libertà di iniziativa economica privata, questi accordi collettivi gestionali proceduralizzano gli atti di esercizio del potere datoriale e sono applicabili alla generalità dei lavoratori²¹.

Inoltre, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale²², gli accordi gestionali, tra i quali vanno ricompresi i Protocolli anti-contagio, non appartengono alla *species* contratto normativo a cui trova applicazione l'art. 39 della Cost.²³ e, pertanto, sono sottratti alle questioni relative al vaglio di legittimità costituzionale per la violazione dell'art. 39 Cost., comma 2 ss.

2.2. Esaustività delle misure di protezione e prevenzione del Protocollo Condiviso

La seconda questione, dal carattere più spiccatamente pratico, concerne l'esautività delle misure contenute nel Protocollo, al fine dell'esatto adempimento dell'obbligo di sicurezza da parte del datore di lavoro, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di responsabilità civile e penale²⁴. Infatti, non può dubitarsi che, anche se il rischio biologico da Covid-19, è qualificato dagli stessi Protocolli Condivisi quale rischio generico, l'organizzazione del datore di lavoro diviene non la causa genetica del rischio, bensì un luogo all'interno del quale questo rischio può concretizzarsi²⁵.

Pertanto, prendendo le mosse dal dato letterale dell'art. 2087 c.c., il quale rinvia espressamente ai requisiti della particolarità del lavoro, dell'esperienza e della tecnica, nonché dalla sua più stringente interpretazione riassumibile nel principio della «massima sicurezza tecnologicamente possibile»²⁶, deve porsi in evidenza che

²⁰ Cfr. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, cit.

²¹ Cfr. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, cit.

²² Vd. Corte cost., 18 ottobre 1996, n. 344, in "DeJure".

²³ La giurisprudenza di legittimità ha escluso gli accordi gestionali dall'ambito di applicazione dell'art. 39 della Costituzione. In particolare, si rinvia a Cass. civ., sez. lavoro, 11 luglio 2008, n. 19275, in "Il Foro italiano", 2010, 2, I, c. 623 ss.

²⁴ Per una più ampia analisi, si rinvia a L. ROCCHI, *Art. 2087 c.c.: principio della massima sicurezza esigibile e rischio da contagio*, in questa Rivista.

²⁵ Cfr. P. PASCUCCI, Webinar "COVID-19, dialogo sociale e specifiche misure di sicurezza", Gruppo Frecciarossa, 15 maggio 2020.

²⁶ Sul tema vd. G. Natullo, *Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima sicurezza (astrattamente) possibile alla Massima sicurezza ragionevolmente (concretamente)*

le misure indicate all'interno del Protocollo Condiviso rappresentino, ad oggi, l'approdo della scienza nel contrasto alla diffusione del coronavirus²⁷.

Ebbene, sulla base della suddetta stringente interpretazione dell'art. 2087 c.c. al datore di lavoro non può essere chiesto, in un contesto emergenziale e del tutto eccezionale quale quello attuale – caratterizzato dalla contrapposizione di plurime e contrastanti teorie medico-scientifiche – un *quid pluris* rispetto all'adozione di tutte le misure espressamente dettate dall'autorità pubblica, concertate con le parti sociali, e ricomprese all'interno dei Protocolli²⁸.

Anche detta ricostruzione consente, allora, di riconoscere potestà normativa ai Protocolli di sicurezza anti-contagio, essendo negli stessi, come già chiarito, delineate le misure di sicurezza emanate dall'autorità pubblica sulla base degli studi condotti e dei risultati raggiunti.

Infine, lo stesso Protocollo Condiviso, sia nella sua versione originaria che in quella integrata, chiarisce che nello stesso sono contenute linee guida condivise, volte ad agevolare l'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio da parte delle singole imprese, previo confronto preventivo con le rappresentanze sindacali presenti nei luoghi di lavoro e, per le piccole imprese, con le rappresentanze territoriali²⁹.

3. I Protocolli aziendali

Per quel che concerne i suddetti Protocolli di sicurezza aziendali³⁰, viene in rilievo ancora una volta la questione dell'efficacia di detti atti di autonomia negoziale, resa ancora più complessa dalla circostanza che trattasi di contratti collettivi stipulati in assenza della partecipazione del Governo. Al pari dei Protocolli condivisi, però, la funzione dei Protocolli aziendali è quella di contenere e contrastare, all'interno dei luoghi di lavoro, la diffusione del Covid-19.

applicata?, in "I Working papers di Olympus", n. 39/2014; G. NATULLO, *Principi generali della prevenzione e "confini" dell'obbligo di sicurezza*, in M. RUSCIANO e G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Commentario di Diritto del lavoro*, diretto da F. CARINCI, vol. VIII, Torino, Utet Giuridica, 2007; R. GUARINIELLO, *Obblighi e responsabilità delle imprese nella giurisprudenza penale*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2001, 4, p. 529 ss.

²⁷ Una conferma in tal senso può essere rinvenuta nella Circolare INAIL n. 22 del 20 maggio 2020 nella quale si legge, partendo dal presupposto che l'art. 2087 c.c. non configura ipotesi di responsabilità oggettiva del datore di lavoro, che "la responsabilità del datore di lavoro è ipotizzabile solo in caso di violazione della legge o di obblighi derivanti dalle conoscenze sperimentali o tecniche, che nel caso dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 si possono rinvenire nei protocolli e nelle linee guida governativi e regionali di cui all'articolo 1, comma 14 del decreto legge 16 maggio 2020, n. 33".

²⁸ Vd. P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit.

²⁹ Cfr. Premesse del Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020.

³⁰ Si vedano, *ex multis*, il Protocollo Covid-19 stipulato da Gucci e RSU/Filtem-Cgil, Femca-Cisl, Confintesa, RLS; il Protocollo recante le misure per il contenimento del virus Covid-19 Sottoscritto il 28/4/2020, tra TIM S.p.A., anche in rappresentanza delle società del Gruppo, e le OO.SS. SLC-CGIL, FISTEL-CISL, UILCom-UIL, UGL Telecom; il Protocollo condiviso del 28 aprile 2020 per le misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario siglato tra Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub.

Pertanto, a questi atti negoziali, potrebbe essere riconosciuta una potestà normativa, al pari dei Protocolli Condivisi, qualora ne ricalchino i contenuti³¹.

Inoltre, parimenti ai Protocolli Condivisi, i Protocolli di sicurezza aziendali - incidendo in linea generale sui poteri datoriali e, in particolare, sull'adempimento dell'obbligazione di sicurezza *ex art. 2087 c.c.*, - possono essere qualificati quali contratti gestionali, con tutte le conseguenze, in precedenza delineate, in termini di efficacia soggettiva.

4. Qualche breve cenno alle misure di sicurezza espressamente indicate nel Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020

Passando ad una breve analisi delle misure indicate nel Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020, anzi, più precisamente, delle linee guida condivise in esso indicate, si può operare una distinzione tra misure che possono essere applicate all'interno dei differenti contesti aziendali, senza alcuna valutazione circa l'effettiva organizzazione dell'impresa e misure che, invece, per loro natura devono essere adattate alla differente organizzazione dell'impresa.

Tra le prime rientrano di certo quelle relative alle precauzioni igieniche personali (dunque, la messa a disposizione di detergenti per le mani, che devono essere accessibili, anche attraverso specifici *dispenser*, a tutti i lavoratori), nonché quelle relative all'adozione dei dispositivi di protezione individuale (più comunemente guanti e mascherine, o ancora, occhiali, cuffie) che devono essere conformi alle previsioni delle autorità scientifiche e sanitarie, sebbene, in realtà, la verifica dell'idoneità dei DPI deve essere attuata tenendo in considerazione la differente organizzazione datoriale.

Tra le seconde, invece, possono essere ricomprese le misure che attengono alla gestione degli spazi comuni, nonché all'organizzazione aziendale e, in particolare, alla turnazione, alle trasferte e all'impiego dello *smart working*³² che, anche nelle premesse del Protocollo Condiviso, viene individuato quale primario strumento di contrasto e contenimento della diffusione del coronavirus, nelle realtà aziendali nelle quali può essere praticato, e alle modalità di ingresso in azienda³³.

In merito a questa ultima misura, il Protocollo del 24 aprile ha integrato le previsioni del Protocollo del 14 marzo, prestando particolare attenzione al rispetto della disciplina vigente in materia di *privacy*, sia per quel che concerne la rilevazione in tempo reale della temperatura corporea – dal momento che questa costituisce un trattamento dei dati personali – sia in merito alla richiesta di rilascio di

³¹ Si rinvia a P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit.

³² Per una analisi più approfondita sul tema, si rinvia a A. MARESCA, *Relazione*, cit.; S. CAIROLI, *L'incentivo del lavoro agile nelle misure emergenziali di contrasto al COVID-19: prime osservazioni*, in "Giustizia civile.com", 3/2020; nonché a A. GIULIANI, *Il lavoro agile: contemperamento tra tutela della salute ed esigenze lavorative*, in questa Rivista.

³³ Cfr. 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.

dichiarazioni nelle quali viene attestata la non provenienza da zone a rischio epidemiologico nonché l'assenza di contatti (nei 14 giorni precedenti) con soggetti successivamente risultati positivi al Covid-19, dovendo, anche queste dichiarazioni, essere trattate nel rispetto della disciplina sul trattamento dei dati personali³⁴.

Ultimo elemento di particolare interesse è rinvenibile nel Punto 13 del Protocollo Condiviso, nel quale viene prevista, all'interno delle singole aziende, l'istituzione di un Comitato le cui funzioni sono quelle di provvedere all'applicazione delle misure dei protocolli anti-contagio ed al loro adattamento all'interno delle singole realtà aziendali, nonché di verificare l'applicazione di suddette regole, con la partecipazione delle RSA e del Rappresentante dei Lavoratori per la sicurezza³⁵.

Con l'ulteriore precisazione che, in caso di mancata costituzioni di comitati aziendali, dovrà essere istituito un Comitato Territoriale composto dagli Organismi Paritetici per la salute e la sicurezza, laddove costituiti, con il coinvolgimento dei RLST di cui all'articolo 47, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008³⁶.

Abstract

Il presente contributo prende in esame il preminente ruolo che l'Esecutivo ha assegnato alla contrattazione collettiva nella definizione delle più adeguate misure di contrasto e contenimento alla diffusione del virus Sars-CoV-2 negli ambienti di lavoro. In particolare, oggetto di analisi è il Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020, tanto per quel che concerne la sua portata normativa ed efficacia soggettiva, quanto in relazione alle speciali linee guida nello stesso delineate.

The present essay analyses the prominent role that the Government has assigned to the collective bargaining, with the aim to define Common regulatory Protocol for measures to combat and contain the spread of the Sars-CoV-2 virus in the workplace. In particular, the topic of the analysis is the Common regulatory Protocol (24th April 2020) regarding both, the regulatory scope and subjective efficacy, as well as in relation to special guidelines which are described in.

Parole chiave

Covid-19, contrattazione collettiva, Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020, efficacia soggettiva, misure di sicurezza anticontagio

³⁴ Vd. Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020, in cui si suggerisce di adottare alcuni accorgimenti, tra cui, a titolo esemplificativo, la rilevazione della temperatura senza la registrazione del dato; il fornire ai lavoratori e a coloro che, a qualsiasi titolo, accedono nei locali aziendali l'informativa sul trattamento dei dati personali, anche con semplice comunicazione verbale.

³⁵ Sul tema si rinvia a A. DELOGU, Intervento, Webinar "Lo Statuto del presente: modernità e futuro della legge n. 300 del 1970", il quale, prendendo le mosse dalla previsione di cui al Punto n. 13 del Protocollo Condiviso del 24 aprile 2020 nonché dal ruolo attribuito alle rappresentanze sindacali, parla di vero e proprio modello cogestionale. Vd. anche C. FRASCHERI, *Il Comitato previsto dal Protocollo condiviso del 14 marzo, integrato 24 aprile. Dalla Fase 1... al futuro*, in "Working Paper ADAPT", n. 10, 2020.

³⁶ Art. 47, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 "Nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno oppure è individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo secondo quanto previsto dall'articolo 48".

Keywords

Covid-19, collective bargain, Common regulatory Protocol of 24th April, 2020, subjective efficacy, anti-contagion safety measures

Il lavoro agile: contemperamento tra tutela della salute ed esigenze lavorative

di Alessio Giuliani*

SOMMARIO: 1. Considerazioni sulle innovazioni introdotte durante la fase emergenziale. – 2. *Smart working* emergenziale e *smart working* ordinario: le differenze. – 3. Alcune implicazioni sul piano della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. – 4. Una nuova presa di coscienza sul lavoro agile.

1. Considerazioni sulle innovazioni introdotte durante la fase emergenziale

È sotto gli occhi di tutti che il lavoro agile, introdotto nel 2017 e finora utilizzato prevalentemente in realtà aziendali di grandi dimensioni¹, in questi ultimi mesi è letteralmente dilagato, ponendo questioni di non poco conto a livello giuslavoristico e sul piano della gestione delle risorse umane. E, invero, uno dei fili conduttori che lega i provvedimenti emergenziali è costituito dall'averlo elevato a strumento funzionale al contenimento del contagio.

Come noto, a livello definitorio generale, per lavoro agile (il cui omologo anglofono è lo *smart working*) si intende una peculiare modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato disciplinata dalla l. n. 81/2017 (artt. dal 18 al 23). I suoi tratti caratterizzanti² sono la possibilità di svolgere la prestazione lavorativa in parte all'interno e in parte all'esterno dei locali aziendali, e in quest'ultimo caso

* Alessio Giuliani è Addetto alle risorse umane e Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro – Università di Roma “La Sapienza”. alessio.giuliani@uniroma1.it

¹ A tal proposito si ricordi che, ancor prima dell'emanazione della vigente legge n. 81/2017, era stato dato impulso alla contrattazione aziendale già attraverso il d.d.l. 29 gennaio 2014, n. 2014, recante “Disposizioni per la promozione di forme flessibili e semplificate di telelavoro”. Per un'ampia panoramica relativa alle peculiarità della contrattazione collettiva, v. AA.VV., *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017*, Adapt University Press, 2017.

² Sui quali si sono soffermati, *ex plurimis*, M. BROLLO, *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in “Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni”, 2017, 1, p. 119 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, 2017, 3, p. 369 ss.; M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in “WP CSDLLE “Massimo D'Antona”.IT – 335/2017”; L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, Giappichelli, 2018; M. MARTONE, *Lo smart working nell'ordinamento italiano*, in “Diritti Lavori Mercati”, 2018, 2, p. 293 ss.; M. VERZARO (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale*, Napoli, Jovene, 2018; G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, Cedam, 2018.

senza una postazione fissa; il non essere sottoposta stringenti vincoli di orario, fermi restando i limiti massimi fissati dal legislatore e dalla contrattazione collettiva; l'avvalersi di attrezzatura tecnologica, posta come eventuale ma che è una costante nella prassi.

Può risultare utile svolgere una sintetica ricognizione delle principali disposizioni normative che si sono susseguite nel corso degli ultimi mesi.

Nell'ambito delle misure adottate dal Governo, volte al contenimento e alla gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, già con i d.P.C.M. del 25 febbraio e del 1° marzo 2020 (articolo 1, comma 1, punto 7, lett. a) era stata prevista una procedura semplificata per accedere allo *smart working*. Quindi un forte impulso è stato dato a tutti i datori di lavoro privati, stabilendo che la modalità di lavoro agile può essere applicata ad ogni rapporto di lavoro subordinato anche in assenza di un accordo tra le parti. Ciò si riflette sulla modalità di svolgimento della prestazione, che può essere determinata in via unilaterale dall'azienda, non occorrendo materialmente la firma del lavoratore o un accordo sindacale, bensì essendo sufficiente una comunicazione via e-mail. Fermo pur sempre restando (ai sensi, da ultimo, del d.P.C.M. del 10 aprile 2020) il “rispetto dei principi dettati dalle [...] disposizioni?” di cui alla l. n. 81/2017. D'altro canto, gli obblighi di informativa, nella quale (*ex art. 22 della l. n. 81/2017*) sono individuati – secondo le peculiarità dell'organizzazioni aziendale – i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro, possono essere «assolti in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'INAIL».

Nel d.P.C.M. dell'11 marzo 2020 si raccomandava poi che, da parte delle imprese, si incentivasse il massimo utilizzo del lavoro agile per le attività che potessero essere svolte dal proprio domicilio o in modalità a distanza (art. 1).

È poi il d.l. del 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. “Cura Italia”), convertito con l. n. 27/2020 a ribadire la portata della disposizione sia per lavoratori privati che pubblici. E, tra le disposizioni che rilevano in tema, l'art. 39 riconosce, per i lavoratori dipendenti disabili gravi ai sensi della l. n. 104/1992 o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona nel medesimo stato di disabilità, il diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile (fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, ossia fino al 31 luglio 2020)³. La legge di conversione ha previsto che le disposizioni si applicano anche ai lavoratori immunodepressi e ai familiari conviventi di persone immunodepresse. Mentre l'art. 87 lo qualifica come “modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni”, fatti salvi l'erogazione dei servizi essenziali e lo svolgimento di attività non prorogabili. La prestazione lavorativa in lavoro agile

³ Del resto già il comma 3-bis dell'art. 18, introdotto dalla legge n. 145/2018, impone a datori pubblici e privati, che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione in modalità agile, l'obbligo di riconoscere una priorità alle richieste formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità ovvero dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità grave.

può essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente pubblico qualora non siano forniti dall'amministrazione⁴.

Attraverso il d.l. n. 22/2020 è stato formalmente riconosciuto come strumento funzionale alla continuità delle prestazioni didattiche e agli «adempimenti connessi dei dirigenti scolastici nonché del personale scolastico».

Da ultimo all'interno del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "Rilancio") è stato previsto (all'art. 90), per tutta la durata dello stato di emergenza sanitaria, il diritto all'attivazione dello *smart working* per i lavoratori dipendenti del settore privato che siano genitori di almeno un figlio minore di 14 anni, anche a prescindere dalla stipulazione di accordi individuali. Ovviamente a condizione che sia compatibile con le modalità di svolgimento del rapporto di lavoro⁵ e fermi restando gli obblighi informativi di cui alla l. n. 81/2017. Altresì, oltre a ribadire l'obbligo di comunicare all'INAIL i nominativi dei lavoratori e la data di cessazione della prestazione di lavoro *smart* mediante modalità telematica semplificata e che il lavoro agile costituisce la "modalità ordinaria" attraverso cui rendere la prestazione di lavoro presso la P.A., si prevede che il lavoro agile possa ammettersi anche mediante l'utilizzo strumenti informatici non forniti direttamente dal datore di lavoro, quindi anche attraverso quelli di proprietà del dipendente.

Di assoluto rilievo è anche il Protocollo sottoscritto da Governo e Parti sociali il 14 marzo 2020, aggiornato il 24 aprile 2020, nella cui Premessa a tutte le attività non sospese è rivolto l'esplicito invito al massimo utilizzo delle modalità proprie del lavoro agile. È il Protocollo stesso a stabilire che il lavoro a distanza «continua a essere favorito anche nella fase di progressiva riattivazione del lavoro in quanto utile e modulabile strumento di prevenzione». L'intesa ricorda però che il datore di lavoro deve fornire adeguate condizioni di supporto al dipendente per quanto riguarda l'utilizzo dei dispositivi e i tempi e le pause dell'attività.

2. Smart working *emergenziale* e smart working *ordinario*: le differenze

Viene, però, da chiedersi se il lavoro agile che oggi stiamo "sperimentando" sia esattamente quello disciplinato dalla normativa d'origine, oppure sia un *quid novi*. In effetti, quest'ultima conclusione risulta essere la più convincente.

Un primo elemento da considerare sta proprio nell'alternanza tra momenti di lavoro *smart* e presenza presso la sede lavorativa. Partendo dal presupposto che il lavoro è di per sé anche – se non soprattutto – inserimento in una organizzazione, la legge del 2017 ha precisato che debba essere prevista

⁴ Anche se ciò potrebbe porre problemi di sicurezza con riguardo a dati scambiati e connessione. Sulle relative modalità applicative si soffermano la circolare del Ministero della Pubblica Amministrazione n. 1 del 4 marzo 2020 e la direttiva n. 2 del 12 marzo 2020.

⁵ La valutazione concernente la compatibilità non può che essere effettuata dal datore di lavoro che, secondo correttezza e buona fede, è tenuto ad effettuarla considerando l'oggettività delle mansioni del lavoratore.

un'alternanza tra fasi di svolgimento del lavoro a distanza e un rientro del lavoratore in sede per confronto diretto con i superiori, esercizio dei suoi diritti sindacali e, più in generale, favorire la socializzazione con i colleghi; mentre attualmente il rientro in ufficio è contingentato proprio alla luce delle disposizioni di carattere generale.

Inoltre cifra distintiva del lavoro agile starebbe nel rendere una prestazione lavorativa in un arco temporale definito (l'orario di lavoro giornaliero) senza vincoli né di tempo, alternando periodi di lavoro a pause, né di luogo, potendosi svolgere tendenzialmente ovunque. Quindi distinguibile dal telelavoro che, invece, prevede una postazione fissa e generalmente ritmi di lavoro predefiniti. In realtà le limitazioni alla mobilità, soprattutto nella fase che va dall'8 marzo al 3 maggio, hanno di fatto avvicinato lo *smart working* al telelavoro: lo svolgimento dell'attività lavorativa presso la sede aziendale da regola è diventata eccezione.

Altra differenza tra il regime dell'emergenza e il regime ordinario è rinvenibile – come anticipato – nella natura dell'atto attraverso il quale si stabilisce lo svolgimento del rapporto di lavoro in modalità agile. Prima un accordo “di agilità”, ora un atto unilaterale, detto “regolamento di agilità”. La stessa legge n. 81/2017 prevede, infatti, che un accordo tra le parti, al quale spetta definire gli elementi organizzativi della prestazione, debba essere alla base di tale rapporto, sia a tempo determinato che a tempo indeterminato.

Ultimo punto che vale la pena sottolineare è la *ratio* dell'istituto. Per la legge n. 81/2017 coincide con le finalità di efficientare il sistema produttivo, ridurre tempi di spostamento e di conseguire un tendenziale bilanciamento tra vita privata e vita lavorativa. Nella fase attuale, invece, l'obiettivo primario dello *smart working* è quello di ridurre la circolazione delle persone e scongiurare una nuova ondata epidemica.

Quindi più che di lavoro agile potrebbe parlarsi di lavoro da remoto⁶, in virtù del fatto che la libertà di scelta del luogo di lavoro ha ceduto il passo all'obbligo di svolgerlo dal luogo di residenza o di domicilio, quale «luogo necessitato»⁷. Che nei fatti è la modalità per la quale molte aziende hanno “dovuto optare” al fine di garantire la continuità delle proprie attività (talvolta, più in radice, anche la propria sopravvivenza).

Peraltro la stessa giurisprudenza di merito, a più riprese, ha valorizzato il riconoscimento – nelle specifiche ipotesi *ex lege* summenzionate – del diritto a lavorare in modalità agile.

In particolare, il Giudice di Grosseto⁸ ha ritenuto illegittimo, laddove ricorrano le condizioni necessarie allo svolgimento delle mansioni lavorative da

⁶ A riguardo si è espresso, da ultimo, anche M. SACCONI, *Il mio canto libero – Ancora sullo smartworking*, in “Bollettino Adapt”, 25/2020.

⁷ C. DI CARLUCCIO, *Emergenza epidemiologica e lavoro agile - Legislazione in materia di lavoro*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, 2020, 1, p. 1 ss.

⁸ Tribunale di Grosseto, sez. lavoro, ord. 23 aprile 2020. In senso analogo, cfr. Tribunale di Bologna, sez. lav., decr. 23 aprile 2020.

remoto, rifiutare dell'attivazione del lavoro agile con contestuale prospettazione del ricorso alle ferie anticipate (da computarsi su un monte ferie non ancora maturato) quale alternativa alla sospensione non retribuita del rapporto. Nel caso di specie il lavoratore, affetto da una grave patologia polmonare, aveva denunciato la circostanza presentando un ricorso *ex art. 700 c.p.c.* A riguardo l'organo giudicante rammenta che, nell'ambito della normativa emanata al fine di contenere la diffusione dell'epidemia, il “ricorso al lavoro agile è stato considerato una priorità”, e pertanto, applicando l'art. 39 del d.l. n. 18/2020, ha riconosciuto la possibilità di svolgere lavoro agile a fronte della scelta datoriale di mantenerlo in malattia o metterlo in ferie.

Per quanto riguarda i rapporti di lavoro nella P.A., di recente il Tribunale di Roma⁹ ha riconosciuto ad un'assistente sociosanitaria, con a carico due familiari disabili, il diritto ad attivare lo *smart working* in quanto funzionale sia all'equilibrio e alla stabilità del nucleo familiare, sia alla cura delle proprie condizioni di salute: “è possibile quindi ritenere sussistente un pericolo sia per la salute del figlio della ricorrente, che per quella di quest'ultima, che è possibile invece scongiurare culo accoglimento della sua richiesta di assegnazione di lavoro in modalità agile”. Dai risvolti interessanti, poiché in linea col consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità¹⁰ che valorizza il diritto alla salute *ex art. 32 Cost.*, da intendersi quale complessivo benessere psicofisico, il cui conseguimento – in accordo col Giudice di merito – viene facilitato proprio dal lavoro agile.

3. Alcune implicazioni sul piano della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

Posto che, rispetto allo *smart worker*, il datore di lavoro assume una posizione dai contorni “più sfumati”¹¹, non risulta così immediato cogliere le implicazioni delle più recenti disposizioni normative sul piano della sicurezza sul lavoro, in quanto le norme emergenziali si limitano a contemplare la duplice deroga relativa alle previsioni sugli accordi individuali e sugli obblighi informativi e, al contempo, impongono comunque il rispetto dei principi dettati dagli articoli da 18 a 23 della legge n. 81/2017. Vale a dire prescrizioni a tutela della salute e sicurezza, *ictu oculi*, impegnative.

⁹ Tribunale di Roma, sez. lavoro, ord. 20 giugno 2020.

¹⁰ *Ex multis*, Cass. civ., sez. lavoro, 18 giugno 2012, n. 9969.

¹¹ Nel senso che – per definizione – quest'ultimo non è in grado di esercitare un potere di controllo diretto quando l'attività venga svolta all'esterno della compagine aziendale. Mi sia permesso rinviare ad alcune riflessioni già sviluppate sul punto: A. GIULIANI, *Il lavoro agile ai tempi del coronavirus*, in “Ambiente & sicurezza sul lavoro”, 2020, 4, pp. 16-17. Per un più ampio approfondimento sul tema, v. in particolare A. ALLAMPRESE, F. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore «agile»*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2017, pp. 307 ss.; A. DELOGU, *Obblighi di sicurezza: tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile*, in GRUPPO GIOVANI GIUSLAVORISTI SAPIENZA (GGGS) (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale collettiva ed individuale*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” Collective Volumes-6/2017”, p. 108 ss.

Infatti sul datore di lavoro grava l'obbligo di garantire la tutela della salute e sicurezza anche qualora la prestazione lavorativa sia resa in modalità agile, e lo stesso lavoratore è tenuto a partecipare all'implementazione della strategia prevenzionistica, seguendo la logica della sicurezza partecipata su cui si impernia il T.U. n. 81/2008 (ai sensi dell'art. 22); altresì è prevista la responsabilità datoriale per la sicurezza degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore (delineata dall'art. 18).

Al punto che alcuni autorevoli esponenti della dottrina hanno prospettato un'estensione *ex lege* delle garanzie previste per il telelavoro¹², il cui punto di riferimento normativo è nell'art. 3, comma 10, del T.U. Si allude all'osservanza della disciplina in materia di attrezzature munite di videoterminali (presente nel Titolo VII) e, della disciplina del Titolo III se le attrezzature sono fornite dal datore di lavoro; all'obbligo di informare i lavoratori sulle politiche aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare con riferimento alle esigenze connesse allo svolgimento della prestazione in luogo altro rispetto ai locali aziendali e correlate all'utilizzo di detti videoterminali. Il che implicherebbe anche la possibilità di accesso del datore di lavoro, delle rappresentanze dei lavoratori e delle autorità competenti al luogo di lavoro, subordinata al preavviso e, se coincidente col domicilio del lavoratore, al consenso di quest'ultimo.

Tuttavia, senza un intervento *ad hoc* del legislatore, non sembra prospettabile un'interpretazione estensiva, dal momento che il regime del lavoro agile è a sé stante, e trova pur sempre il proprio "basamento giuridico" nella legge n. 81/2017.

Mentre, in linea più generale, è fuor di dubbio che il ricorso allo *smart working* (quando non obbligatorio) vada privilegiato laddove non sia possibile garantire né l'utilizzo di adeguati dpi né il distanziamento sociale, concependolo come «misura di natura organizzativa da utilizzare in chiave di sicurezza»¹³.

4. Una nuova presa di coscienza sul lavoro agile

Sviluppando una riflessione di carattere più ampio, è evidente come alcuni paradigmi classici dell'organizzazione aziendale siano ormai superati. E, di fatto, le aziende che hanno giocato d'anticipo, o che si sono avvicinate in modo più repentino a nuove modulazioni degli orari e a concepire nuove organizzazioni degli spazi di lavoro, in qualche modo sembrano incarnare la *ratio* alla base della legge n. 81/2017, ossia l'esigenza di temperamento tra sfera professionale e sfera personale dei lavoratori.

Senza dubbio il *lockdown* ha impresso un'ulteriore accelerazione all'evoluzione dei caratteri propri del rapporto di lavoro subordinato:

¹² Cfr. R. GUARINIELLO, *Coronavirus tra Tusi e codice penale*, in "Diritto & Pratica del lavoro", 2020, 16, pp. 1022-1023, il quale tuttavia avverte che "il regime del lavoro agile è integralmente e autonomamente dettato dalla legge n. 81/2017, senza alcun riferimento alla disciplina del telelavoro".

¹³ Così M. MARAZZA, in "Il Sole 24 Ore", 23 maggio 2020.

ridimensionandosi il tradizionale inquadramento come messa a disposizione di energie lavorative sottoposte al potere di eterodirezione datoriale¹⁴, assume sempre più le fattezze di una «serie di prestazioni di risultato»¹⁵. E, al contempo, va posta in primo piano l'esigenza di individuare un punto di equilibrio, da una parte, tra tutela della salute pubblica e accesso ai servizi essenziali tutela di salute pubblica e accesso ai servizi essenziali, da un lato, e, dall'altro, la salvaguardia del mercato di lavoro, con un ruolo preponderante assunto dall'apprestamento di incisive tutele giuslavoristiche¹⁶.

Appare, dunque, cruciale che nei prossimi mesi si pongano le premesse per la transizione da una disciplina del lavoro agile emergenziale ad un ripensamento del *corpus* normativo *standard*, che tuttora vede la legge n. 81/2017 come punto di riferimento. Auspicandosi, in parallelo, una presa di coscienza circa le opportunità che si profilano per entrambe le parti del rapporto di lavoro (pur con alcuni necessari *caveat*¹⁷): da un lato, efficientamento organizzativo e contenimento del costo del lavoro; dall'altro, conseguimento di un nuovo bilanciamento tra esigenze lavorative ed esigenze familiari.

Abstract

Durante la fase dell'emergenza sanitaria da Covid-19, tuttora in atto, lo smart working è tornato al centro dell'attenzione di operatori del diritto ed aziende quale mezzo privilegiato per contrastare il diffondersi della pandemia e consentire la ripresa delle attività produttive. Il contributo, tenendo conto delle più recenti novità a livello normativo, tratteggia le peculiarità del lavoro agile "emergenziale", in primo luogo rilevanti sul piano giuslavoristico, nonché incidenti sulla disciplina della sicurezza sul lavoro e, più in generale, sulla gestione delle risorse umane.

During the current health emergency caused by Covid-19, both legal operators and companies have focused their attention on smart working again, as a privileged instrument for countering the spread of the pandemic and allowing the production activities recovery. The essay, taking into account the most recent regulatory changes, outlines the peculiarities of the "emergency" smart working, on labour law, safety at work and hr management paths.

Parole chiave

Lavoro agile, salute, sicurezza, organizzazione aziendale

¹⁴ Addirittura G. SANTORO-PASSARELLI, *Civiltà giuridica e trasformazioni sociali nel diritto del lavoro*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2019, 2, esprime perplessità sulla possibilità che la subordinazione "possa continuare a funzionare come criterio di identificazione dei soggetti effettivamente meritevoli di tutela".

¹⁵ Tra gli altri, è di questo avviso G. PROSPERETTI, in "Il Sole 24 Ore", 17 giugno 2020.

¹⁶ Accogliendo l'invito del prof. A. MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in "Federalismi.it", 8/2020. Sul punto si è espresso anche P. PASCUCCI, *Sistema di prevenzione aziendale, emergenza coronavirus ed effettività*, in "giustiziacivile.com", n. 3/2020.

¹⁷ Di recente espressi anche da F. BACCHINI, *Smart working da Covid-19 a fine corsa? Ragioniamo sugli scenari futuri*, in "ipsoa.it", 27 giugno 2020, il quale reputa che "(ri)trovare una dimensione normativa unitaria e durevole" sia un intervento non procrastinabile. Inoltre secondo P. ICHINO, *Nel lavoro agile anche un modello nuovo di impresa*, in "Pietroichino.it", 13 marzo 2020, "quanto più la persona che lavora è responsabilizzata sul risultato, tanto più il rischio che il risultato non venga raggiunto, anche per cause esterne, ricade su di lei. Insomma, il lavoro dipendente finisce coll'assomigliare molto al lavoro autonomo".

Keywords

Smart working, health, security, business organization

Il potere di controllo del datore di lavoro ai fini della salvaguardia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

di Daniela Lariccia*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il potere di controllo del datore di lavoro, fra nuove prerogative datoriali e mantenimento delle tutele dei lavoratori, nel nuovo testo dell'art. 4 della l. n. 300/1970. – 2. L'esercizio del potere di controllo datoriale nell'attuazione delle misure introdotte dai Protocolli sulla Sicurezza. – 3. Gli accertamenti sullo stato di salute e malattia del lavoratore al tempo del SARS-COV2, regime derogatorio e tutela della riservatezza. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione. Il potere di controllo del datore di lavoro, fra nuove prerogative datoriali e mantenimento delle tutele dei lavoratori, nel nuovo testo dell'art. 4 della l. n. 300/1970

In occasione del *webinar* organizzato dal Gruppo giovani giuslavoristi dell'Università Sapienza del 13 maggio 2020, sul Lavoro nella “Fase 2 dell'emergenza”, e nell'imminenza delle celebrazioni del 50° anniversario dello Statuto dei Lavoratori, con l'intervento qui proposto si è inteso rileggere alcuni articoli della l. n. 300 del 20 maggio 1970 riguardanti il potere di controllo del datore di lavoro alla luce dell'assetto normativo fin qui delineatosi durante la crisi emergenziale dovuta alla diffusione del SARS-COV2. In particolare è stata analizzata l'operatività degli artt. 4 e 5 della l. n. 300/1970 in relazione alle misure introdotte in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

In ordine al tema dei controlli a distanza in premessa si rende opportuna una breve considerazione sul perché, si ritiene che le modifiche che sono intervenute all'art. 4 della l. n. 300/1970 nel recente passato, prima ad opera del d.lgs. n. 151/2015 e successivamente ad opera del d.lgs. n. 185/2016, seppure abbiano profondamente riscritto le regole in materia di controllo a distanza (anche in un'ottica di aggiornamento rispetto alle tecnologie che più da ultimo supportano lo svolgimento delle prestazioni di lavoro) tuttavia non hanno alterato l'intento originario della norma. Si ritiene infatti, che il potere di controllo del datore di lavoro, che emerge dal testo novellato dell'art. 4, rimanga una prerogativa,

*Daniela Lariccia è laureata in Scienze Politiche e in Relazioni Internazionali, dottoranda in Diritto del Lavoro presso l'Università di Roma “Sapienza”, esperta in politiche attive del lavoro e formazione professionale. daniela.lariccia@uniroma1.it

inequivocabilmente in capo ad una delle parti del rapporto di lavoro, tale da continuare a permettere di identificare, attraverso il suo esercizio, le parti del contratto e a configurare la relazione che intercorre fra di esse. Più specificatamente, si sostiene inoltre, che, come ebbe modo di scrivere il professor Artuto Maresca¹ all'indomani del primo dei due interventi legislativi citati, le larghe concessioni all'impiego di impianti audiovisivi e degli altri strumenti "dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori" introdotte in apertura del primo comma siano immediatamente dopo contemperate dall'indicazione delle finalità che "esclusivamente" consentono l'uso di quegli impianti e di quegli strumenti, e che evidentemente non ricomprendono il mero controllo della prestazione lavorativa.

2. L'esercizio del potere di controllo datoriale nell'attuazione delle misure introdotte dai Protocolli sulla Sicurezza

Venendo all'argomento che qui interessa, il 14 marzo e il 24 aprile 2020 le parti sociali hanno siglato dei protocolli nazionali che hanno recepito le indicazioni emanate a tutela della salute pubblica, in attuazione dell'art. 32 della Costituzione, dalle autorità sanitarie nazionali e sovranazionali, e le hanno introdotte, adattandole, nei luoghi di lavoro. Il Protocollo del 24 aprile costituisce aggiornamento e integrazione del precedente ed è stato recepito nel d.P.C.M. del 26 aprile 2020 - assurgendo in tal modo a fonte primaria del diritto. Senza voler ricostruire il percorso, alquanto inusuale, che ha consentito, nell'inattuazione del dettato dell'art. 39 della Costituzione, ad un provvedimento dell'autonomia privata di assumere carattere normativo con efficacia generalizzata, si vuole però notare che un fondamento normativo evidentemente esiste ed è rintracciabile nell'art.1, comma 1, n. 9, del d.P.C.M. dell'11 marzo 2020, con cui il Governo, sostanzialmente chiedeva alle parti sociali di trovare un'intesa sul tema della sicurezza con riferimento all'emergenza sanitaria.

Appare di tutta evidenza come alcune di queste disposizioni coinvolgano quei poteri e quelle tutele che lo Statuto dei Lavoratori, nella regolamentazione del rapporto fra datore di lavoro e lavoratori subordinati, concede all'uno e riserva agli altri, individualmente o per mezzo delle loro rappresentanze sindacali.

Al di là dei principi generali contenuti nei Protocolli, che ricomprendono fra gli altri l'incentivazione all'uso delle forme di lavoro agile, la riduzione degli spostamenti, l'invito a consentire periodi di astensione dal lavoro per mezzo della fruizione dei permessi maturati e non goduti dai lavoratori, e oltre alle procedure di sanificazione degli ambienti e degli strumenti, le misure di protezione individuate

¹ A. MARESCA, *Jobs Act, come conciliare potere di controllo e tutela della dignità e riservatezza del lavoratore*, in "IPSOA Quotidiano", 22 febbraio 2016.

nello svolgimento dell'attività lavorativa hanno essenzialmente due finalità principali:

1. evitare quanto possibile l'ingresso del virus nei luoghi di lavoro;
2. determinare e mantenere quel distanziamento sociale prescritto dalle autorità sanitarie come comportamento in grado di limitare il contagio.

Tralasciando momentaneamente il primo punto, sui cui si tornerà più avanti in relazione alle implicazioni del tema con l'art. 5 della l. n. 300/1970; rispetto al secondo punto, con le dovute differenze inerenti ai diversi settori produttivi, di cui le parti sociali pure tengono accuratamente conto nei Protocolli sottoscritti, si dispongono procedure per il mantenimento della distanza di almeno un metro fra lavoratori e fra lavoratori e coloro che, per ragioni diverse, si trovano a frequentare i luoghi di lavoro (fornitori, utenti, clienti ecc.). Laddove non è possibile mantenere questa distanza di sicurezza allora i lavoratori sono tenuti ad indossare opportuni dispositivi di protezione personali (mascherine, guanti, ecc.).

Il rispetto di tali regole di condotta che grava sui lavoratori, ai quali deve essere fornita opportuna informazione specifica, potrebbe essere oggetto di controllo da parte del datore di lavoro, che ne risulta interessato sotto, almeno, due profili, quello di ottemperare agli obblighi derivanti dall'art. 2.087 c.c. e quello di proteggere il patrimonio aziendale, se è vero che tale virus può essere considerato, come ampia parte dei commentatori concorda, un rischio generico ed esterno². L'eventuale danno al patrimonio potrebbe essere ricondotto alla circostanza che, come diversi studi scientifici hanno dimostrato³, il virus resiste anche a lungo sulle superfici con cui viene a contatto, a seconda del materiale cui sono composte, mantenendo, per questo tempo di vita, la sua carica virale.

Già da queste prime considerazioni è possibile quindi rintracciare due delle finalità previste dall'art. 4, comma 1, della l. n. 300 del 1970, che consentono al datore di lavoro di impiegare impianti audiovisivi ed altri strumenti, previo accordo sindacale o in subordine previo atto amministrativo

Tali finalità sono:

1. la sicurezza sul lavoro;
2. la tutela del patrimonio.

A queste due finalità si ritiene si possa aggiungere anche una terza, quella delle esigenze organizzative, dal momento che l'applicazione dei Protocolli richiede verosimilmente un riassetto nell'uso degli spazi di lavoro e dei cicli di attività, e al limite anche una quarta relativa alle esigenze produttive, basti pensare a quelle imprese che in questo periodo di crisi hanno riconvertito le loro produzioni in favore della manifattura di dispositivi medici.

Se quindi non vi sarebbe dubbio che nel quadro dell'emergenza così ricostruito, sussistano le finalità previste dalla norma per l'adozione di forme di controllo a distanza, occorre comprendere se e secondo quali modalità un accordo

² P. PASCUCI, *Sistema di prevenzione aziendale, emergenza coronavirus ed effettività*, in "Diritto e Giustizia", 3/2020.

³ R. BURIONI, *Coronavirus: quanto resiste sulle varie superfici*, in "medicalfacts.it", 16 marzo 2020.

collettivo debba essere sottoscritto. I Protocolli sindacali, stipulati a livello nazionale, non necessariamente risultano sottoscritti dai soggetti che l'art. 4 indica in riferimento alle imprese che sono intenzionate ad adottarli⁴. D'altra parte non è neanche detto, alla luce del diritto sindacale generale, che il datore di lavoro aderisca a una delle associazioni datoriali firmatarie dei Protocolli. Tuttavia il fatto che il d.P.C.M. del 26 aprile 2020, ricomprendendo il Protocollo del 24 aprile 2020, lo abbia reso produttivo di effetti giuridici generalizzati, consente alle parti interessate dall'adozione di strumenti di controllo da remoto, di agire agevolmente, semplicemente richiamando il Protocollo in un accordo specifico. Naturalmente rimane sempre possibile una contrattazione integrativa, più stringente sul piano della sicurezza, a cui potrebbe conseguire la previsione dell'adozione di opportuni strumenti di verifica a distanza.

Tale contrattazione, o un residuale provvedimento amministrativo ad opera dell'Ispettorato del Lavoro, consentirebbe anche l'introduzione di strumenti elettronici che il lavoratore può direttamente indossare, utili per monitorare il rispetto delle distanze, ma anche per segnalare allo stesso lavoratore il superamento della distanza minima (attraverso l'emissione di un suono, di una vibrazione o di un impulso luminoso) laddove egli non sia in grado di accorgersene, ad esempio per *deficit* di attenzione, o per limitazione del campo visivo dovuta alla specificità dell'attività che è chiamato ad eseguire. Tali dispositivi, a posteriori, permetterebbero di ricostruire la rete di contatti avuti dal lavoratore che, malauguratamente, risultasse positivo al contagio.

Per completezza occorre ricordare, e torna utile nella disamina, che le disposizioni di cui al primo comma dell'articolo in esame non si applicano "agli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa e agli strumenti degli accessi e delle presenze" come specificato nel secondo comma. Quindi anche sussistendo la "causa" della sicurezza, per l'utilizzo di questi strumenti per il controllo da remoto non è necessario nessun provvedimento autorizzativo, sia esso esito di una trattativa sindacale o derivato di un intervento dell'autorità preposta. Nel rispetto delle prescrizioni dei Protocolli potrebbe essere molto rilevante usare ad es. i dati di un sistema GPS, o comunque di rilevazione dei movimenti, così come quelli dei sistemi di accesso sia in azienda in generale che all'interno di locali comuni; su quest'ultimo aspetto più volte i Protocolli richiamano l'attenzione. D'altra parte è tanto vero che i Protocolli mirano a contenere il numero di persone che contemporaneamente occupano gli spazi aziendali che fra le misure che essi caldeggiavano grandemente vi è anche il ricorso ad orari differenziati di lavoro.

⁴ L'art. 4 della l. n. 300/1970 dispone che l'accordo collettivo sia stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali, mentre in caso di imprese con unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione, o in più regioni, dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (comma 1, primo e secondo periodo).

Resta salvo, naturalmente, l'obbligo di adeguata informazione ai lavoratori previsto dal terzo comma.

3. Gli accertamenti sullo stato di salute e malattia del lavoratore al tempo del SARS-COV2, regime derogatorio e tutela della riservatezza

Ovviamente la “rarefazione delle presenze sui luoghi di lavoro”, per adoperare le parole del Protocollo rimane uno strumento precauzionale, ma ben più importante è evitare l'ingresso del virus nei luoghi di lavoro; per far questo viene ribadita la possibilità di misurazioni della temperatura corporea all'ingresso degli stessi, il parametro di allerta rimane quello accettato a livello internazionale, fissato a 37,5 gradi centigradi. Così facendo, tuttavia, il Protocollo interferisce con l'art. 5 dello Statuto che vieta al datore di lavoro di accertare direttamente lo stato di salute o di malattia del lavoratore. Infatti gli accertamenti sull'idoneità, sull'infermità per malattia o infortunio, come il controllo delle assenze per infermità, possono essere effettuati soltanto attraverso i servizi ispettivi degli istituti previdenziali competenti, come stabilito dai commi 2 e 3 dell'art. 5. Tuttavia come ha recentemente scritto la professoressa Maria Teresa Carinci⁵ la normativa emergenziale ha già inciso su questo articolo e d'altra parte, evidenti considerazioni di carattere logistico inducono a non ritenere tali servizi competenti in grado di gestire la mole dell'impegno da porre in essere. In ordine quindi al soggetto da adibire fattivamente a queste rilevazioni alcuni, come il professor Paolo Pascucci⁶, ricercano tale figura nell'alveo delle figure previste dal d.lgs. n. 81/2008, e suggeriscono di ricorrere quindi a personale dipendente già formato in materia di salute e sicurezza, (previa adozione di dispositivi di protezione personale). Anzi, nel ricorso a tale tipologia di soggetti egli colloca proprio il punto di unione fra la disciplina dei Protocolli e quella del d.lgs. n. 81/2008. Sempre per rimanere all'interno del Testo Unico sulla Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro si reputa che possa emergere anche la figura del medico competente, il cui impiego, al di là di garantire qualità professionali specialistiche, risolve anche il problema legato alla riservatezza delle informazioni ricavate dai controlli, essendo tale soggetto già autorizzato a trattare i dati sanitari dei dipendenti. Infine per le somministrazioni di ulteriori esami e accertamenti, come i test sierologici, il cui uso è da più parti sollecitato, ma qui si esce dal campo lavoristico per abbracciare il tema più generale della salute pubblica, non vi è dubbio che sono invece necessari accordi fra le rappresentanze datoriali e quelle sindacali⁷.

⁵ 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.

⁶ P. PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in “Diritto e Sicurezza sul Lavoro”, 2019, 2, I.

⁷ Cfr. nota 5.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto esaminato sembrerebbe di poter sostenere che il necessario coordinamento fra la normativa ordinaria delineata dallo Statuto dei Lavoratori e dall'art. 2087 c.c., quella emergenziale sancita nei Protocolli, passando per quella sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro del testo unico, restituisca, in ordine alle potestà datoriali in tema di controlli e ai diritti dei lavoratori, un quadro ancora organico e di salvaguardia delle tutele riconosciute.

Abstract

L'adozione delle misure di salvaguardia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro introdotte dai Protocolli sindacali del 14 marzo e del 24 aprile 2020 richiesti dal Governo italiano in risposta alla pandemia da SARS-COV2 ha aperto prospettive interpretative rispetto alla conciliazione delle stesse con quanto previsto dagli art. 4 e 5 dello Statuto dei Lavoratori. È oggetto di trattazione l'operatività delle facoltà e dei divieti attribuiti al datore di lavoro in merito all'esercizio del potere di controllo a distanza e degli accertamenti sullo stato di salute e malattia dei lavoratori.

The adoption of workplace health and safety safeguards introduced by the trade union protocols of March 14 and April 24, 2020 requested by the Italian government in response to the SARS-COV2 pandemic has opened up interpretative perspectives with respect to the conciliation of the same with what provided by art. 4 and 5 of the Workers' Statute. The operation of the faculties and prohibitions attributed to the employer regarding the exercise of the power of remote control and checks on the state of health and disease of workers is discussed.

Parole chiave

Potere di controllo del datore di lavoro, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, tutela della salute pubblica, strumenti e tecnologie per il controllo a distanza, accertamenti sanitari.

Keywords

Control power of the employer, health and safety in the workplace, protection of public health, tools and technologies for remote control, health checks.

La colpa del datore di lavoro nello scenario del Covid-19

di Sabato Rozza*

SOMMARIO: 1. Controllo della curva epidemiologica e protocolli di sicurezza. – 2. Funzione autorizzatoria dei protocolli ed esclusione della c.d. “colpa per assunzione”. – 3. Una lettura dell’art. 42 del d.l. n. 18/2020. La colpa come presupposto della responsabilità. – 4. Una lettura dell’art. 29 *bis* del d.l. n. 23/2020. Colpa specifica e colpa generica del datore di lavoro. – 5. I tre livelli della sicurezza nello scenario del Covid-19.

1. Controllo della curva epidemiologica e protocolli di sicurezza

La pandemia da coronavirus, che ha paralizzato le attività e le nostre vite, è destinata a riproporre tematiche in parte già note che riguardano il rapporto tra diritto e scienza ed il governo dei rischi sul lavoro in contesti di incertezza scientifica.

Come è noto, infatti, il *lockdown* ha prodotto un rallentamento del contagio e consentito, a partire dal 4 maggio 2020, una graduale ripresa delle attività produttive, nel rispetto di regole di profilassi che permetteranno alle autorità di tenere sotto controllo la curva epidemiologica.

Tali regole sono incorporate in “protocolli” regionali, interregionali e nazionali, adottati dalle parti sociali e dagli organi di governo territorialmente competenti e richiamati, con rinvio recettizio, dall’art. 1, commi 14 e 15, del d.l. n. 33/2020¹.

Il protocollo nazionale, siglato il 24 aprile 2020, impegna le imprese non sospese:

a) a garantire in azienda la “rarefazione” delle presenze, massimizzando il ricorso al lavoro agile, utilizzando le ferie e i permessi e valutando l’intervento degli ammortizzatori sociali;

b) e a dare attuazione a regole con funzione dichiaratamente “precauzionale”, che rappresentano la migliore scienza ed esperienza del momento storico.

L’art. 1, comma 15, del d.l. n. 33/2020 stabilisce che “*il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali ... che non assicurano*

* Sabato Rozza è Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro – Università di Roma “La Sapienza”. sabato.rozza@uniroma1.it

¹ G. FORTUNATO, *Manuale di tecnica normativa*, Bergamo, Cel, 1994.

adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza".

Le linee-guida nazionali incidono, anzitutto, su dinamiche aziendali pregresse², le quali, nell'odierno contesto pandemico, rappresentano occasioni di circolazione del virus dall'ambiente esterno agli stabilimenti e dagli stabilimenti all'ambiente esterno.

Esse, dunque, disciplinano nel dettaglio le fasi di entrata e uscita dei dipendenti, i movimenti intraziendali, le riunioni, l'uso degli spazi comuni, l'accesso dei fornitori esterni, le attività di pulizia, gli aspetti dell'organizzazione aziendale (ad. es. trasferte, formazione ecc.), rimodulandoli al fine di garantire la distanza interpersonale.

Con maggiore attenzione ai caratteri di ubiquitarità del virus e di irriducibile rischiosità delle attività rese in presenza, inoltre, le stesse linee guida introducono o intensificano misure igieniche e di sorveglianza³, da un lato prescrivendo attività di sanificazione straordinarie, specifiche precauzioni igieniche personali e un impiego generalizzato dei DPI e, dall'altro, disciplinando i profili della gestione dei casi sintomatici e della sorveglianza sanitaria.

Le attività dell'informazione ai dipendenti nonché dell'applicazione e verifica della regolamentazione sono poi presentate come attività permanenti, in costante aggiornamento⁴, e richiedono la costituzione di un Comitato *ad hoc* ed il coinvolgimento delle rappresentanze aziendali e delle RLS.

Si tratta dunque di comprendere quale ruolo i protocolli possono rivestire in sede di valutazione della "colpa" del datore di lavoro, la quale, tradizionalmente, consiste nella *distanza* tra il comportamento concretamente adottato e quello prescritto da una regola cautelare scritta (c.d. colpa specifica) o non scritta (c.d. colpa generica)⁵ che consente di prevedere e prevenire ragioni di danno per il lavoratore (artt. 2087 c.c. e 43 c.p.).

2. Funzione autorizzatoria dei protocolli e esclusione della c.d. "colpa per assunzione"

In sede di valutazione della "colpa" del datore di lavoro, anzitutto, rileverà la generica funzione autorizzatoria dei protocolli governativi.

² L'entrata e l'uscita dei dipendenti; i movimenti intraziendali e le riunioni; l'uso degli spazi comuni; l'accesso dei fornitori esterni; le attività di pulizia; gli aspetti dell'organizzazione aziendale (turni, trasferte, smart working, rimodulazioni).

³ Le attività di sanificazione; le precauzioni igieniche personali; l'impiego dei DPI; la gestione dei casi sintomatici; la sorveglianza sanitaria.

⁴ Cfr. "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro" del 24 aprile 2020, p. 1 e p. 13.

⁵ G. FIANDACA- E. MUSCO, *Manuale di diritto penale*, Bologna, Zanichelli, 2019.

L'attuale emergenza epidemiologica, infatti, si caratterizza per lo scenario drammatico di incertezza scientifica che circonda la diffusione del virus, trasmesso da uomo a uomo o "per via aerea", attraverso le c.d. *droplets*, emesse dai soggetti infetti che tossiscono, starnutiscono o espirano, o "per contatto" con superfici condivise.

Al momento, però, a titolo meramente esemplificativo, non è chiaro quali distanze le *droplets* riescano a coprire (il metro raccomandato rappresenta infatti una misura di distanziamento minima, molte volte messa in discussione), né quanto sia ampio il periodo di incubazione della malattia (stimato tra i 2 e i 14 giorni dal momento in cui l'ospite entra a contatto con il patogeno), né se rappresentino un serio pericolo altre possibili modalità di contagio, come quella legata agli *aerosol* che galleggiano in sospensione negli ambienti chiusi.

In questo contesto di deficit di conoscenza, la funzione autorizzatoria dei protocolli, che consentono la ripresa delle attività nel rispetto di condizionalità particolarmente rigide ed onerose per molte aziende, rappresenta un fattore di estrema importanza.

In passato, infatti, la giurisprudenza, chiamata a pronunciarsi sulla colpa del datore di lavoro in contesti di incertezza scientifica ha fatto un governo molto ampio dell'art. 2087 c.c., che, come è noto, fonda l'obbligo di garanzia del titolare dell'impresa nei confronti dei lavoratori, ed è giunta ad affermare che *"nel giudizio di prevedibilità, richiesto per la configurazione della colpa, va considerata anche la sola possibilità per il soggetto di rappresentarsi una categoria di danni sia pure indistinta potenzialmente derivante dal suo agire, tale che avrebbe dovuto convincerlo ad astenersi"*.

Questa giurisprudenza, in sostanza, andava a ravvisare la colpa del datore di lavoro non già nella distanza tra il suo comportamento e quello prescritto da una regola "modale" di condotta, ma nella mancata applicazione di regole pre-cautelari di totale astensione dall'attività rischiosa.

I protocolli condivisi, invece, autorizzando l'attività in condizioni di incertezza scientifica, seguono le indicazioni espresse dalla migliore dottrina⁷, la quale contestava il governo dell'art. 2087 c.c. proposto dalla giurisprudenza e rimproverava ai giudici di aver introdotto nella valutazione della colpa del datore di lavoro un criterio di responsabilità non legato all'attività di prevenzione dei rischi, della quale il sistema incarica l'imprenditore ai sensi degli artt. 27, comma 1

⁶ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 17 maggio 2006, n. 4675. La sentenza è pubblicata con nota di R. Guariniello, Tumori professionali a Porto Marghera, in "Il Foro italiano", 2007, II, c. 551. Per completezza si segnala anche la sentenza Corte App. Venezia del 15 dicembre 2004, resa nel precedente grado di giudizio e pubblicata in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 2005, p. 1670 ss.

⁷ C. RUGA RIVA, *Principio di precauzione e diritto penale. Genesi e contenuto della colpa in contesti di incertezza scientifica*, in E. DOLCINI - C.E. PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006.

Cost., 2087 c.c. nonché del d.lgs. n. 81 del 2008, ma d'impronta spiccatamente precauzionale.

Il principio di precauzione⁸, infatti, espressamente richiamato dai protocolli condivisi, non attiene al rapporto tra giudice e datore di lavoro e non può essere calato nella fase di valutazione della colpa del titolare dell'azienda, ma attiene al rapporto tra Governo e amministrati.

Solo il Governo, pertanto, con volontà politica, operando un bilanciamento tra esigenze dell'impresa, del lavoro e della sostenibilità delle politiche assistenziali (artt. 41, 4, 36 e 38 Cost.) ed esigenze di salute pubblica (art. 32 Cost.), può autorizzare una determinata attività pericolosa perché, comunque, necessaria.

La prima conseguenza dell'adozione dei protocolli in azienda, dunque, dovrebbe essere l'impossibilità di muovere, nei confronti del datore di lavoro che abbia ripreso l'attività produttiva, un rimprovero a titolo di "colpa per assunzione", ovvero per non essersi astenuto dal compimento dell'attività potenzialmente rischiosa⁹.

3. Una lettura dell'art. 42 del d.l. n. 18/2020. La colpa come presupposto della responsabilità

Introdotta dunque questa "eccezione" alla regola dell'astensione, che la giurisprudenza aveva ricavato dall'art. 2087 c.c., i protocolli sembrano svolgere anche una seconda e più importante funzione.

Le misure di profilassi in essi cristallizzate, infatti, non rappresentano *regole cautelari proprie*, dirette alla eliminazione del rischio, ma esprimono, piuttosto, come è prassi nelle attività rischiose ma autorizzate¹⁰, *regole cautelari improprie*¹¹, dirette cioè a minimizzare e a contenere quel rischio.

Esse, pertanto, sono idonee a tracciare un'area di rischio consentito, entro la quale il datore di lavoro è chiamato a dare attuazione a prescrizioni che, per il loro carattere precauzionale, non è detto che riescano a disinnescare il pericolo del contagio, residuando comunque un margine irriducibile di pericolosità.

Il contraltare dell'inevitabile accettazione del rischio negli ambienti di lavoro è rappresentato dal rafforzamento della tutela assicurativa del lavoratore.

⁸ Il principio di precauzione è frequentemente richiamato per la prevenzione dei rischi ambientali e la sua enunciazione più chiara è probabilmente contenuta nell'art. 5 della Carta francese dell'ambiente secondo il quale "All'atto del realizzarsi di un danno nei confronti dell'ambiente, che potrebbe pregiudicarlo in maniera grave e irreversibile, per quanto lo stato delle conoscenze scientifiche possa essere incerto, le autorità pubbliche garantiscono, in ragione dell'applicazione del principio di precauzione, l'applicazione del principio di precauzione, adottando misure provvisorie e proporzionate a fine di evitare il verificarsi del danno e mettendo in opera procedure di valutazione dei rischi connessi".

⁹ G. MARINUCCI, *La colpa. Studi*, Milano, Giuffrè, 2013.

¹⁰ F. MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova, Cedam, 2011.

¹¹ La distinzione tra regole cautelari proprie e regole cautelari improprie è di P. VENEZIANI, *Regole cautelari "proprie" ed "improprie"*, Padova, Cedam, 2003.

Infatti, nonostante il dichiarato carattere generico del rischio da contagio, che incombe indistintamente su tutta la popolazione¹² e non deriva dalle particolari condizioni dell'attività svolta¹³, l'art. 42 del d.l. n. 18 del 2020 ha ricondotto l'infezione contratta in azienda al *genus* degli infortuni sul lavoro e ha stabilito che "l'INAIL ... assicura... la ... tutela dell'infortunato", a patto che quest'ultimo riesca a provare che il contagio deriva da "causa violenta" e che è avvenuto in "occasione di lavoro" (art. 2 del d.P.R. n. 1124 del 1965).

La circolare dell'Inail n. 13/2020, poi, intervenendo specificamente sul profilo della distribuzione dell'onere della prova, ha introdotto, nel procedimento amministrativo dinanzi all'Istituto ed a vantaggio di alcune categorie di lavoratori maggiormente esposti al rischio¹⁴, una presunzione semplice di origine professionale dell'infezione.

Il meccanismo assicurativo così predisposto, stante il suo carattere di eccezionalità e comunque in coerenza con la funzione sociale dell'assicurazione di cui si tratta (art. 38 Cost. e art. 1886 c.c.), sembra prescindere da valutazioni in ordine alle *chance* di recupero delle somme erogate a titolo di indennizzo e, dunque, da considerazioni sugli eventuali profili di responsabilità del titolare dell'azienda e pare, anzi, destinato ad attivarsi soprattutto nei casi in cui il contagio si verifichi *nonostante* l'attuazione delle linee-guida.

Pertanto, se il datore di lavoro ha applicato ed ha applicato correttamente i protocolli, l'infortunio che si è comunque registrato in azienda dovrebbe essere considerato "evento da rischio consentito" ed alla fase amministrativa dell'indennizzo non dovrebbe seguire la fase processuale in cui l'Inail agisce in regresso nei confronti del titolare dell'azienda, al quale non può muoversi alcun rimprovero a titolo di colpa.

Se invece il datore non ha applicato o non ha applicato correttamente i protocolli, l'infortunio occorso in azienda dovrebbe essere considerato "evento da rischio non consentito" ed alla fase amministrativa dell'indennizzo dovrebbe seguire una fase processuale in cui l'Inail eserciterà l'azione di regresso di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 1124/1965.

Esaurita la fase amministrativa, ovviamente, la presunzione relativa all'origine professionale dell'infortunio non dovrebbe più operare, ma tornerebbero applicabili le tradizionali regole sul riparto dell'onere della prova (2697 c.c.), che impongono all'attore in regresso (l'Inail) l'onere di allegare la violazione della regola cautelare e l'efficacia causale di tale violazione rispetto

¹² Cfr. "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro" del 24 aprile 2020 secondo il quale "il COVID-19 rappresenta un rischio biologico generico, per il quale occorre adottare misure uguali per tutta la popolazione"

¹³ Cass. civ., sez. lavoro, 27 gennaio 2006, n. 1718, in <https://olympus.uniurb.it>.

¹⁴ Personale sanitario e personale addetto a mansioni che implicano frequenti rapporti con l'utenza.

all'infortunio, incombendo invece al datore di lavoro l'onere di provare o la causa esterna interruttiva del nesso causale¹⁵ o l'assenza di colpa.

Va segnalato, da ultimo, che, con comunicato¹⁶ del 15.05.2020, l'Inail ha avallato la correttezza di questa impostazione e, offrendo una interpretazione qualificata dell'art. 42 del decreto Cura Italia, ha espressamente affermando che “*il datore di lavoro risponde penalmente e civilmente delle infezioni di origine professionale solo se viene accertata la propria responsabilità per dolo o per colpa*”.

4. Una lettura dell'art. 29 bis del d.l. n. 23/2020. Colpa specifica e colpa generica del datore di lavoro

Chiarito dunque che la qualificazione del contagio come “infortunio sul lavoro” non comporta responsabilità del datore di lavoro nell'ipotesi in cui la trasmissione del virus costituisca evento da rischio consentito, resta da circoscrivere i confini di questo rischio.

Come è noto, infatti, la posizione di garanzia del datore di lavoro discende direttamente dall'art. 2087 c.c., il quale obbliga l'imprenditore ad adottare in azienda 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 prestatori di lavoro.

Nella prima metà del secolo scorso, in assenza di regole formalizzate, questa norma offriva alla giurisprudenza uno dei pochi spunti di diritto positivo per determinare la regola cautelare che si rimproverava all'imprenditore di aver trasgredito¹⁷.

Il rimprovero veniva contestato per lo più a titolo di colpa generica e, cioè, per violazione di cautele non scritte, che rispondevano a canoni di diligenza, prudenza e perizia e venivano desunti, appunto, “*dalla particolarità del lavoro svolto, dall'esperienza e dalla tecnica*”.

A partire dagli anni '50 l'avvento di una copiosa legislazione prevenzionistica e l'introduzione, con il d.lgs. n. 626 del 1994, dell'obbligo di adottare direttamente in azienda un documento di valutazione dei rischi hanno progressivamente circoscritto i margini di operatività dell'art. 2087 c.c. e determinato, nella materia della sicurezza sul lavoro, una fisiologica concorrenza tra colpa specifica e colpa generica “residuale”.

¹⁵ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 21 agosto 2019, n. 21563 secondo la quale incombe sul datore di lavoro l'onere probatorio ai fini dell'esclusione della e della causa lavorativa degli infortuni “... al fine di escludere la ... la causa lavorativa degli infortuni, il datore di lavoro avrebbe dovuto dimostrare le concrete modalità di accadimento dei primi ... il che non aveva fatto”, in <https://olympus.uniurb.it>.

¹⁶ Cfr. https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=22599:inail1552020&catid=6&Itemid=137.

¹⁷ F. GIUNTA, D. MICHELETTI, *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2010.

Il ruolo dell'art. 2087 c.c., dunque, è stato radicalmente ripensato dagli interpreti, i quali hanno attribuito alla norma in commento una doppia funzione di “chiusura” e di “promozione” del sistema¹⁸.

L'art. 2087 c.c., pertanto consente da un lato di colmare le lacune del diritto positivo e, dall'altro, di integrare il contenuto delle norme elastiche predisposte dalla legislazione speciale, indicando nello stato di avanzamento della tecnologia prevenzionale il criterio per distinguere tra ciò che è possibile e ciò che non è possibile esigere dall'imprenditore (*c.d. massima sicurezza tecnologicamente possibile*)¹⁹.

È evidente che, nell'attuale contesto di incertezza scientifica, i criteri suggeriti dal legislatore per la selezione degli obblighi non scritti di diligenza, prudenza e perizia, non sarebbero in grado di svolgere alcuna funzione evocativa delle regole extragiuridiche idonee a fronteggiare il rischio del contagio.

Pertanto, la posizione di garanzia del datore di lavoro, che nel diritto penale fonda l'equivalenza tra “cagionare” e “non impedire” il contagio (art. 40 c.p.), avrebbe contenuto “indeterminato”, con la conseguenza, costituzionalmente non ammissibile²⁰, che il rimprovero risulterebbe non prevedibile e non evitabile (art. 25, comma 2 Cost.).

Venendo incontro alle istanze della parte datoriale, dunque, il legislatore, superando l'incertezza, ha circoscritto il contenuto di quella posizione in senso costituzionalmente orientato, precisando che “*ai fini della tutela contro il rischio di contagio... , i datori di lavoro ... adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo*” nazionale “*e negli altri protocolli ... , nonché mediante l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste*” (art. 29 *bis* del d.l. n. 23/2020).

La disposizione in commento ha certamente l'obiettivo di circoscrivere gli obblighi del datore di lavoro all'applicazione delle prescrizioni contenute nelle linee guida e all'adozione e al mantenimento delle *misure ivi previste*, le quali rappresentano *tendenzialmente* la migliore tecnologia prevenzionale del momento storico (art. 12 disp. prel.).

Tuttavia, la stessa disposizione non sta a significare che il legislatore abbia esonerato l'imprenditore dall'obbligo di applicare in azienda, oltre alle misure cd. nominate, anche le misure c.d. innominate.

Se così fosse, infatti, i protocolli, a cui l'art. 29 *bis* impone dunque di volgere lo sguardo, dovrebbero contenere solo prescrizioni nette, in grado di fondare il rimprovero a titolo di colpa specifica e delimitare la misura del rischio consentito²¹.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 16 marzo 2020, n. 10135, in <https://olympus.uniurb.it>.

²⁰ L'art. 25, comma 2 Cost., quando prevede che nessuno può essere punito se non in forza di un fatto previsto dalla legge, implicitamente prescrive anche che le leggi incriminatrici siano tassative, in quanto, se non fosse possibile stabilire a priori ciò che è vietato, si lascerebbe al giudice il potere di determinarlo di volta in volta.

²¹ Il punto è espressamente trattato in F. MANTOVANI, *Diritto Penale*, cit., p. 351.

Secondo l'autore: “il problema della misura del rischio consentito volta a fissare il punto di equilibrio tra le opposte esigenze della tutela dei beni minacciati e lo svolgimento dell'attività utile,

Essi, invece, incorporano regole eterogenee, che non hanno alcuna pretesa di immobilismo e ricomprendono²²:

- a) regole cautelari “rigide”, che prescrivono la condotta in termini netti;
- b) regole cautelari “elastiche” e non esaustive, che prescrivono una condotta generica, che il datore di lavoro dovrà determinare in rapporto alle circostanze concrete²³;
- c) e soprattutto regole cautelari solo “apparentemente scritte” e fondamentalmente aperte, che si limitano a fissare obiettivi di sicurezza e lasciano indeterminata la condotta doverosa²⁴.

A fronte di queste norme non esaustive ed aperte, l'imprenditore non ha la possibilità di fermarsi a ciò che è scritto, ma è tenuto a decodificare la dimensione concreta delle cautele suggerite.

Egli, pertanto, deve anzitutto *individuare* la misura che garantisce la massima sicurezza tecnologicamente possibile, eventualmente diversa e più incisiva rispetto a quella suggerita dal protocollo²⁵, e, secondo l'indicazione legislativa, deve poi “*attuarla*” e “*mantenerla*”, in azienda, verificandone costantemente l'efficacia, l'adeguatezza e l'idoneità.

L'esatto svolgimento di queste operazioni implica in ogni caso il rispetto delle regole non scritte di diligenza, prudenza e perizia, sicché, nonostante l'intervento legislativo e contro gli auspici della parte datoriale, il garante si trova comunque esposto alla possibilità di un rimprovero a titolo di colpa generica²⁶.

L'art. 29 *bis*, pertanto, pensato per incentivare la ripresa e consegnare uno scudo penale al datore di lavoro che si limiti all'applicazione formale dei protocolli, ha il più ridotto effetto di procurare al garante uno strumento che lo orienti nella selezione delle cautele innominate, le quali dovranno essere *tendenzialmente* ricercate nel perimetro tracciato dalle indicazioni protocollari, senza rincorrere sperimentazioni e suggestioni ancora acerbe.

Nondimeno, anche così, il corretto governo delle regole che presidiano l'attività di valutazione della colpa penale, le quali impongono di ritenere esigibili le sole condotte che, al tempo dell'azione o dell'omissione, erano prescritte da

è risolto nei casi di predeterminazione legislativa dalle regole cautelari o, ancora meglio, di autorizzazioni amministrative subordinate al rispetto di *precise* norme precauzionali. Esso resta invece in tutta la sua rilevanza ove tali previsioni manchino o siano inadeguate”.

²² La distinzione è di F. MANTOVANI, *Diritto Penale*, cit.

²³ Si pensi al punto (p. 8) in cui il protocollo fa obbligo al datore di lavoro di far rispettare il distanziamento sociale, limitandosi a suggerire soluzioni che non escludono la percorribilità di alternative in concreto più adeguate, secondo le peculiarità dell'organizzazione.

²⁴ Il riferimento necessario è al passaggio, contenuto nella premessa, in cui i protocolli attribuiscono al datore di lavoro il *potere-dovere* di sostituire tutte le misure in essi elencate con altre *equivalenti o ritenute più incisive* secondo le peculiarità dell'organizzazione, suggerendo l'idea della sindacabilità, nel giudizio sulla colpa, non solo dell'esercizio, ma anche del mancato esercizio di questo potere.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ F. MANTOVANI, *Diritto Penale*, cit.

norme scientificamente mature²⁷, dovrebbe essere sufficiente a prevenire le derive punitive.

Tuttavia, considerando le tendenze giurisprudenziali, è lecito dubitare che l'operazione posta in essere dal legislatore riesca ad operare un bilanciamento soddisfacente tra gli interessi in gioco (artt. 41, 36, 38 e 32 Cost.).

L'intervento legislativo, pertanto, rischia di mascherare una ipotesi di responsabilità oggettiva, la quale, come è noto, ricorre tutte le volte che la colpa sia non solo concepita, *ma anche applicata*²⁸ in termini di inautentica responsabilità colpevole (art. 27 Cost.).

L'adempimento guidato degli obblighi ricompresi nella posizione di garanzia, infatti, per il carattere indefinito di questa stessa posizione, implica uno sforzo di competenza (*perizia*) il cui contenuto, in assenza di approdi scientifici certi, non è facilmente intellegibile neppure dall'imprenditore più scrupoloso, con la conseguenza che il giudizio sui confini del rischio consentito e sulla esigibilità o meno di condotte la cui efficacia preventiva non è dimostrata, è sostanzialmente affidato ai delicati bilanciamenti del giudice²⁹.

Onde evitare questo margine di incertezza, il legislatore, dopo aver correttamente operato sulla posizione di garanzia, conformandola in senso costituzionalmente orientato (artt. 2087 c.c. e 25 Cost.), dovrebbe ancora intervenire sulla morfologia della colpa, come auspicato dal rapporto "Iniziativa per il rilancio dell'Italia 2020-22" del Comitato di esperti in materia economica e sociale guidato da Vittorio Colao.

Tuttavia, a differenza di quanto suggerito in quel documento, per le ormai chiare ed ineludibili ragioni di concorrenza tra colpa specifica e colpa generica, non sarebbe sufficiente precisare che "*l'adozione e l'osservanza dei protocolli costituisce integrale adempimento dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 del codice civile*³⁰".

Piuttosto, sulla scorta di quanto già sperimentato nel diverso settore della responsabilità medica, il legislatore dovrebbe distinguere tra colpa grave e colpa lieve (art. 2236 c.c.), a seconda che l'imprenditore abbia dimostrato un difetto di competenza macroscopico ed ingiustificabile o un difetto solo veniale e, perciò, scusabile, e specificare che lo stesso imprenditore non è responsabile per colpa lieve³¹, quando, ai fini della prevenzione del contagio, è chiamato a declinare in azienda regole di *perizia*, scritte o non scritte, ad oggi esigue ed incerte.

²⁷ G. FIANDACA- E. MUSCO, *Manuale di diritto penale*, cit.

²⁸ *Ibidem*, p. 394.

²⁹ Si pensi all' introduzione dell' obbligo di indossare in azienda un *bracelet wearable device*, che memorizza per tutta la durata del presunto periodo di incubazione i contatti durevoli del suo possessore e che ingiustamente postula come assodate regole che sono tutt'altro che accreditate (che il periodo di incubazione della malattia sia al massimo di 14 giorni, che il contagio sia in qualche modo "dose dipendente", potendo avvenire solo se il contatto si protrae per una certa manciata di minuti ecc.).

³⁰ http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf

³¹ Per una analisi della c.d. colpa protocollare nel settore della responsabilità medica si rinvia a Cass. pen., SS.UU. 22 febbraio 2018, n. 8770, in www.penalecontemporaneo.it.

5. I tre livelli della sicurezza nello scenario del Covid-19

Resta dunque da inquadrare i protocolli regionali, interregionali e nazionali nel sistema tradizionale della sicurezza e del governo dei rischi sui luoghi di lavoro.

Questo sistema, nella fase di convivenza con il virus in cui le imprese si trovano ad operare, sembra articolarsi su tre diversi livelli.

Il primo livello è rappresentato dall'art. 2087 c.c., di cui sia le misure indicate dai protocolli, sia le regole di cui al d.lgs. n. 81 del 2008 sono esplicitazione.

Questa norma, come abbiamo anticipato, svolge una duplice funzione di chiusura e di promozione del sistema, garantendone la completezza e l'aggiornamento tecnologico.

Rispetto al rischio da contagio la funzione dell'art. 2087 c.c. si dispiega entro il perimetro delle cautele elasticamente suggerite dai protocolli, che offrono all'imprenditore una fotografia *tendenzialmente* completa della migliore scienza ed esperienza del momento storico.

Tuttavia, l'obbligo di protezione gravante sulla parte datoriale non viene ad assumere i caratteri della rigidità e della staticità: gli stessi protocolli, infatti, da un lato attribuiscono all'imprenditore il potere/dovere di sostituire le misure indicate nelle linee guida con altre *equivalenti o ritenute più incisive*³², secondo le peculiarità dell'organizzazione, e dall'altro dispongono che sia ingaggiata, in seno ad un apposito "Comitato" aziendale³³, una attività permanente di verifica della idoneità, adeguatezza ed efficacia delle soluzioni concretamente adottate e di aggiornamento delle stesse.

I protocolli, allora, che rappresentano il secondo livello della sicurezza sui luoghi di lavoro, hanno la sostanziale funzione di riempire di contenuto l'obbligo indeterminato di cui all'art. 2087 c.c., con riferimento ad un pericolo inedito, dinanzi al quale, viceversa, l'imprenditore si sarebbe trovato completamente disorientato.

Essi, pertanto, proprio perché destinati a soddisfare questa specifica esigenza di aggiornamento del sistema, concentrano in sé tutti gli strumenti di valutazione del rischio del contagio, che non avrebbe senso prendere in considerazione anche negli altri documenti indicati dalla normativa sulla sicurezza.

Tuttavia, la circostanza che il legislatore abbia dedicato al rischio del contagio uno specifico canale di valutazione non impedisce che, nello scenario pandemico in atto, il virus riesca ad attivare, seppur indirettamente, anche un terzo livello della sicurezza, rappresentato dalla normativa antinfortunistica di cui al d.lgs. n. 81 del 2008.

³² Cfr. Protocollo nazionale del 24 aprile, nella premessa.

³³ Cfr. *Ibidem*, punto 13.

Tale normativa impone al datore di lavoro di valutare i rischi specifici dell'attività produttiva³⁴ e di registrare l'esito di questa valutazione in un documento (c.d. DVR, artt. 28 e 29, comma 1) che va costantemente aggiornato (art. 29, comma 3): se la valutazione dei rischi è sbagliata, incompleta o non aggiornata il datore è in colpa per violazione di legge e va incontro a responsabilità penale (art. 55) oltre che ad importanti conseguenze sul piano strettamente lavoristico³⁵.

La disciplina antinfortunistica di cui al d.lgs. n. 81 del 2008 non sembra direttamente risvegliata dal rischio del contagio³⁶.

Tale rischio, infatti, è espressamente qualificato dai protocolli condivisi come “rischio generico”, con la precisazione che esso incombe indistintamente su “tutta la popolazione”: la sua valutazione, pertanto, senza necessità di duplicazioni, è affidata, come si è anticipato, ad un canale autonomo ed indipendente, rappresentato dalle operazioni di applicazione concreta delle linee-guida governative e dai relativi verbali, i quali, ai soli fini della tracciabilità delle attività, potranno anche essere raccolti in un'appendice del DVR³⁷.

Tuttavia, non si sottovaluti la possibilità che le riorganizzazioni, le trasformazioni logistiche e le rimodulazioni degli orari di lavoro messe in atto nella fase di attuazione dei protocolli determinino, in azienda, la nascita di rischi fino a quel momento non considerati.

Questi rischi, a parere di chi scrive, essendo nettamente distinti dal rischio del contagio, dovrebbero essere oggetto di specifica valutazione da parte dell'azienda e determinare un aggiornamento del DVR.

Il datore di lavoro che non procedesse in tal senso, infatti, si ritroverebbe esposto, tra l'altro, alle conseguenze penali di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 81/2008, il quale contempla contravvenzioni punibili indifferentemente a titolo di dolo o colpa (artt. 3 della l. n. 689/1981 e 43 c.p.)³⁸.

³⁴ La valutazione dei rischi è infatti prescritta in funzione di “prevenzione”, ovvero, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *n* per evitare o diminuire i rischi *professionali* nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno.

³⁵ Ad esempio, va sottolineato che ai sensi dell'art. 20 comma 1, lett. *d*, del d.lgs. n. 81 del 2015, il contratto a termine non può essere validamente stipulato “da parte di datori di lavoro che non hanno effettuato la valutazione dei rischi in applicazione della normativa di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori” (Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 23 agosto 2019, n. 21683, in www.rassegnadirittoalavoro.it).

³⁶ P. PASCUCI, *Sistema di prevenzione aziendale, emergenza coronavirus ed effettività*, in “Giustizia civile.com”.

³⁷ Cfr. Nota n. 89 del 13 marzo 2020 dell'INL.

³⁸ Una indicazione in questo senso è suggerita dalla decisione del Tribunale di Nanterre del 14 aprile 2020, resa in sede cautelare e confermata dalla Corte d'appello di Versailles del 24 aprile 2020, in www.cortecostituzionale.it.

Il Tribunale ha infatti ordinato la sospensione delle attività non essenziali di Amazon France per non aver il colosso della distruzione, tra le altre cose, “valutato i rischi delle riorganizzazioni indotte dalle misure messe in atto per prevenire il rischio epidemiologico”.

In particolare, secondo il giudice francese, tra gli “effetti collaterali del coronavirus” dovrebbero essere valutati i rischi c.d. emergenti (art. 28, comma 1*bis*, del d.lgs. n. 81 del 2008), tra cui, ad esempio, il rischio da *tecnostress*, legato alla promiscuità tra ambiente di lavoro e domicilio, e i rischi *psicosociali*, legati alla paura avvertita dal lavoratore per la salute propria e dei propri familiari.

Abstract

Il contagio in azienda è espressamente qualificato dal legislatore come infortunio sul lavoro (art. 42 d.l. n. 18/2020).

Nondimeno, l'imprenditore è responsabile solo se è in colpa.

La colpa va tendenzialmente ravvisata nella distanza tra il comportamento concretamente adottato e quello prescritto dalle regole cautelari suggerite nei protocolli regionali, interregionali e nazionali di cui all'art. 29 bis del d.l. n. 23/2020.

Tuttavia, il carattere elastico ed aperto delle cautele suggerite dai protocolli non esclude la responsabilità del datore di lavoro anche per violazione di regole non scritte di diligenza, prudenza e perizia.

Contagion in the company is expressly qualified by the legislator as an accident at work (art. 42 d.l. n. 18/2020).

Nonetheless, the employer is responsible only if he is at fault.

The fault must tend to be recognized in the distance between the behavior actually adopted and that prescribed by the precautionary rules suggested in the regional, interregional and national protocols referred by the art. 29 bis of d.l. n. 23/2020.

However, the elastic and open nature of the cautions suggested by the protocols does not exclude the employer's liability also for violation of unwritten rules of diligence, prudence and expertise.

Parole chiave

Responsabilità del datore di lavoro, colpa del datore di lavoro, contagio, COVID-19, art. 42 d.l. n. 18/2020, art. 29 bis d.l. n. 23/2020

Keywords

Employer responsibility, fault of the employer, contagion, COVID-19, art. 42 d.l. n. 18/2020, art. 29 bis d.l. n. 23/2020

Rischio di contagio da Covid-19 come infortunio sul lavoro e la circolare INAIL n. 13/2020

di Beatrice Rossilli*

SOMMARIO: 1. Le due linee di intervento dell'INAIL tracciate dall'art. 42 del d.l. n. 18/2020. – 2. Quando contrarre il Covid-19 configura infortunio sul lavoro: la causa violenta come causa virulenta e l'occasione di lavoro – 3. L'INAIL accerta il presupposto dell'occasione di lavoro in via presuntiva: individuazione dei lavoratori assicurati beneficiari del meccanismo presuntivo. – 4. La circolare INAIL n. 13/2020: alcune nodali indicazioni operative. – 5. La circolare INAIL n. 22/2020: i chiarimenti dell'Istituto in merito alla responsabilità datoriale.

1. Le due linee di intervento dell'INAIL tracciate dall'art. 42 del d.l. n. 18/2020

L'art. 42 del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, ha definito le due principali direttrici dell'azione dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, di contrasto alle conseguenze sociali e lavoristiche dell'attuale situazione di emergenza sanitaria, che consistono sostanzialmente in: 1) la sospensione dei termini di prescrizione e decadenza per il conseguimento delle prestazioni assistenziali erogate dall'Istituto; 2) il riconoscimento della tutela infortunistica nei casi accertati di infezione da Covid-19 in occasione di lavoro.

Per effetto dell'art. 42, comma 1, difatti, il decorso dei termini prescrizionali¹ e dei termini decadenziali², relativi alle azioni per il conseguimento delle prestazioni Inail ricadenti nel periodo dal 23 febbraio 2020 (compreso) e “sino al 1 giugno

* Beatrice Rossilli è dottoressa in Giurisprudenza nella Sapienza Università di Roma. rossilli.beatrice@gmail.com

¹ Cfr. art. 112 del d.P.R. n. 1124/1965, “L'azione per conseguire le prestazioni di cui al presente titolo si prescrive nel termine di tre anni dal giorno dell'infortunio o da quello della manifestazione della malattia professionale”. Non tutti i termini soggiacciono a tale termine triennale: ad alcune fattispecie si applicano i termini quinquennali o decennali previsti dalla comune disciplina civilistica.

² Cfr. art. 122 del d.P.R. n. 1124/1965, “Quando la morte sopraggiunge in conseguenza dell'infortunio dopo la liquidazione della rendita di inabilità permanente, la domanda per ottenere la rendita nella misura e nei modi stabiliti nell'art. 85 deve essere proposta dai superstiti, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione dell'Inail in cui si avvisano i superstiti della facoltà di presentare la richiesta di rendita”. Cfr., inoltre, art. 7 della l. n. 248/1976 per ciò che concerne, invece, i termini di decadenza per la domanda da parte dei superstiti di invalidi del lavoro deceduti per cause estranee alla patologia indennizzata, per la concessione dello speciale assegno continuativo mensile: il termine di decadenza è di 180 giorni e inizia a decorrere dalla data di ricezione dell'avvenuta comunicazione da parte dell'INAIL.

2020”, è sospeso di diritto. Il terzo periodo dell’art. 42, primo comma, inoltre, dispone che sono sospesi i termini di revisione della rendita su domanda del titolare, nonché su disposizione dell’INAIL, che scadono nello stesso periodo indicato. Sul punto si segnala che, né in sede di conversione del decreto, né con i consecutivi decreti emanati dal Governo, i termini di sospensione hanno subito alcuna modifica e, pertanto, hanno ripreso a decorrere dal 2 giugno 2020.

Senonché, il rilievo dell’art. 42 va senza dubbio individuato nell’interpretazione qualificatrice del contagio da Covid-19 quale infortunio sul lavoro offerta dal legislatore.

2. *Quando contrarre il Covid-19 configura infortunio sul lavoro: la causa violenta come causa virulenta e l’occasione di lavoro*

L’art. 42, comma 2, ha qualificato l’infezione da SARS-Cov-2 quale infortunio sul lavoro. L’INAIL, nella circolare del 3 aprile 2020 n. 13, ha rilevato che l’orientamento interpretativo offerto dal legislatore, in ordine alla riconduzione del fenomeno di contrazione del virus in occasione di lavoro alla fattispecie di infortunio, si mostra perfettamente aderente al consolidato indirizzo dell’Istituto sulla trattazione delle malattie infettive e parassitarie.

In via preliminare, è utile offrire qualche considerazione di ordine generale in riferimento alla fattispecie di infortunio, per meglio comprendere l’argomentazione logico-giuridica a fondamento dell’interpretazione qualificatrice del legislatore rispetto alla fattispecie di contagio.

Il T.U. delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali³ (c.d. T.U. INAIL), specifica gli elementi oggettivi necessari affinché un evento possa essere configurato come infortunio sul lavoro: 1) la causa violenta; 2) l’occasione di lavoro; 3) la lesione come conseguenza dell’evento.

La causa violenta consiste in un evento che con forza concentrata e straordinaria agisca, in occasione di lavoro, dall’esterno verso l’interno dell’organismo del lavoratore, dando luogo ad alterazione lesive⁴. Tale elemento è un presupposto genetico indispensabile per la configurazione della fattispecie di infortunio e incide in modo determinante sulla qualificazione dell’evento lesivo occorso al lavoratore: la causa violenta, infatti, rappresenta il fattore idoneo a distinguere l’infortunio sul lavoro dalla malattia professionale.

Il consolidato orientamento giurisprudenziale considera, difatti, che la causa violenta richiesta *ex art. 2* del d.P.R. n. 1124/1965 per l’indennizzabilità

³ D.P.R. n. 1124/1965.

⁴ Cass. civ., sez. lavoro, 29 agosto 2003, n. 12685, in “Giustizia civile – Massimario annotato della Cassazione”, 2003, pp. 7-8.

dell'infortunio consti di un'azione di qualunque fattore dotato di *rapidità*⁵ che, agendo dall'esterno verso l'interno dell'organismo, è idoneo a determinare un'alterazione del suo equilibrio. È doveroso sottolineare che il dato relativo alla rapidità debba riferirsi all'azione della causa violenta e non, invece, alle sue conseguenze esteriori che, potenzialmente, potrebbero manifestarsi anche a distanza di tempo. Si può concludere, pertanto, che la giurisprudenza ha riconosciuto nel fattore della *rapidità*, uno dei coefficienti idonei ad incidere e a determinare la *summa divisio* tra le due tipologie di fattispecie rilevanti ai fini della tutela assicurativa dell'Istituto⁶.

Per ciò che concerne la fattispecie di malattia professionale, invece - la cui nozione è definita *ex art. 3 del T.U. INAIL*- può dirsi che, al contrario dell'infortunio, la lesione si registra come diretta conseguenza di una prolungata esposizione all'agente patogeno.

Nel caso di contagio da Covid-19 il legislatore, seguendo l'indirizzo vigente in materia di trattazione dei casi di malattie infettive e parassitarie, ha ritenuto si configurasse la causa violenta e lo ha qualificato, pertanto, infortunio sul lavoro. Il legislatore ha, infatti, riaffermato principi vigenti da decenni nel campo della disciplina speciale infortunistica – richiamati altresì dalla circ. Inail n. 13/2020 – accolti ora dalla scienza medico-legale, ora dalla giurisprudenza di legittimità⁷ in materia di patologie causate da agenti biologici. Le patologie infettive contratte in occasione di lavoro sono, infatti, inquadrate e trattate – da un punto di vista tecnico-giuridico e assicurativo – come infortunio sul lavoro, in virtù di un'equiparazione tra la causa virulenta e la causa violenta propria dell'infortunio. L'equiparazione tra causa virulenta di natura biologica e causa violenta è rinvenibile sin dal 1910 dalla Giurisprudenza della Corte di Cassazione di Torino che si era pronunciata considerando infortunio lavorativo il carbonchio⁸, principio successivamente accolto anche dal legislatore⁹. Tale indirizzo interpretativo era stato già accolto anche dall'INAIL, dapprima, con la lettera circolare del 1° luglio 1993 relativa alle “Modalità di trattazione dei casi di epatite virale a trasmissione

⁵ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 28 luglio 2010, n. 17649, in “De Jure.it”: “Lo sforzo fisico del lavoratore può determinare una patologia (...) qualora si verifichi un'azione rapida e intensa tale da determinare una lesione del lavoratore medesimo”.

⁶ Cass. civ., sez. lavoro, 26 maggio 2006, n. 12559, in “De Jure.it”: “La nozione attuale di causa violenta comprende qualsiasi fattore presente nell'ambiente di lavoro, in modo esclusivo o in misura significativamente diversa rispetto all'ambiente esterno, il quale, agendo in maniera concentrata, provochi un infortunio sul lavoro, ovvero, in maniera lenta, una malattia professionale”. Per ulteriori approfondimenti, cfr. S. GIUBBONI, G. LUDOVICO, A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Padova, Cedam, 2014.

⁷ Cass. civ., sez. lavoro, 19 luglio 1991, n. 8058, in “De Jure.it”, e Cass. civ., sez. lavoro, 13 marzo 1992, n. 3090, in “De Jure.it”. Cfr., nello stesso senso, successivamente, Cass. civ., sez. lavoro, 11 novembre 2014, n. 23990, in “De Jure.it”

⁸ Cfr. per una più attenta ricostruzione storica e dottrina del concetto di *malattia-infortunio*, M. INNOCENZI, A. OSSICINI, F. RULLO, C. SFERRA (a cura di), *Malattia-infortunio. Trattazione in ambito Inail*, Milano, INAIL, 2007.

⁹ Art. 2 del T.U. n. 1765 del 17 agosto 1935: “Agli effetti del presente decreto è considerata infortunio sul lavoro l'infezione carbonchiosa”.

parentale e AIDS”¹⁰ e successivamente con la circolare n. 74 del 23 novembre 1995, “Modalità di trattazione delle malattie infettive e parassitarie”¹¹.

Venendo ora al secondo elemento oggettivo definitorio della fattispecie di infortunio, vale a dire, l’occasione di lavoro - previsto dall’art. 2 del T.U. - al centro di una progressiva evoluzione giurisprudenziale che ha interpretato tale nozione, di concerto con la dottrina maggioritaria, in un’accezione via via sempre più ampia. Dapprima, difatti, l’orientamento giurisprudenziale maggioritario sosteneva che l’occasione di lavoro di cui all’art. 2 del T.U. ricomprendesse tutte le condizioni socio-economiche in cui l’attività lavorativa si svolgeva e nelle quali fosse insito un rischio di danno per il lavoratore, indipendentemente dal fatto che tale danno provenisse dall’apparato produttivo o dipendesse da terzi o da fatti e situazioni proprie del lavoratore, con il solo limite del c.d. rischio elettivo¹². Successivamente, ha esteso l’area dell’indennizzabilità dell’infortunio subito dall’assicurato all’ipotesi del *rischio improprio*, ossia quello non intrinsecamente connesso al disimpegno delle mansioni tipiche del lavoro prestato dal dipendente “ma insito in un’attività prodromica e strumentale allo svolgimento delle suddette mansioni e, comunque, ricollegabile al soddisfacimento di esigenze lavorative”¹³.

In conclusione, può dirsi che affinché l’infortunio sia indennizzabile da parte dell’INAIL, non è necessario che l’evento lesivo sia avvenuto nell’espletamento delle mansioni cui il lavoratore è tipicamente adibito, essendo sufficiente che lo stesso sia occorso durante lo svolgimento di attività strumentali o accessorie.¹⁴ L’occasione di lavoro, pertanto, traccia un’ulteriore linea di confine tra l’infortunio e la malattia professionale: per il configurarsi di quest’ultima non è sufficiente che l’evento lesivo sia semplicemente occasionato dall’attività lavorativa ma è necessario che quest’ultimo sia in un rapporto causale, o concausale, diretto con il rischio professionale.

Ora, in una situazione virale generalizzata come quella scaturita dalla pandemia da Covid-19, è intuibile la complessità riscontrabile nel dimostrare l’origine professionale del contagio, data la manifesta difficoltà ad individuare l’esatto momento in cui lo stesso si è verificato, se in circostanze riconducibili all’attività lavorativa, ovvero alla vita privata. Nell’epidemia da Covid-19 si assiste, difatti, ad un contagio diffuso, tale da non poter escludere che anche lavoratori

¹⁰ L’INAIL dispose che i casi di epatite virale a trasmissione parentale e di AIDS dovessero trattarsi come infortuni sul lavoro, e non come malattie professionali non tabellate.

¹¹ “Si conferma che tutte le malattie infettive e parassitarie devono continuare ad essere trattate come infortuni sul lavoro”.

¹² Cfr., sul punto, Cass. civ., sez. lavoro, 9 ottobre 2000, n. 13447, in “De Jure.it”. Nello stesso senso, Cass. civ., sez. lavoro, 5 gennaio 2015, n. 6, in “Giustizia civile – Massimario annotato della Cassazione”, 2015.

¹³ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 14 ottobre 2015, n. 20718, in “Diritto e giustizia”, 2015.

¹⁴ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 13 maggio 2016, n. 9913, in “De Jure.it”: “*ai fini dell’indennizzabilità dell’infortunio subito dall’assicurato, per “occasione di lavoro” devono intendersi tutte le condizioni, comprese quelle ambientali e socio - economiche, in cui l’attività lavorativa si svolge e nelle quali è insito un rischio di danno per il lavoratore, indipendentemente dal fatto che tale danno provenga dall’apparato produttivo o dipenda da terzi o da fatti e situazioni proprie del lavoratore*”.

impegnati in attività diverse rispetto a quelle per le quali è data una maggiore – ed inevitabile – esposizione al rischio (si pensi ad es. agli operatori medico sanitari), possano comunque aver contratto il virus in occasione di lavoro. La questione risulta essere di fondamentale rilevanza, eppure, in merito alla questione relativa all'accertamento del presupposto in esame, il legislatore non è intervenuto esplicitamente¹⁵, concedendo all'Inail un vasto spazio d'azione – riempito dapprima, con la nota n. 3675 del 13 marzo¹⁶ e, successivamente con la circolare n. 13/2020 – che ha offerto una presunzione di origine professionale dell'evento lesivo per alcune limitate categorie di lavoratori¹⁷.

3. L'INAIL accerta il presupposto dell'occasione di lavoro in via presuntiva: individuazione dei lavoratori assicurati beneficiari del meccanismo presuntivo

Sul presupposto dell'occasione di lavoro, l'INAIL, con la circolare n. 13/2020, ha dato una lettura peculiare ed ha introdotto una presunzione semplice di origine professionale del contagio da Covid-19 operante a favore di alcune categorie di lavoratori, sulla scorta del fatto che, su di essi, insisterebbe una maggiore esposizione al rischio in ragione delle particolari mansioni cui sono adibiti.

Il criterio della presunzione semplice consente, a determinate condizioni, di ricomprendere nella protezione assicurativa casi in cui l'identificazione delle precise cause del contagio si presenti di difficile attuazione. È bene evidenziare che il ricorso al criterio presuntivo nella trattazione delle malattie infettive e parassitarie risale ad una pronuncia della Cassazione¹⁸ ove, i giudici di legittimità, ebbero l'occasione non solo di riannoverare tra le cause violente configuranti la fattispecie di infortunio sul lavoro le cause lesive di natura microbica o virale, ma sostennero altresì che, ricorrendo al criterio presuntivo – al verificarsi di determinate circostanze gravi, precise e concordanti - poteva ritenersi dimostrato il nesso eziologico tra l'agente patogeno e l'evento lesivo¹⁹.

Il principio della presuntività venne ulteriormente esplicitato in successive pronunce della Suprema Corte, scaturite da procedimenti civili in cui l'INAIL, parte convenuta, sosteneva l'esclusione dalla tutela indennitaria di epatiti virali, contratte da personale paramedico. È verosimilmente sulla scorta di tali pronunce giurisprudenziali che l'INAIL, nella circolare n. 13/2020 – e prima ancora, nella

¹⁵ L'art. 42, difatti, si limita esclusivamente a riconoscere la tutela indennitaria per “i casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro”.

¹⁶ La nota n. 3675/2020 è stata emessa dall'INAIL in esito alle richieste avanzate da alcune Direzioni regionali, in tema di gestione delle assenze dal lavoro del personale dipendente di ASL.

¹⁷ Sul punto, si rinvia al paragrafo successivo.

¹⁸ Cass. civ., sez. lavoro, 3 novembre 1983, n. 5764, inedita a quanto consta.

¹⁹ “Causa violenta di infortunio sul lavoro è anche l'azione di fattori microbici o virali, che, penetrando nell'organismo umano, ne determinino l'alterazione dell'equilibrio anatomico-fisiologico, sempreché tale azione, pur se i suoi effetti si manifestino dopo un certo tempo, sia in rapporto (accertabile anche con il ricorso a presunzioni semplici) con lo svolgimento dell'attività lavorativa”.

nota del 13 marzo – definisce, all'interno della più generale platea di assicurati²⁰, le categorie di lavoratori nei confronti dei quali, allorché contraggano l'infezione da Covid-19, opera il meccanismo presuntivo volto a provarne l'origine professionale.

La circolare richiama, a tal proposito, gli operatori sanitari “esposti ad un elevato rischio di contagio, aggravato fino a diventare specifico” e, in via meramente esemplificativa, altre attività lavorative che presentano come denominatore comune, il costante o quanto meno frequente contatto con il pubblico²¹. Le caratteristiche intrinseche di svolgimento di quest'ultime sono state determinanti affinché l'Istituto estendesse ai soggetti tenuti ad esercitarle, l'operatività del principio della presunzione semplice valido per gli operatori sanitari. Per questa circoscritta platea di lavoratori assicurati, in caso di contagio, il requisito dell'occasione di lavoro sarà, pertanto, presunto, salvo prova contraria che dimostri con certezza che lo stesso sia avvenuto per ragioni estranee all'attività lavorativa. Ora, è doveroso chiedersi quale sorte spetti a quei lavoratori che, pur avendo contratto il virus, si collochino al di fuori del perimetro delineato dalla circolare n. 13/2020 con l'elencazione non tassativa offerta dall'Istituto. È importante sottolineare, infatti, che il campo di applicazione della tutela INAIL nei casi di infortunio da Covid-19, non è circoscritta alle sole fattispecie in cui l'origine professionale del contagio sia presunto²²: nei casi, infatti, in cui non si possa presumere che il contagio si sia verificato in costanza dell'espletamento delle mansioni e/o di attività connesse o strumentali alle stesse, spetterà al lavoratore il gravoso onere di fornire la prova che la contrazione del Covid-19 sia avvenuta in *occasione di lavoro*. In altre parole: il prestatore di lavoro dovrà provare che tale presupposto – necessario per il configurarsi della fattispecie infortunistica – si sia realizzato²³. In particolare, il lavoratore sarà tenuto a dimostrare la riconducibilità dell'infortunio denunciato alle modalità concrete di svolgimento dell'attività lavorativa, provando la stretta consequenzialità, quanto meno in termini probabilistici²⁴, tra l'evento lesivo e le circostanze che lo hanno presumibilmente

²⁰ Cfr. circ. INAIL n. 13/2020, p. 7 “Sono destinatari di tale tutela, quindi, i lavoratori dipendenti e assimilati, in presenza dei requisiti soggettivi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965, nonché gli altri soggetti previsti dal decreto legislativo n. 38/2000 (lavoratori parasubordinati, sportivi professionisti dipendenti e lavoratori appartenenti all'area dirigenziale) e dalle altre norme speciali in tema di obbligo e tutela assicurativa INAIL.”

²¹ Cfr. circ. INAIL n. 13/2020, ivi “Lavoratori che operano in *front-office*, alla cassa, addetti alle vendite/banconisti, personale non sanitario operante all'interno degli ospedali con mansioni tecniche, di supporto, di pulizie, operatori del trasporto infermi”.

²² Cfr. artt. 4 ss. del d.P.R. n. 1124/1965. In dottrina, per un'attenta analisi sulla definizione di lavoratore in materia di salute e sicurezza si rinvia a A. DELOGU, *La definizione di lavoratore in materia di salute e sicurezza: dall'universalità della tutela ai nuovi bisogni di tutela*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2020, 1, I, p. 61 ss.

²³ Cfr. circ. INAIL n. 13/2020, p. 8 “Ne discende che, ove l'episodio che ha determinato il contagio non sia noto o non possa essere provato dal lavoratore, né si può comunque presumere che il contagio si sia verificato in considerazione delle mansioni/lavorazioni e di ogni altro elemento che in tal senso deponga, l'accertamento medico-legale seguirà l'ordinaria procedura privilegiando essenzialmente i seguenti elementi: epidemiologico, clinico, anamnestico e circostanziale”.

²⁴ Cass. civ., sez. lavoro, 26 giugno 2009, n. 15080, “Il nesso causale tra attività lavorativa ed evento, in assenza di un rischio specifico, non può essere oggetto di presunzioni di carattere

determinato (condizioni di lavoro, una elevata esposizione al rischio: ad esempio, provando di aver lavorato a stretto contatto con un collega risultato positivo al virus). Nel caso in cui il lavoratore non riuscisse a fornire elementi utili alla dimostrazione dell'origine professionale dell'evento, la fattispecie di contagio sarà devoluta alla tutela delle malattie comuni dell'Inps.

Le linee tracciate dall'INAIL in merito all'accertamento dell'origine professionale dell'infortunio appena esposte, hanno sollevato numerose perplessità in dottrina che, allo stato, considera del tutto eccezionale l'applicazione della tutela indennitaria, soprattutto alla luce della difficoltà di dimostrare l'occasione di lavoro in caso di lesione per il lavoratore non beneficiario della presunzione semplice. In effetti, la soluzione adottata dall'INAIL produce l'inevitabile conseguenza di far dipendere il riconoscimento dell'infortunio da Covid-19 dall'esposizione ad un rischio specifico o aggravato²⁵ e ciò assottiglia pericolosamente la linea di confine che separa l'infortunio dalla malattia professionale. La differenza tra le due nozioni di evento è invero sostanziale: per gli infortuni, a differenza delle malattie professionali, l'applicazione della tutela prescinde dall'intensità del rischio per estendersi a qualsiasi evento, anche provocato da un rischio generico, purché avvenuto in circostanze semplicemente riconducibili all'attività lavorativa²⁶. Ora, è stato osservato,²⁷ come confermato nel Protocollo condiviso del 24 aprile 2020²⁸, che il rischio di contagio da Covid-19 non costituisce rischio specifico, bensì rischio generico, in quanto rischio cui il lavoratore soggiace al pari di tutti gli altri cittadini, indipendentemente dall'attività lavorativa svolta. Alla luce di ciò, seppur da un lato non si possa negare che per alcune categorie di lavoratori risulti una maggiore esposizione al rischio aggravato fino a diventare specifico, dall'altro, non può escludersi che anche lavoratori occupati in altro tipo di attività²⁹ possano

astratto ed ipotetico, ma esige una dimostrazione, quanto meno in termini di probabilità, ancorata a concrete e specifiche situazioni di fatto, con riferimento alle mansioni svolte alle condizioni di lavoro alla durata ed intensità del rischio"; Cass. civ., sez. lavoro, 15 ottobre 2014, n. 21825, in "De Jure.it": "il nesso causale tra attività lavorativa ed evento, in assenza di un rischio specifico, non può essere oggetto di presunzioni di carattere astratto ed ipotetico, ma esige una dimostrazione, quanto meno in termini di probabilità, ancorata a concrete e specifiche situazioni di fatto, con riferimento alle mansioni svolte, alle condizioni di lavoro e alla durata e intensità dell'esposizione a rischio"; Cass. civ., sez. lavoro, 12 aprile 2019, n. 10331, in "De Jure.it": "la prova della causa di lavoro o della speciale nocività dell'ambiente di lavoro grava sul lavoratore e deve essere valutata in termini di ragionevole certezza, nel senso che, esclusa la mera possibilità dell'origine professionale, questa può essere invece ravvisata in presenza di un rilevante grado di probabilità".

²⁵ G. LUDOVICO, *Malattia (per i quarantenati e per gli affetti) e infortuni sul lavoro*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Gli Istant Book Consulta giuridica CGIL/1, Ediesse, 2020, p. 78.

²⁶ *Ivi*, p. 77.

²⁷ Tra tutti, cfr. L. LA PECCERELLA, *Infezione da coronavirus e tutela contro gli infortuni e malattie professionali*, in "Diritto e Sicurezza sul Lavoro", 2020, 1, II, p. 1 ss.

²⁸ Sul valore dei Protocolli di sicurezza anti-contagio, si rinvia a P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020*, in "Diritto e Sicurezza sul Lavoro", 2020, 1, I, p. 117 ss.

²⁹ Si pensi a tutti coloro che hanno continuato a prestare le proprie energie lavorative anche durante il *lock-down* (riders, fattorini, postini).

comunque aver contratto il virus in occasione di lavoro. L'introduzione della presunzione di origine professionale dell'evento solo per i primi, evidentemente, inserisce in una posizione di enorme svantaggio i secondi, riconoscendo loro una tutela assicurativa quanto meno indebolita, poiché assai più difficile da ottenere. Sulla base di queste considerazioni, la dottrina ha criticato la soluzione adottata dall'INAIL in quanto, nel complesso, la circolare giungerebbe a risultati invero contraddittori: se infatti, da un canto, l'Istituto presume l'origine professionale dell'evento nei limitati casi in cui vi sia un'esposizione ad un rischio specifico o aggravato, dall'altro, sembra poi estendere il raggio della tutela assicurativa anche al rischio generico, ammettendo che tra gli infortuni siano ricompresi i contagi *in itinere*, includendo, così, una fattispecie ove insiste una tipologia di rischio incombente anche sui lavoratori che non appartengono alle categorie individuate dalla circolare.

4. La circolare INAIL n. 13/2020: alcune nodali indicazioni operative

Nella circolare n. 13/2020 l'INAIL fornisce ulteriori indicazioni in merito all'applicazione dell'art. 42 del d.l. n. 18/2020, tra questi si segnalano: x) la denuncia di malattia-infortunio per infezione da nuovo coronavirus e certificazione medica; y) esclusione degli eventi infortunistici derivanti da infezione da nuovo coronavirus dalla determinazione dell'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico; z) infortunio sul lavoro in itinere occorso durante il periodo di emergenza da Covid-19.

Riguardo al primo punto, il primo periodo del secondo comma dell'art. 42 dispone che nei *casi accertati* di infezione da nuovo coronavirus (SARS-CoV-2) in occasione di lavoro, il medico certificatore deve predisporre e trasmettere telematicamente la prescritta certificazione medica³⁰ all'Inail. L'evidenza clinica della presenza del virus, pertanto, consente la tutela infortunistica; solo al ricorrere dell'acquisizione della certificazione dell'avvenuto contagio e alla prova dell'origine professionale dello stesso, si perfeziona la fattispecie della malattia-infortunio. Ai fini dell'avvenuto contagio si ritiene valida qualsiasi documentazione clinico-strumentale in grado di attestare, in base alle conoscenze scientifiche, il contagio stesso. Il decorso dei termini per la trasmissione telematica della denuncia all'Istituto avviene solo "dalla conoscenza positiva, da parte del datore di lavoro, dell'avvenuto contagio" ottenuta tramite "il test specifico di conferma"³¹.

Venendo al secondo punto, l'art. 42, secondo comma, precisa che gli infortuni da Covid-19 non sono computati ai fini della determinazione dell'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico di cui agli art. 19

³⁰ Cfr. art. 53, commi 8, 9, 10, del d.P.R. n. 1124/1965.

³¹ Cfr. circ. Inail n. 13/2020, p. 9.

e ss. del d.m. del 27 febbraio 2019, concernente l'approvazione delle nuove tariffe dei premi INAIL e le relative modalità di applicazione. Gli eventi lesivi per contagio da Covid-19, pertanto, non incidono nel bilancio infortunistico aziendale "in termini di oscillazione *in malus* del tasso applicato", ma gravano sulla gestione assicurativa INAIL. Si è già ampiamente dibattuto sull'estrema difficoltà di verificare, con margini di certezza apprezzabili, che l'infezione sia stata contratta in occasione dell'espletamento dell'attività lavorativa, essendo il rischio da contagio un rischio generico, ed in quanto tale, *esterno* all'impresa; è quindi alla luce di tali considerazioni che il legislatore ha inteso sollevare il datore di lavoro da un inevitabile aggravio dei costi di assicurazione che si sarebbe registrato in conseguenza del propagarsi di questi particolari eventi lesivi. Da ultimo, la nozione legale di infortunio *in itinere* è stata introdotta con l'art. 12 del d.lgs. n. 38/2000 che, integrando il T.U. INAIL, ha sancito l'operatività dell'assicurazione infortunistica anche nell'ipotesi di "infortuni occorsi alle persone assicurate durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di lavoro", comprendendo in tale fattispecie altre simili casistiche. Il legislatore, estendendo a questa *species* di infortunio la tutela INAIL, ha dimostrato di accogliere il consolidato orientamento giurisprudenziale³² che, nel riconoscere l'occasione di lavoro, si era spinto sino a ricomprendervi gli eventi lesivi occorsi al lavoratore nel tragitto casa-lavoro, evidentemente, con il proposito di dilatare il campo d'applicazione della tutela assicurativa. La circolare n. 13/2020, pertanto, qualifica infortunio *in itinere* anche gli eventi di contagio da Covid-19 accaduti nelle circostanze delineate dal citato art. 12. Tuttavia, è bene evidenziare che l'Istituto – con l'intento di contrastare il propagarsi degli infortuni da contagio - ha derogato all'ordinaria disciplina per la gestione degli infortuni *in itinere*, per ciò che concerne l'utilizzo del mezzo privato. Se normalmente, difatti, il tragitto effettuato con l'utilizzo di un mezzo privato è coperto dall'assicurazione solo nei limitatissimi casi in cui l'utilizzo dello stesso risulta essere necessitato³³, stante la più alta probabilità di contagio a bordo dei mezzi pubblici, l'INAIL - "per tutti i lavoratori addetti allo svolgimento di prestazioni da rendere in presenza sul luogo di lavoro"³⁴ - considera necessitato l'uso del mezzo privato per raggiungere dalla propria abitazione il luogo di lavoro e viceversa. Ciò determina un ampliamento dello stato di necessità del mezzo privato che potrebbe condurre ad una sua ordinaria inclusione nei mezzi utilizzati per il tragitto casa-lavoro, visto anche il perdurare dello stato di pandemia.

³² Cass. civ., sez. lavoro, 18 aprile 2000, n. 5063, in "Il diritto del lavoro", 2000, II, p. 425; Cass. civ., sez. lavoro, 1° febbraio 2002, n. 1320, in "Orientamenti della giurisprudenza del lavoro", 2002, p. 156.

³³ "L'assicurazione opera anche nel caso di utilizzo del mezzo di trasporto privato, purché necessitato", Cfr. art. 2 del d.P.R. n. 1124/1965.

³⁴ Cfr. circ. n. 13/2020, p. 12.

5. *La circolare INAIL n. 22/2020: i chiarimenti dell'Istituto in merito alla responsabilità datoriale*

L'INAIL, con la circolare del 3 aprile 2020 n. 13, ha inteso offrire, pertanto, una lettura dell'art. 42 del decreto "Cura Italia" volta a dissipare un diffuso stato di incertezza ed ivi predisponendo una serie di indicazioni operative ai datori di lavoro, finalizzate all'applicazione della citata disposizione. Tuttavia, nella fase immediatamente successiva all'emanazione della circolare, sulla scorta della presunzione sull'origine lavorativa del contagio da Covid-19, le associazioni imprenditoriali si sono mostrate oltremodo preoccupate rispetto ad una responsabilità datoriale che, nell'attuale situazione emergenziale, avrebbe esposto le imprese ben oltre la propria sfera di controllo³⁵. Da tale stato di agitazione è sorta, financo, la richiesta della Confindustria di una disposizione di legge che escludesse la responsabilità penale delle imprese per il contagio dei lavoratori. L'INAIL ha, pertanto, pubblicato la circolare n. 22/2020 ove ha espresso la sua posizione in merito al tema della responsabilità datoriale, fornendo la propria interpretazione. La circolare infatti - nel riconfermare la riconduzione dell'evento di contagio alla fattispecie di infortunio, non si limita a ribadire che la presunzione dell'origine professionale del contagio da Covid-19 non debba interpretarsi come un mero automatismo ai fini dell'ammissione alla tutela assicurativa dei casi denunciati, dovendo sempre presupporre un accertamento rigoroso dei fatti e delle circostanze che provino l'origine professionale del contagio, ma fa un passaggio ulteriore. L'Istituto chiarisce che il riconoscimento dell'origine lavorativa dell'infezione attraverso il meccanismo presuntivo indicato nella circolare n. 13/2020, non ha alcuna incidenza rispetto al riconoscimento di una responsabilità datoriale in riferimento all'evento infortunistico³⁶.

In altre parole, l'INAIL interviene sul punto sostenendo che il riconoscimento dell'origine professionale dell'infortunio non può in alcun modo rilevare sulla valutazione in ordine all'imputabilità di eventuali comportamenti omissivi in capo al datore di lavoro. Ciò significa che i criteri di accertamento presuntivo del nesso di causalità dettati in questo caso, in funzione solidaristico-previdenziale, sono profondamente diversi dai criteri che invece fondano una responsabilità di natura civile o penale, le quali devono essere rigorosamente accertate con criteri diversi da quelli operanti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative.

³⁵ G. BULGARINI D'ELCI, *Contagio da Covid-19: infortunio sul lavoro e responsabilità datoriale*, in "Il Giuslavorista", 08 giugno 2020.

³⁶ Cfr. Circ. INAIL n. 22/2020, p. 4 "Il riconoscimento dell'origine professionale del contagio, si fonda in conclusione, su un giudizio di ragionevole probabilità ed è totalmente avulso da ogni valutazione in ordine alla imputabilità di eventuali comportamenti omissivi in capo al datore di lavoro che possano essere stati causa del contagio."

Abstract

Il legislatore ha qualificato l'infezione da Covid-19, contratta in occasione di lavoro, quale infortunio. L'INAIL è intervenuto sul punto con la circolare n. 13/2020 fornendo importanti istruzioni operative di attuazione dell'art. 42 del d.l. n. 18/2020, a cominciare dall'introduzione della presunzione semplice di origine professionale del contagio, operante – fino a prova contraria - esclusivamente a favore dei lavoratori assicurati INAIL nei confronti dei quali insiste un rischio specifico, in ragione delle particolari mansioni cui sono adibiti. In seguito alle preoccupazioni mosse dalle associazioni imprenditoriali, l'INAIL ha poi offerto, in una circolare successiva, la sua interpretazione in merito al tema della responsabilità datoriale. L'istituto ha specificato che i criteri di accertamento presuntivo del nesso di causalità dettati in funzione solidaristico-previdenziale sono, infatti, profondamente diversi dai criteri che invece fondano una responsabilità di natura civile o penale, le quali devono essere rigorosamente accertate con criteri diversi da quelli operanti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative.

The legislator qualified the Covid-19 infection, contracted at work, as an accident. INAIL has intervened on this point with the circular no. 13/2020 by providing some important operational instructions for the implementation of the art. 42 d.l. no. 18/2020. First of all, INAIL introduced the simple presumption of professional origin of the infection, operating - until proven differently - only in favour of INAIL insured workers to whom INAIL insists a specific risk. Following the concerns raised by business associations, INAIL then offered, in a further circular, its interpretation on the subject of employers' liability. The institute has specified that the criteria for the presumptive ascertainment of the causal link dictated in a solidarity-pension function are, in fact, profoundly different from the criteria that, instead, establish a civil or criminal liability, which must be rigorously ascertained with criteria different from those operating for the recognition of the right to insurance benefits.

Parole chiave

Infortunio, contagio da Covid-19, occasione di lavoro, presunzione semplice, tutela assicurativa

Keywords

Work accident, Covid-19 contagion, working circumstance, simple presumption, insurance protection

La violazione degli obblighi di sicurezza legati all'emergenza Covid-19: una proposta realistica in tema di responsabilità dell'imprenditore

di Valerio De Berardinis*

SOMMARIO: 1. L'elasticità del diritto civile dinanzi agli sconvolgimenti sociali. – 2. Doveri ex art. 2087 c.c.: tra difficoltà di inquadramento sistematico ed effettività. – 3. Il principio di solidarietà quale strumento del giudizio di responsabilità.

1. *L'elasticità del diritto civile dinanzi agli sconvolgimenti sociali*

La diffusione del Covid-19 pone il giurista di fronte ad un nuovo cambiamento, stavolta repentino, della realtà sociale.

Il virus, agli occhi del civilista, rappresenta dall'angolo del contratto una sopravvenienza tale da menomare l'originario assetto di interessi predisposto dalle parti, dall'angolo della responsabilità una nuova occasione di danno.

Dinanzi ai mutamenti sociali ed economici il giurista è solito chiedersi se governarli con le norme, le categorie, gli strumenti concettuali già esistenti, se, invece, procedere alla creazione di nuove categorie, nuovi modelli argomentativi, oppure se sia necessario addirittura stimolare nuovi interventi legislativi, soprattutto al fine di garantire discipline più specifiche, più calate sui singoli casi di specie, amministrabili con più facilità, meno costose per l'amministrazione (negli ultimi tempi l'esempio più calzante è dato dalle problematiche emerse intorno al fenomeno della robotica¹).

Quanto ai problemi legati all'emergenza in atto: a coloro i quali, valorizzando la clausola di buona fede nell'esecuzione del contratto, intendono rimettere alle parti, sotto il controllo del giudice, la rinegoziazione del contratto, si è opposto chi ha rinvenuto la necessità dell'intervento diretto del legislatore, per introdurre regole

* Valerio De Berardinis, avvocato e dottorando di ricerca in diritto private europeo presso l'Università "Sapienza" di Roma. valerio.brd@hotmail.it

¹ Per un esempio di come le categorie tradizionali del diritto civile possano adattarsi al progresso tecnologico, o comunque ai grandi mutamenti della realtà sociale v. da ultimo G. ALPA (a cura di), *Diritto e intelligenza artificiale. Profili generali, soggetti, contratti, responsabilità civile, diritto bancario e finanziario, processo civile*, Pisa, Pacini Giuridica, 2020. In generale, invece, sul tramonto di alcune classiche categorie del diritto civile v. N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, Milano, Giuffrè, 2013.

più specifiche e più amministrabili; con riguardo alla deriva accusatoria che si potrà verificare nei confronti dei medici per la diffusione del virus negli ospedali, l'idea di opporre ad essa il concetto già esistente di colpa grave, dando rilievo alla specificità e all'elevata pericolosità del contesto che circonda i medici, è stata osteggiata dall'approccio riformista di chi mira alla totale esenzione legislativa dei medici dalla responsabilità².

Le norme del codice civile sul contratto in generale e sulla responsabilità civile hanno superato indenni l'impatto sia con numerose modificazioni sociali (si pensi al passaggio da una economia prettamente agricola a una economia dominata dalla grande industria e da tecniche di scambio digitali) sia con la Costituzione. E ciò grazie alla presenza di clausole generali che hanno sempre consentito da una parte il costante adeguamento del diritto al fatto, dall'altra l'irrompere nelle singole fattispecie dei principi costituzionali, al fine di adattare le statiche formule giuridiche ai valori scaturenti dal nuovo patto sociale. Conosciamo tutti gli studi di Rodotà, seguiti da quelli di Alpa, incentrati sulla valorizzazione della clausola di buona fede nell'esecuzione del contratto, della clausola di ingiustizia del danno in materia di responsabilità civile, la quale ha validato scientificamente il passaggio da un sottosistema incentrato sulla colpa ad uno incentrato sulla responsabilità oggettiva, in ossequio sia ad una visione solidaristica ispirata all'art. 2 della Costituzione sia ai risultati dell'analisi economica del diritto³.

Ebbene, in termini generali, come si vedrà, l'emergenza in corso non sembra in grado di smussare questa linea di tendenza.

2. Doveri ex art. 2087 c.c.: tra difficoltà di inquadramento sistematico ed effettività

La novità che interessa, è stata la previsione di un Protocollo di intesa fra le parti sociali per la sicurezza nelle aziende, contenente linee guida molto specifiche, dettagliate, che appesantiscono con una serie di procedure precauzionali l'attività d'impresa. Esse sembrano essere la diretta specificazione delle direttive di cui all'art. 2087 c.c., a sua volta attualmente riconducibile al principio di precauzione, di matrice comunitaria (v. art. 191 Trattato UE secondo cui *"la Politica della Comunità ... mira ad un elevato livello di tutela"* ed *"è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga"*).

² Per una panoramica sugli strumenti che il diritto attuale offre per fronteggiare l'emergenza in atto legata al virus COVID-19, cfr. l'ampia letteratura dedicata al tema raccolta nei primi due volumi speciali della rivista "Giustizia Civile.com".

³ In merito alla valorizzazione delle clausole generali, quali strumenti mediante cui rendere possibile l'adeguamento della disciplina del codice civile, in materia di contratto e responsabilità civile, ai mutamenti sociali ed economici, v. S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, Giuffrè, rist. 2004, p. 111 ss.; S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 1964.

Sulla resilienza mostrata dal codice civile in seguito all'impatto con la Costituzione, v. G. ALPA, *Le stagioni del contratto*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 1 ss.

Tale configurazione ha come corollario quello di dover escludere la piena sovrapposizione dei doveri scaturenti dai vari protocolli sia al concetto di prestazione contrattuale, sia al più generale principio del *neminem laedere* di cui all'art. 2043 c.c. Da un lato, infatti, i doveri che germinano dall'art. 2087 c.c. stanno fuori dal contratto e non rappresentano delle "prestazioni" contrattuali, le quali generalmente si caratterizzano per il loro contenuto patrimoniale, di guisa che appare una forzatura il riferimento all'istituto della responsabilità contrattuale, che, almeno in origine, presupponeva l'inadempimento di una prestazione avente carattere patrimoniale; dall'altro, potrebbe apparire improprio anche il riferimento all'art. 2043 c.c., laddove la loro violazione di per sé non arreca alcun danno ingiusto, e la loro puntualità sgretola il vecchio paradigma generale del *neminem laedere*.⁴

Il discorso, per certi versi, sembra essere simile a quello slargatosi intorno agli obblighi di protezione e al concetto di obbligazione senza prestazione, laddove si è forzata la riconduzione di una serie di fattispecie di confine nell'alveo della responsabilità contrattuale, più vantaggiosa per il danneggiato; e, allo stesso tempo, stimola una riflessione sull'utilità del mantenimento delle due distinte categorie della responsabilità, contrattuale ed *extra* contrattuale, superate, ad esempio, dall'approccio pratico e concreto del diritto comunitario, che allude genericamente al concetto di "responsabilità"⁵.

Scendendo dal profilo più teorico a quello dell'effettività, tali doveri, una volta ricondotti al principio di precauzione, potrebbero essere assistiti, al di fuori del rapporto contrattuale, sia da una tutela inibitoria, volta a far sospendere l'attività dell'azienda che non si conforma ad essi, sia da una tutela esecutiva, che consisterebbe nella possibilità di chiedere l'attuazione della misura cautelare dovuta (sul punto una solida sponda è offerta proprio dall'art. 614 *bis* c.p.c. disciplinante l'esecuzione in forma specifica degli obblighi di fare).

Mentre nell'ambito di un rapporto contrattuale tali doveri danno concretezza alla diligenza di cui all'art. 1176 c.c., giustificando il recesso o la risoluzione del contratto anche in mancanza di uno specifico danno.

3. Il principio di solidarietà quale strumento del giudizio di responsabilità

La responsabilità del datore di lavoro (non fa differenza se di natura contrattuale o meno), dovrebbe essere valutata alla luce del principio di solidarietà,

⁴ Per un tentativo di inquadramento del principio di precauzione nell'ambito del diritto civile attuale, nonché per un'analisi delle ricadute che la sua applicazione può avere su alcune classiche categorie, differenziazioni concettuali, v. E. DEL PRATO, *Precauzione e obbligazione*, in "Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni", 2012, I, p. te II, p. 1 ss., ma ora anche in *Principio e metodo nell'esperienza giuridica. Saggi di diritto civile*, Torino, Giappichelli, 2018.

⁵ N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, cit., p. 194 ss.

in quanto strumento concettuale idoneo a contemperare i diversi punti di vista che potrebbero venire in conflitto: la salute e l'economia.

Da quest'ultima specola, in particolare, si osserva che: linee guida così numerose, dettagliate, specifiche rischiano di rendere per l'imprenditore troppo oneroso l'adeguamento e di assoggettarlo ad azioni di responsabilità dei lavoratori per inadempimenti lievi, di scarsa importanza; la facilità di trasmissione del virus, unita alla mancanza di solide convinzioni scientifiche, portano a escludere che l'imprenditore possa realmente eliminare qualsiasi rischio di contagio nei luoghi di lavoro, così come rendono molto complesso l'accertamento del nesso causale; ai lavoratori spetta la concreta attuazione di gran parte delle misure precauzionali.

Circostanze queste che, valutate contestualmente, potrebbero giustificare valutazioni della condotta dell'imprenditore meno meccanicistiche, più soggettive e concrete, effettuate, dal basso, in chiave di ragionevolezza e solidarietà, secondo lo schema operativo dell'ermeneutica giuridica⁶ o, al massimo, del cognitivismo realista⁷. Siamo dinanzi ad una classica ipotesi in cui per la sua peculiarità, per la sua virulenza, il fatto potrebbe incidere sull'interpretazione della fattispecie astratta, stimolando la ridefinizione in favore dell'imprenditore dei concetti giuridici di ingiustizia del danno, di diligenza e di impossibilità della prestazione, di modo che la sua condanna venga limitata alle sole ipotesi in cui abbia tenuto una condotta del tutto non curante, disinteressata, inadempiente a molte delle linee guida fornite dai protocolli.

Quanto al ruolo dei principi costituzionali, dall'erosione del paradigma formalistico che identificava il danno ingiusto con la lesione di un diritto soggettivo assoluto consegue che il giudizio di responsabilità si svolga per il tramite di un ragionamento più elastico, più concreto, ispirato al principio di solidarietà per l'appunto, diretto a vagliare l'esistenza di una lesione ad un interesse meritevole di tutela in ottica costituzionale.

In termini ancor più generali, il procedimento applicativo della legge, ormai, *fortiori razione* quando implica l'attribuzione di un significato a termini vaghi, come "ingiustizia", "diligenza" e "impossibilità", non può prescindere dal considerare la rilevanza che nell'esperienza giuridica odierna hanno assunto i principi costituzionali che, per la loro ambizione di totalità e per la forza del

⁶ Per un'approfondita analisi di tutte le fasi attraverso cui si snoda il processo argomentativo secondo l'ermeneutica giuridica, v. F. VIOLA e G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Bari, Laterza, 2016, pp. 139, 175 ss., p. 409 ss.

⁷ Quanto al tentativo di realizzare un connubio, mettere un ponte, fra analitici ed ermeneutici/realisti, v. R. GUASTINI, *Saggi scettici sull'interpretazione*, Torino, Giappichelli, 2017, *passim*, ma in particolare p. 20 ss. Più in generale, si veda la teoria eclettica di H. HART, magistralmente esposta nel suo *Il concetto di diritto*, trad. it. di M. Cattaneo, Torino, Einaudi, 2002, da ultimo riproposta anche da G. D'AMICO, *L'insostituibile leggerezza della fattispecie*, in "Ars interpretandi", I, 2019, p. 49 ss.

valore che a seconda dei casi simboleggiano, fungono da criterio ermeneutico e giustificativo delle regole tradizionali⁸.

Accolto tale postulato, va accettata la modalità applicativa dei principi, la loro logica, che non è quella del “tutto o niente”, propria delle regole semplici, ma quella del bilanciamento, che nella vicenda in esame involgerebbe il diritto alla salute, l’iniziativa economica dell’imprenditore e, per l’appunto, quale criterio guida, la solidarietà⁹.

Abstract

La relazione mette in evidenza la capacità del codice civile di rimanere, mediante l’apertura ai principi costituzionali, strumento di governo della società anche dinanzi agli sconvolgimenti sociali più virulenti, come il COVID-19.

The essay highlights the ability of the Italian civil code to remain, through openness to constitutional principles, an instrument of governance of society even in the face of the most virulent social upheavals, such as COVID-19.

Parole chiave

Responsabilità, illecito, principi costituzionali, solidarietà

Keywords

Liability, tort, constitutional principles, solidarity

⁸ In senso critico, sulle conseguenze di un tale modello argomentativo, di un tale utilizzo delle regole costituzionali v. N. IRTI, *La crisi della fattispecie*, ora in *Un diritto incalcolabile*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 19 ss.

⁹ Sui principi generali del diritto, sulla loro logica, funzione, sul loro rapporto con le regole e con le teorie positivistiche del diritto, la bibliografia sarebbe sterminata. Di recente v. N. LIPARI, *Diritto civile e ragione*, Milano, Giuffrè, 2019; F. VIOLA e G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione*, cit., p. 366 ss.; ma anche C. LUZZATI, *Principi e princìpi. La genericità nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2012, *passim*; meno recente, per tutti, v. G. ALPA, *I principi generali*, Milano, Giuffrè, 2006.

DSL

2-2020

Sicurezza dei dati personali dei lavoratori nella fase 2 della emergenza COVID-19 in Italia

di Camilla Martins dos Santos Benevides*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cenni sulla normativa sulla protezione dei dati personali dei lavoratori in Europa ed in Italia. – 3. Dati sulla salute dei lavoratori e l'emergenza COVID-19. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Tra le regole di emergenza per contenere e monitorare la grave pandemia di COVID-19, vi sono norme che hanno inciso non solo sull'acquisizione, ma anche sul trattamento dei dati privati dei cittadini. Per quanto riguarda i rapporti di lavoro, tenendo conto della necessità di adottare misure relative alla sicurezza nell'ambiente di lavoro nella fase 2 della riapertura delle attività produttive in Italia, si è reso necessaria la conoscenza di alcuni dati sulla salute dei dipendenti. Questi dati devono essere adeguatamente protetti dai datori di lavoro come sarà spiegato in questo testo.

Da un lato, si discute sulla fornitura di dati sanitari relativi al monitoraggio dei contagi, l'incrocio delle informazioni ai fini dello studio epidemiologico, la corretta comunicazione tra enti pubblici e privati dei dati di persone positive al COVID-19; dall'altro, ci sono ripercussioni organizzative e tecniche legate alla esigenza di eseguire questo trattamento di dati personali, garantendo la conformità alla normativa. Questo studio mira ad un confronto tra le norme europee e italiane relative alla privacy e le misure adottate per fronteggiare il COVID-19 sui luoghi di lavoro.

2. Cenni sulla normativa sulla protezione dei dati personali dei lavoratori nella Europa ed in Italia

Il diritto alla protezione dei dati personali è un diritto basilare dell'individuo ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 8).

* Camilla Martins dos Santos Benevides è Avvocata in Brasile e Dottoranda di ricerca in "Autonomia privata, impresa, lavoro e tutela dei diritti nella prospettiva europea ed internazionale - Curriculum di Diritto del Lavoro" alla Sapienza. camilla.benevides@uniroma1.it

L'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori, modificato dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151, ha stabilito norme sul controllo a distanza dei lavoratori. Al comma 3, riguardante i dati personali, si chiarisce che i dati possono essere utilizzati a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro e trattati secondo le disposizioni¹ del Codice privacy, che è stato modificato dal regolamento generale per la protezione dei dati personali n. 2016/679 (GDPR - General Data Protection Regulation).²

All'articolo 88.1 del GDPR si stabilisce che “*gli Stati membri possono prevedere, con legge o tramite contratti collettivi, norme più specifiche per assicurare la protezione dei diritti e delle libertà con riguardo al trattamento dei dati personali dei dipendenti nell'ambito dei rapporti di lavoro*”.

È importante osservare sul piano della tecnica normativa che la adozione di una disciplina generale applicabile indistintamente a tutte le tipologie di relazioni sociali comporta la previsione di adempimenti che non sempre sono effettivamente utili.³ Ciò è dovuto al fatto che il contratto di lavoro presenta elementi di specificità che giustificherebbero le proprie regole, tenendo conto principalmente della disparità nei rapporti di forza tra datore di lavoro e lavoratore e l'elevata quantità di dati privati che il datore di lavoro acquisisce.

Sui dati relativi alla salute, l'articolo 9, lett. “H”, del GDPR ha stabilito che è vietato trattare questi dati personali, ad eccezione dei trattamenti per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro. Nel comma 3 si chiarisce che questi dati sono trattati da o sotto la responsabilità di un professionista soggetto al segreto professionale conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri, o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti o da altra persona, anch'essa soggetta all'obbligo di segretezza conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti.

In qualsiasi situazione devono essere osservati i principi descritti all'articolo 5 del GDPR adottando specifiche garanzie per i soggetti interessati.

Il datore di lavoro dovrà osservare il principio di necessità, secondo cui il controllo deve risultare necessario o indispensabile rispetto ad uno scopo determinato ed avere il carattere dell'eccezionalità, limitato nel tempo e nell'oggetto, mirato e mai eccessivo. Occorre anche rispettare il principio di finalità,

¹ “Tale rinvio appare, *prima facie*, rassicurante e ciò sia perché la normativa sulla *privacy* costituisce un *corpus* altamente pervasivo e dotato di un alto grado di specificità, sia perché, proprio a causa di queste sue caratteristiche, essa rassomiglia a una mitica chimera la cui fama è nota a tutti, ma la cui portata rimane ai più misteriosa.” F. FUSCO, *La privacy del lavoratore tra riforma dell'art. 4 St. lav. e regolamento generale sulla protezione dei dati personali*, in “Diritti Lavori Mercati”, 2019, 2, p. 297.

² La protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali in Europa è stata prevista nel regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR - General Data Protection Regulation) approvato dal Regolamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 in vigore dal 25 maggio 2018.

³ G. PROIA, *Trattamento dei dati personali, rapporto di lavoro e l'impatto della nuova disciplina dei controlli a distanza*, in “Rivista Italiana di Diritti del Lavoro”, 2016, 4, p. 550.

perché il controllo deve essere finalizzato a garantire la sicurezza o prevenire e contrastare illeciti.

Il datore di lavoro deve informare preventivamente i dipendenti sui limiti di utilizzo degli strumenti e delle sanzioni previste nel caso di violazione di tali limiti a causa del principio di trasparenza.

È anche importante osservare i principi di proporzionalità e sicurezza, in modo che il datore di lavoro adotti forme di controllo strettamente proporzionate e non eccedenti allo scopo della verifica, assicurando che i dati raccolti debbano essere protetti in modo adeguato.

Pertanto, durante il trattamento dei dati dei dipendenti, il datore di lavoro deve tenere conto dei diritti fondamentali dei lavoratori e identificare correttamente la base giuridica per questo trattamento. Il *considerando 155* del GDPR chiarisce che i dati personali nei rapporti di lavoro possono essere trattati sulla base del consenso del dipendente, per finalità di assunzione, esecuzione del contratto di lavoro, compreso l'adempimento degli obblighi stabiliti dalla legge o da contratti collettivi, di gestione, pianificazione e organizzazione del lavoro, parità e diversità sul posto di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, e ai fini dell'esercizio e del godimento, individuale o collettivo, dei diritti e dei vantaggi connessi al lavoro, nonché per finalità di cessazione del rapporto di lavoro.

Il consenso è per definizione del GDPR (art. 4) una “qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile dell'interessato, con la quale lo stesso manifesta il proprio assenso (...) che i dati personali che lo riguardano siano oggetto di trattamento”.

Tuttavia, l'articolo 6 del GDPR precisa che la base giuridica potrà essere l'interesse legittimo del titolare del trattamento (nel caso del contratto di lavoro di un datore di lavoro) e per la salvaguardia degli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica.

Su questa base giuridica è importante verificare una modifica relativa al consenso. Questo perché l'articolo 24 del Codice della privacy determina che nei casi dell'interesse legittimo, il trattamento può essere effettuato senza consenso del titolare.⁴

Per i trattamenti basati sul legittimo interesse occorre valutare preventivamente se il trattamento sia necessario e proporzionato per il perseguimento di una legittima finalità, redigendo la valutazione di impatto.

⁴ “Ai sensi della vigente disciplina di cui al Codice della privacy, l'istituto dell'interesse legittimo del titolare del trattamento è menzionato in un solo caso: quello dell'art. 24 (“Casi nei quali può essere effettuato il trattamento senza consenso”), comma 1, lettera g. Tale norma dispone che non è necessario acquisire il consenso dell'interessato quando il trattamento “con esclusione della diffusione, è necessario, nei casi individuati dal Garante sulla base dei principi sanciti dalla legge, per perseguire un legittimo interesse del titolare o di un terzo destinatario dei dati, qualora non prevalgano i diritti e le libertà fondamentali, la dignità o un legittimo interesse dell'interessato.” A. DEL NINNO, *I recenti interventi normativi del Legislatore italiano nel settore della tutela dei dati personali tra dubbi di compatibilità e conflitti pratici con le norme del Regolamento Generale UE sulla data protection. Le nuove norme privacy della Legge di Bilancio 2018*, in “Diritto e Giustizia”, 8 gennaio 2018.

3. Dati sulla salute dei lavoratori e l'emergenza COVID-19

Nella Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 (Gazzetta Ufficiale n. 26 del 01 febbraio 2020) è stato dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza COVID-19 in Italia per sei mesi, pertanto, fino al 31 luglio 2020.

Successivamente la Protezione Civile ha ottenuto una deroga⁵ per acquisire e trattare i dati biometrici che identificano in modo univoco una persona o quelli sulla salute (Ordinanza 630 del 9 marzo 2020). Nel decreto-legge 9 marzo 2020 che dispone su misure urgenti per il potenziamento del sistema sanitario nazionale riguardo all'emergenza COVID-19, sono state fissate le condizioni per il trattamento dei dati sanitari nel contesto emergenziale (articolo 14).

Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, aggiornato dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, disciplina le misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica COVID-19. Questa legge, all'articolo 17-*bis* fissa le condizioni per il trattamento dei dati sanitari dei cittadini nel contesto emergenziale.

In quell'articolo è stato fissato che la comunicazione dei dati personali a soggetti pubblici e privati, dei dati previsti dagli articoli 9 e 10 del GDPR (compresi i dati di salute – l'articolo 9, lettera "H"), sono effettuata nei casi in cui risultino indispensabili ai fini dello svolgimento delle attività connesse alla gestione dell'emergenza sanitaria in atto.

Il Protocollo Confindustria/Sindacati siglato il 14 marzo 2020 (e aggiornato dal d.P.C.M. 27 aprile 2020) sulla regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro introduce alcune disposizioni in materia di trattamento personale dei lavoratori da parte dei datori di lavoro⁶.

La prima disposizione descrive che, prima dell'accesso al luogo di lavoro il lavoratore potrà essere sottoposto al controllo della temperatura corporea. Se tale temperatura risulterà superiore ai 37,5°, non sarà consentito l'accesso ai luoghi di lavoro.

La rilevazione in tempo reale della temperatura corporea costituisce un trattamento di dati personali e, pertanto, deve avvenire ai sensi della disciplina privacy. Si chiarisce che la temperatura non va registrata ma, in caso di superamento, non sarà possibile l'ingresso nelle ditte ed il nominativo potrà essere inserito in un registro.

⁵ Come descritto al punto "2. Cenni sulla normativa sulla protezione dei dati personali dei lavoratori in Europa ed in Italia" precedente, i dati sanitari sono considerati sensibili ed in generale, l'articolo 9, lett. "H", del GDPR ha stabilito che è vietato trattare questi dati.

⁶ È importante notare che "i dati del lavoratore possono essere trattati all'interno dell'azienda soltanto da persone determinate, appositamente individuate dal cd. titolare del trattamento (il datore di lavoro), nelle figure del responsabile e dell'addetto o incaricato al trattamento". V. AA.VV., *Fondamenti di diritto del lavoro*, Terza Edizione, Torino, Giappichelli, 2019, p. 151.

Si deve anche fornire l'informativa⁷ sul trattamento dei dati personali. Quanto ai contenuti dell'informativa, con riferimento alla finalità del trattamento potrà essere indicata la prevenzione dal contagio da COVID-19 e con riferimento alla base giuridica può essere indicata l'implementazione dei protocolli di sicurezza anti-contagio ai sensi dell'art. 1, n. 7, lett. *d*, del d.P.C.M. 11 marzo 2020. Con riferimento alla durata dell'eventuale conservazione dei dati si può far riferimento al termine dello stato d'emergenza.

In particolare, il decreto ricorda che i dati possono essere trattati esclusivamente per finalità di prevenzione dal contagio da COVID-19 e non devono essere diffusi o comunicati a terzi al di fuori delle specifiche previsioni normative⁸.

Il datore di lavoro dovrà informare preventivamente il personale, e chi intende fare ingresso in azienda, della preclusione all'accesso per chi, negli ultimi 14 giorni, abbia avuto contatti con soggetti risultati positivi al COVID-19. Qualora si richieda il rilascio di una dichiarazione attestante tali situazioni, dovrà essere osservata la disciplina sul trattamento dei dati personali. A tal fine, si suggerisce di raccogliere solo i dati necessari, adeguati e pertinenti rispetto alla prevenzione del contagio da COVID-19⁹.

Sui dati personali dei lavoratori il *Statement 1/2020*¹⁰ (Adopted on 19 March 2020) dal presidente del Comitato europeo per la protezione dei dati ha spiegato che le norme sulla protezione dei dati (come il GDPR) non impediscono le misure adottate nella lotta contro la pandemia di coronavirus. Questo comitato ha

⁷ "L'informazione dovuta dal datore di lavoro *ex art.* 4, comma 3, realizza una tutela della persona del dipendente fondata sulla trasparenza. Ciò nella convinzione che l'obbligo di rendere edotto il lavoratore in ordine ai controlli a cui è sottoposto costituisce la modalità più efficace per proteggerlo non dal controllo – già avvenuto nel rispetto dei limiti previsti dal legislatore (commi 1 e 2 dell'art. 4) –, ma dall'utilizzo dei dati per le potenziali ripercussioni sulla posizione del prestatore nell'ambito del rapporto di lavoro (per quanto riguarda i profili disciplinari, ma non soltanto questi)" – A. MARESCA, *Controlli Tecnologici e tutele del lavoratore*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 2016, 4, p. 541.

⁸ A tale proposito sono ribadite le norme sul trattamento dei dati personali sanitari contenute nel GDPR e nel Codice sulla privacy descritti al punto "2. *Cenni sulla normativa sulla protezione dei dati personali dei lavoratori in Europa ed in Italia*" precedente. "Il termine - specifiche previsioni normative - possono anche essere rappresentate dalla lettura interpretativa dell'articolo 14, comma 2 del decreto legge 14/2020 che vieta solo la "diffusione" dei dati sanitari, ma non anche la comunicazione a terzi soggetti privati quali sarebbero i dipendenti da avvertire". A. DEL NINNO, *Il trattamento dei dati sanitari dei lavoratori all'epoca dell'emergenza COVID-19*, in "Diritto e Giustizia", 18 marzo 2020.

⁹ Per quanto riguarda i tipi di dati che possono essere richiesti, il protocollo menziona solo che sono i "necessari, adeguati e pertinenti rispetto alla prevenzione del contagio da COVID-19". Il Garante nel "Faq – Coronavirus" chiarisce che "dovranno essere raccolti solo i dati necessari, adeguati e pertinenti rispetto alla prevenzione del contagio da Covid-19, e astenersi dal richiedere informazioni aggiuntive in merito alla persona risultata positiva, alle specifiche località visitate o altri dettagli relativi alla sfera privata." In questo senso, sembra a chi scrive che è consentito porre domande sullo stato di salute attuale dei dipendenti, ad esempio se il dipendente avverte uno dei sintomi e se ha contratto il virus, mentre sono vietate domande sulla vita particolare, come dove è andato e con chi si è trovato.

¹⁰ *Statement on the processing of personal data in the context of the COVID-19 outbreak*, in https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_2020_processingpersonaldataandcovid-19_en.pdf.

chiarito¹¹ che un datore di lavoro può rivelare¹² che un dipendente è stato infettato con COVID-19 ai suoi colleghi o agli estranei, ma non devono comunicare¹³ più informazioni del necessario. Nei casi in cui è necessario rivelare il nome del lavoratore che ha contratto il virus (ad esempio, in un contesto preventivo) i dipendenti interessati devono essere informati in anticipo e la loro dignità e integrità deve essere protetta.

In questo senso è importante ricordare che, l'articolo 23, comma 1, ed il considerando n. 4 del GDPR sono stati introdotti delle possibili limitazioni all'applicazione dei principi in materia di protezione dei dati personali, qualora necessarie per tutelare interessi generali valutati come prevalenti, nel rispetto dei principi di proporzionalità, necessità, sicurezza e qualora rivolti al perseguimento di scopi di interesse generale riconosciuti dall'U.E. o legati alla necessità di proteggere diritti e libertà altrui.

In aggiunta, si precisa che, in virtù dell'articolo 6.1 lettera "E" del GDPR, i trattamenti risultano leciti qualora "necessari per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento".

In questo modo si osserva che il GDPR non pone ostacoli insormontabili all'analisi dei dati. Cioè sui limiti sostanziali al trattamento dei dati in molti casi rinvia per l'individuazione della loro finalità, di modo che *i confini di liceità posti dalla*

¹¹ Can an employer disclose that an employee is infected with COVID-19 to his colleagues or to externals? Employers should inform staff about COVID-19 cases and take protective measures, but should not communicate more information than necessary. In cases where it is necessary to reveal the name of the employee(s) who contracted the virus (e.g. in a preventive context) and the national law allows it, the concerned employees shall be informed in advance and their dignity and integrity shall be protected. • What information processed in the context of COVID-19 can be obtained by the employers? Employers may obtain personal information to fulfil their duties and to organise the work in line with national legislation.

¹² Per i dati sensibili, infatti, è sufficiente un'autorizzazione del Garante, senza bisogno del consenso dell'interessato quando il trattamento dei dati è necessario per adempiere obblighi di legge per la gestione del rapporto di lavoro, ivi compresa la sicurezza e la previdenza (art. 26, comma 4, lett. d) e, comunque, quando è necessario per far valere o difendere un diritto in giudizio (art. 26, comma 4, lett. c). Del resto il Garante, utilizzando la facoltà di rilascio di autorizzazioni generali relative a «determinate categorie di titolari o di trattamenti» (art. 40), ha autorizzato una volta per tutte (cfr. aut. n. 1 del 2005) il trattamento di alcuni dati sensibili nella gestione dei rapporti di lavoro per consentire la fruizione di permessi e aspettative sindacali e per cariche pubbliche e di festività religiose, nonché per consentire l'applicazione della disciplina di malattie, infortuni e maternità ed i controlli di idoneità fisica e sulle assenze per infermità. A. VALLEBONA, *Istituzioni di Diritto del Lavoro, II Il Rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2017, p. 292.

¹³ In questo senso è importante ricordare che esiste una differenza tra comunicazione e diffusione. "La comunicazione (o cessione) consiste nel dare conoscenza di dati personali ad uno o più soggetti determinati diversi dall'interessato, dal rappresentante del titolare nel territorio dello Stato, dal responsabile e dagli incaricati. In caso di comunicazione il dato viene trasferito a terzi, ed è quindi attività particolarmente delicata. Per diffusione, invece, si intende il dare conoscenza dei dati a soggetti indeterminati, in qualunque forma anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione. Si ha, quindi, diffusione anche quando si pubblica online, ad esempio, una fotografia su un social network. In assenza di consenso tale attività deve ritenersi illecita." B. SAETTA, *Trattamento dei dati personali*, 2018, in <https://protezionedatipersonali.it/trattamento-dei-dati>.

*normativa in tema di data protection sono, dunque, costituiti da barriere mobili il cui esatto posizionamento dipende della finalità perseguita.*¹⁴

Pertanto, considerando che la legislazione privacy non pone ostacoli inflessibili in relazione al trattamento dei dati sanitari; che questi trattamenti possono essere eseguiti se correlati a un interesse legittimo (come la protezione della salute e dell'ambiente di lavoro) e la situazione di emergenza sanitaria causata dal COVID-19, resta inteso che è possibile ai datori di lavoro trattare i dati sanitari dei dipendenti. Il trattamento di questi dati deve essere effettuato da una persona fisica, designata dal datore di lavoro come “incaricato di trattamento”, cioè “la persona fisica autorizzata a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile” in base al Codice della privacy (art. 4, comma 1, lettera *b*).

Per quanto riguarda la comunicazione o la diffusione di dati sanitari da dipendenti a terzi, si ribadisce che esiste una differenza tra comunicazione e diffusione (sopra descritta). La diffusione in tutti i casi è vietata. La comunicazione può essere effettuata limitatamente a colleghi o enti pubblici, solo a fini di sicurezza e riduzione della diffusione del COVID-19. In questo modo, ad esempio, il nome dell'impiegato con il virus può essere comunicato al collega che ha tenuto contatto fisico con il lavoratore malato, in modo che vengano eseguite misure relative alla sicurezza del collega (ovvero, in modo di verificare se è successa la trasmissione della malattia). Ulteriori dati non necessari per la sicurezza della salute dei colleghi e dell'ambiente di lavoro, come il tempo di congedo per malattia, lo stato di salute attuale del lavoratore, il luogo in cui è successa la contaminazione (se di conoscenza dell'azienda), non dovrebbero essere comunicati.

La comunicazione deve essere in modo sicuro, ovvero di modo da non consentire l'inoltro di comunicazioni a terzi o consentire la diffusione dei dati, rispettando la dignità dei lavoratori. È consigliato “all'incaricato del trattamento”, a parlare direttamente con la terza persona che deve essere informata dei dati privati, mediante mezzi faccia a faccia o telematici appropriati e sicuri, comunicandogli che non possono essere trasmesse a terzi a causa della legislazione sulla protezione dei dati prevista nel GDPR.

È importante osservare che il trattamento di dati e la comunicazione ad altri colleghi, al fine di proteggere l'ambiente di lavoro e prevenire la diffusione della malattia, potrà essere un obbligo del datore di lavoro a causa dell'articolo 2087 del Codice Civile che impone al datore di lavoro di “adottare nell'esercizio dell'impresa 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 prestatori di lavoro” e anche a causa dell'articolo 438¹⁵ del Codice Penale.

Pertanto, considerando la responsabilità civile e penale del datore di lavoro per la sicurezza dell'ambiente di lavoro e dei lavoratori, se un dipendente malato entra

¹⁴ F. FUSCO, *La privacy del lavoratore*, cit., p. 297.

¹⁵ Art. 438 Codice Penale. Epidemia. Chiunque cagiona un'epidemia mediante la diffusione di germi patogeni è punito con l'ergastolo. Se dal fatto deriva la morte di più persone, si applica la pena di morte.

nel posto di lavoro, consentendo di conseguenza la trasmissione della malattia ad altri dipendenti, è necessario adottare misure di sicurezza al fine di fermare la diffusione della malattia, nonché per mantenere la sicurezza dell'ambiente di lavoro. Questa responsabilità del datore di lavoro genera il legittimo interesse a rendere il trattamento dei dati privati sulla salute e, eccezionalmente, a comunicare a terzi, che devono essere informati dei dati, al fine di fermare la catena di contaminazione.

4. Conclusioni

I dati dei lavoratori sono protetti in termini di accesso e utilizzo, sia a livello di comunità europea sia in base alla legislazione nazionale italiana. In particolare, sui dati sanitari, sebbene in generale non debbano essere trattati, esistono misure eccezionali che ne autorizzano il trattamento, a fini preventivi o di sicurezza nell'ambiente di lavoro.

L'emergere del COVID-19 e, in particolare, la fase 2 della riapertura dell'attività produttive in Italia, hanno comportato la necessità di applicare misure eccezionali nell'ambiente di lavoro, al fine di ridurre la diffusione del virus e garantire la sicurezza dei lavoratori. Tra le misure, vi è assicurata la possibilità di trattare i dati sulla salute dei prestatori, tenendo conto dei principi generali del GDPR e delle finalità stabilite nel protocollo del 24 aprile 2020, ribadendo l'obbligo di fornire informazioni chiare al dipendente sull'uso dei loro dati.

A proposito della divulgazione di questi dati ai colleghi, pare a chi scrive che la comunicazione è possibile ma non la diffusione. I dati devono essere trattati da persone preposte, individuate dal titolare del trattamento, cioè, nella figura del "incaricato di trattamento". Dovrebbero essere esposti solo i dati essenziali per la sicurezza dell'ambiente di lavoro e ad un numero specifico di colleghi, cioè coloro che hanno assolutamente bisogno delle informazioni per adottare le misure di sicurezza appropriate.

Abstract

Parte delle regole di emergenza per contenere e monitorare la pandemia COVID-19, ha ripercussioni non solo sull'acquisizione, ma anche sul trattamento dei dati privati dei cittadini. A causa delle misure relative alla sicurezza sul lavoro nella fase 2 della riapertura delle attività produttive in Italia, è anche necessario che i dati vengano forniti dai dipendenti, che devono essere adeguatamente protetti dai datori di lavoro.

I dati sulla privacy dei lavoratori sono protetti in termini di acquisizione e utilizzo, sia a livello di comunità europea che secondo la legislazione nazionale italiana. Circa i dati sanitari, sebbene in generale non debbano essere trattati, esistono misure eccezionali che ne autorizzano il trattamento, a fini preventivi o di sicurezza sul luogo di lavoro.

Per quanto riguarda la comunicazione o la diffusione di dati sanitari da dipendenti a terzi, ha concluso che la comunicazione è possibile, ma la diffusione no. I dati devono essere trattati da persone preposte, individuate dal titolare del trattamento, cioè, nella figura del "incaricato di trattamento". Solo i dati essenziali per la sicurezza del luogo di lavoro dovrebbero essere esposti a coloro che hanno assolutamente bisogno delle informazioni per adottare le misure di sicurezza appropriate.

Part of the emergency rules to contain and monitor the COVID-19 pandemic, has repercussion not only as regards access, but also for the treatment of citizens' private data. Because of the measures relating to safety at work in phase 2 of the reopening of production activities in Italy, it is also necessary that the data are provided by employees, who must be adequately protected by employers.

Worker's privacy data are protected in terms of access and use, both at the European community level and according to Italian national legislation. About of health data, although in general they should not be processed, there are exceptional measures that authorize their treatment, for preventive or safety purposes in the workplace.

Regarding the disclosure of these data to colleagues, concluded that communication it is possible, but the diffusion is not. The data must be processed by determined persons, individually from the title of the treatment, in the figure of the person in charge and of the employee or person in charge of the treatment. Only data essential for the safety of the workplace should be exposed, to those who absolutely need the information to take the appropriate safety measures.

Parole chiave

Salute e sicurezza dei lavoratori, contagio da COVID-19, trattamento dei dati personali

Keywords

Workers' health and safety, COVID-19 infection, privacy

Ancora a proposito di lavoratori fragili: brevi note sulla Circolare interministeriale 4 settembre 2020, n. 13

di Chiara Lazzari*

SOMMARIO: 1. Il superamento della sorveglianza sanitaria eccezionale. – 2. Dalla sorveglianza sanitaria eccezionale alla sorveglianza sanitaria ordinaria: ritorno al...passato. – 3. Il ruolo dell'art. 5 dello Statuto dei lavoratori. – 4. La questione del rilievo dell'età.

1. *Il superamento della sorveglianza sanitaria eccezionale*

Che le questioni concernenti la problematica gestione dei lavoratori fragili non potessero essere liquidate col famoso tratto di penna del legislatore in grado di cancellare intere biblioteche era facilmente intuibile. In effetti, come rilevato in altra sede¹, la necessità di tutelare il diritto alla salute di soggetti suscettibili di sviluppare conseguenze particolarmente severe, financo nefaste, in caso di contagio da SARS-CoV-2 non poteva dirsi certo superata dopo la discutibile scelta dell'Esecutivo di non includere fra le disposizioni la cui durata, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 83/2020, è stata prorogata sino alla nuova data di cessazione dello stato di emergenza (nel momento in cui si scrive fissata al 15 ottobre 2020²) l'art. 83 del d.l. n. 34/2020 (cd. "Decreto rilancio"), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2020. Quest'ultimo – merita ricordarlo – aveva introdotto l'obbligo, per i datori di lavoro privati e pubblici, di sottoporre a sorveglianza sanitaria eccezionale i «lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, anche da patologia Covid-19, o da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o comunque da comorbidità che possono caratterizzare una maggiore rischiosità».

* Chiara Lazzari è ricercatrice ex art. 24, comma 3, lett. b, della l. n. 240/2010 di Diritto del lavoro e Docente di Laboratorio di diritto sindacale e del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo. chiara.lazzari@uniurb.it

¹ C. LAZZARI, *La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione*, in questo numero di questa "Rivista", I, p. 25.

² La delibera dell'Esecutivo che ha prorogato la durata dello stato di emergenza, il cui termine era inizialmente fissato al 31 luglio, è stata pubblicata in GU Serie Generale n. 190 del 30 luglio 2020, ove è reperibile anche il d.l. n. 83/2020.

Verosimilmente perché nessuno se l'aspettava, dando per scontato il mantenimento dell'istituto in questione in ragione della sua evidente strategicità nella ripresa delle attività lavorative³, e forse tratti in inganno dalla (tardiva) pubblicazione, successivamente all'entrata in vigore del citato d.l. n. 83/2020, del decreto interministeriale 23 luglio 2020 deputato a determinare la tariffa per le prestazioni assicurate dall'Inail per l'appunto nell'ambito del sistema di sorveglianza sanitaria eccezionale (art. 83, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 34/2020)⁴, pochi, anche fra gli addetti ai lavori, si erano accorti della novità. Rispetto ad essa, tuttavia, si era già avuto modo di evidenziare i problemi che sarebbero stati generati dall'incauto provvedimento normativo di mancata proroga, anche in considerazione del fatto che alcune previsioni generali del d.lgs. n. 81/2008, oltre a quelle, proprio in tema di fragilità, contenute nel Protocollo condiviso del 24 aprile 2020, non avrebbero comunque consentito al datore di lavoro di disinteressarsi della questione. Per tali ragioni – pur a fronte di un istituto non esente da palesi criticità – si era auspicata una modifica del ricordato d.l. n. 83/2020 in sede di conversione⁵. Modifica che, però, parrebbe esclusa (ma il condizionale è d'obbligo, vista la caotica produzione legislativa di questi mesi) stando al § 4 della Circolare n. 13 del 4 settembre 2020, adottata congiuntamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e da quello della Salute, oggetto di queste note. Quest'ultima, infatti, dopo aver ricordato che, in virtù dell'art. 1, comma 4, del d.l. n. 83/2020, gli effetti dell'art. 83 cessano al 31 luglio 2020, occupandosi del trattamento delle istanze presentate entro tale data, precisa che le visite richieste saranno svolte secondo le indicazioni definite nella suddetta Circolare (oltre che, si specifica non senza qualche ambiguità, «secondo la disciplina speciale di cui al citato disposto normativo»), sembrando così prendere atto dell'irreversibilità della scelta compiuta.

2. Dalla sorveglianza sanitaria eccezionale alla sorveglianza sanitaria ordinaria: ritorno al...passato

La Circolare in questione – alla cui adozione ha, con tutta evidenza, fortemente contribuito l'allarme suscitato, in vista della riapertura delle scuole, dalle notizie diffuse a proposito della possibile defezione di numerosi docenti in condizioni di fragilità per motivi anagrafici, per i quali, fino a questo momento, non si era posto alcun problema, avendo gli stessi svolto attività didattica *on line* – da un lato, si fa carico di colmare il vuoto normativo determinato dal “pasticcio”

³ Cfr. il Protocollo quadro «Rientro in sicurezza» siglato da Ministro per la Pubblica Amministrazione e Organizzazioni sindacali il 24 luglio 2020, ossia pochi giorni prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 83/2020, che richiama, senza dubbi sulla sua persistente vigenza anche in futuro, l'art. 83 del d.l. n. 34/2020.

⁴ In <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/DM-23072020-Tariffe-INAIL.pdf>.

⁵ C. LAZZARI, *La sorveglianza sanitaria eccezionale*, cit., pp. 14-15, p. 25.

prodotto dal d.l. n. 83/2020, alla luce delle esigenze di tutela poc'anzi ricordate. Dall'altro, è lampante l'intento governativo – peraltro suffragato da nuove evidenze scientifiche – di perseguire una stretta nell'interpretazione del concetto di fragilità.

Sotto il primo profilo, venuto meno l'istituto di carattere speciale introdotto dal “Decreto rilancio”, è chiaro il tentativo di ricondurre la questione dei lavoratori fragili nell'alveo dell'ordinario sistema normativo, *in primis* il d.lgs. n. 81/2008. Il che appare certamente apprezzabile, essendosi già sottolineato come, superata la fase emergenziale maggiormente critica (cd. “fase 1”), quella di gestione più ordinaria del problema, rappresentata dalla forzata convivenza con il Coronavirus (cd. “fasi 2 e 3”), avrebbe restituito centralità alla normativa fondamentale in materia di sicurezza sul lavoro e al sistema aziendale di prevenzione ivi previsto⁶, nel cui ambito il medico competente e la sorveglianza sanitaria continuano a rivestire, per intuitive ragioni ribadite dalla Circolare in commento (§ 1), un ruolo di primo piano.

Sicché, e ferme restando le peculiarità di un controllo collegato alla condizione di fragilità del singolo più che al rischio connesso alla mansione in sé e per sé considerata, lo sforzo ministeriale è quello di riportare entro il perimetro segnato dall'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008 la gestione dei soggetti fragili, riproponendo soluzioni operative già prefigurate a proposito dell'istituto della sorveglianza sanitaria eccezionale⁷, in particolare sotto il profilo dell'accento posto sulla richiesta del lavoratore – corredata dalla necessaria documentazione medica a supporto e «in presenza di patologie con scarso compenso clinico» (§ 3.2) – di essere sottoposto a visita (con implicito rinvio all'art. 41, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008)⁸, nell'evidente impossibilità del medico competente di conoscere potenziali situazioni di fragilità non segnalate.

A questo flusso informativo non può dirsi ovviamente estraneo il datore di lavoro, chiamato a fornire al sanitario «una dettagliata descrizione della mansione svolta dal lavoratore o dalla lavoratrice e della postazione/ambiente di lavoro dove presta l'attività, nonché le informazioni relative all'integrazione del documento di valutazione del rischio, in particolare con riferimento alle misure di prevenzione e protezione adottate per mitigare il rischio da SARS-CoV-2, in attuazione del *Protocollo condiviso* del 24 aprile 2020» (§ 3.3), dovendo il medico stabilire se il particolare profilo di rischio del lavoratore, legato alle sue caratteristiche individuali, sia, o meno, compatibile con quello dell'attività da lui svolta e del contesto ambientale, alla luce delle modalità di trasmissione del virus. Ciò che appare una declinazione, riferita alla specifica fattispecie, del generale obbligo, che grava sul datore di lavoro ai sensi dell'art. 18, comma 2, del d.lgs. n.

⁶ Cfr. C. LAZZARI, *Sicurezza sul lavoro e Covid-19. Appunti per una prospettiva di genere*, in questa “Rivista”, 2020, n. 1, II, p. 7 ss.

⁷ Volendo, C. LAZZARI, *La sorveglianza sanitaria eccezionale*, cit., p. 19 ss., ed ivi per ulteriori riferimenti.

⁸ La visita dovrà svolgersi nel rispetto delle regole di sicurezza che il § 5 della Circolare richiama.

81/2008, di comunicare al medico competente (oltre che al Responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi) una serie di informazioni in merito, tra l'altro, alla natura dei rischi, l'organizzazione del lavoro, la programmazione e l'attuazione delle misure preventive e protettive, la descrizione degli impianti e dei processi produttivi.

3. Il ruolo dell'art. 5 dello Statuto dei lavoratori

Se, alla luce di quanto testé osservato, la Circolare ha, tutto sommato, buon gioco a colmare in via interpretativa il segnalato vuoto normativo nelle realtà in cui è presente il medico competente, sfruttando le potenzialità del sistema aziendale di prevenzione delineato dal d.lgs. n. 81/2008, diverso il discorso per i lavoratori fragili che prestano la propria attività in quelle prive di un sanitario, lasciate evidentemente "scoperte" dalla mancata proroga dell'art. 83: è il caso di alcune scuole, come osserva la Circolare in un passaggio (§ 3.2) che ne tradisce l'origine e l'ispirazione. In questa ipotesi – e ferma restando la possibilità, per il datore di lavoro pur non soggetto all'obbligo di designare il medico *ex art.* 18, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, di nominarne uno – il ricorso agli strumenti della legislazione ordinaria si concretizza nel richiamo all'art. 5, comma 3, della l. n. 300/1970. Quest'ultimo, com'è noto, riconosce al datore di lavoro la facoltà di far controllare l'idoneità fisica del lavoratore da parte di enti pubblici ed istituti specializzati di diritto pubblico, identificati dal § 3.2 della Circolare nelle Aziende sanitarie locali, nei Dipartimenti di medicina legale e medicina del lavoro delle Università e nell'Inail, già individuato dall'art. 83 quale ente deputato a fornire prestazioni, nell'ambito del sistema di sorveglianza sanitaria eccezionale, in favore dei datori di lavoro privi del medico competente.

Insomma, la disposizione dello Statuto, da molti ritenuta ormai desueta, se non addirittura implicitamente abrogata, in virtù della sopraggiunta disciplina rappresentata, da ultimo, dal d.lgs. n. 81/2008⁹, riscopre con la Circolare interministeriale in oggetto un'inedita attualità. Il che pare altamente simbolico, nel cinquantesimo dell'emanazione della normativa statutaria. Certo, non si può non rilevare, nella scelta interpretativa ministeriale, la presenza comunque di qualche tratto di specialità, nella misura in cui i controlli di cui parla l'art. 5, comma 3, hanno natura facoltativa, in quanto discrezionalmente richiesti dal datore di lavoro nel proprio interesse¹⁰, mentre, nella fattispecie, si tratta di accertamenti evidentemente

⁹ Cfr., da ultimo, R. DEL PUNTA, *Commento all'art. 2110 codice civile*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Milano, WKI, 2020, p. 519; ID., *Commento all'art. 5 Statuto lavoratori*, *ivi*, p. 975.

¹⁰ Sul differente campo applicativo dell'art. 5 della l. n. 300/1970 rispetto all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008, cfr. P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras Edizioni, 2017, p. 237 e, volendo, C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Torino, Utet giuridica, 2015, pp. 787-788.

obbligatori, una volta che il datore di lavoro sia chiamato in causa dal lavoratore, e disposti a tutela della salute di quest'ultimo¹¹. Non a caso, la Circolare evoca anche in questa ipotesi l'istituto della sorveglianza sanitaria, laddove si riferisce espressamente alla necessità che venga assicurata al lavoratore la possibilità di richiederne al datore di lavoro l'attivazione benché in assenza di un medico competente (§ 3.2). Sì che, pure sotto il profilo del soggetto che mette in moto la procedura, sembra potersi riscontrare un rovesciamento per così dire di prospettiva rispetto all'usuale meccanismo operativo della norma in questione. Ma tant'è: la lacuna creata dall'opinabile operazione realizzata dal d.l. n. 83/2020 non consentiva di fare altrimenti.

4. *La questione del rilievo dell'età*

Certamente, però, il profilo che più di altri ha richiamato l'attenzione anche dei non addetti ai lavori è quello relativo al rilievo dell'età, rispetto al quale, come si accennava, pare evidente la volontà di orientarsi verso un'interpretazione più rigida, funzionale ad evitare la paralisi di servizi essenziali, scongiurando fenomeni di massiccia astensione dall'attività lavorativa in presenza non sempre connessi a effettive situazioni di fragilità.

Invero, mentre la formulazione dell'art. 83 considerava detto parametro come fattore di rischio a sé stante – in linea con le indicazioni contenute nella Circolare del Ministero della Salute del 29 aprile 2020¹², recante «Indicazioni operative relative alle attività del medico competente nel contesto delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro e nella collettività», e nel «Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione», elaborato dall'Inail nell'aprile 2020 e approvato dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS) istituito presso la Protezione Civile¹³ – lo stesso Ministero cambia, ora, rotta. Del resto, stando al suo oggetto, la Circolare n. 13/2020 fornisce «aggiornamenti e chiarimenti, con particolare riguardo ai lavoratori e alle lavoratrici “fragili”», relativamente a quanto previsto in proposito proprio dalla citata Circolare del 29 aprile.

Ciò viene giustificato alla luce delle maggiori conoscenze scientifiche di cui si dispone oggi in relazione al virus SARS-CoV-2, che inducono a porre l'accento

¹¹ Vero è che, secondo il § 3.2, «il datore di lavoro potrà inviare il lavoratore o la lavoratrice a visita...», ma, anche alla luce di altri passaggi dello stesso paragrafo ricordati nel testo, sembra formula permissiva.

¹² «I dati epidemiologici rilevano una maggiore fragilità nelle fasce di età più elevate della popolazione (>55 anni di età)...nonché in presenza di co-morbilità che possono caratterizzare una maggiore rischiosità».

¹³ Il documento ipotizzava, infatti, l'introduzione di una «sorveglianza sanitaria eccezionale» che verrebbe effettuata sui lavoratori con età >55 anni o su lavoratori al di sotto di tale età ma che ritengano di rientrare, per condizioni patologiche, in questa condizione anche attraverso una visita a richiesta».

più sulla presenza di malattie pregresse, specie se associate, che non sull'elemento anagrafico in sé e per sé considerato (§ 3.1). I dati epidemiologici più recenti, prodotti dal sistema di sorveglianza gestito dall'Istituto Superiore di Sanità, nonché quelli derivanti dall'analisi delle cartelle sanitarie dei pazienti deceduti, mostrano, infatti, una «maggiore fragilità nelle fasce d'età più elevate della popolazione in presenza di alcune tipologie di malattie cronico degenerative (ad es. patologie cardiovascolari, respiratorie e dismetaboliche)». Pertanto, «l'andamento crescente dell'incidenza della mortalità all'aumentare dell'età è correlabile alla prevalenza maggiore di tali patologie nelle fasce più elevate dell'età lavorativa», con la conseguenza che tale parametro, da solo, non costituisce elemento sufficiente per definire una condizione di fragilità. Lo stato delle conoscenze in materia appare, d'altra parte, talmente fluido da richiedere continui adattamenti, sicché il giurista non può che prendere atto del cambiamento che, a quanto pare, si è prodotto nelle evidenze scientifiche, le quali si riflettono in termini dinamici sul concetto di fragilità, potendo questo evolversi in relazione alle eventuali nuove acquisizioni, di carattere epidemiologico e clinico, che dovessero emergere nel tempo.

Semmai, v'è da chiedersi se tali acquisizioni possano retroagire sugli accertamenti già avvenuti, tanto più che, sebbene la Circolare non ne faccia menzione, l'art. 90, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 34/2020, inserito in sede di conversione, prevede che «fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, il medesimo diritto allo svolgimento delle prestazioni di lavoro in modalità agile è riconosciuto, sulla base delle valutazioni dei medici competenti, anche ai lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio da virus SARS-CoV-2, in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o, comunque, da comorbilità che possono caratterizzare una situazione di maggiore rischiosità accertata dal medico competente, nell'ambito della sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 83 del presente decreto, a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione lavorativa»¹⁴. Norma, questa, prorogata sino al 15 ottobre 2020, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 83/2020, che ha continuato a configurare l'età quale autonomo fattore di rischio, quantunque – sterilizzato, dal 1° agosto, il presupposto, almeno formale, per la sua operatività, ossia l'art. 83 ivi richiamato – essa, da un punto di vista strettamente giuridico, avrebbe dovuto consentire di accedere al (o mantenere il) regime di lavoro agile solo a chi si fosse visto riconoscere la propria condizione di fragilità entro il 31 luglio. In ogni caso, appare intuitivo il rischio di disparità di trattamento a seconda del momento temporale in cui detta condizione risulta accertata. In proposito, peraltro, paiono valere due considerazioni.

¹⁴ V., da ultimo, M.D. FERRARA, *Oltre l'emergenza: lavoro, conciliazione e agilità in condizioni di fragilità*, in "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 426/2020", p. 19.

Da un lato, anche antecedentemente alla Circolare n. 13/2020, l'art. 90, comma 1, secondo periodo, sembrando riconoscere il diritto di cui si è detto non in termini assoluti, ma «sulla base delle valutazioni dei medici competenti», pareva escludere ogni automatismo fra superamento di una determinata soglia anagrafica e accesso al lavoro agile, potendo, ad esempio, il medico prescrivere misure protettive ulteriori rispetto a quelle usualmente impiegate (come filtranti facciali FFP2, barriere fisiche, distanziamento maggiore del metro convenzionalmente indicato) o suggerire l'adozione, da parte del datore di lavoro, di soluzioni organizzative (quali mutamenti di mansioni o di orario), tali da consentire al lavoratore di prestare la propria attività in presenza nelle medesime condizioni di sicurezza garantite dal lavoro a distanza (e al netto di ogni considerazione sulla valutazione, rimessa al medesimo datore, circa la compatibilità della modalità agile con le mansioni svolte: ciò che sembrerebbe confermare ulteriormente l'assenza di automatismi).

Dall'altro lato, la Circolare (§ 3.3) rimarca «la necessità di ripetere periodicamente la visita anche alla luce dell'andamento epidemiologico e dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche in termini di prevenzione, diagnosi e cura»: una sorta di visita medica periodica *ex art.* 41, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 81/2008, la cui cadenza, come consente la norma, è «stabilita dal medico competente in funzione della valutazione del rischio», a sua volta, però, dipendente dalla situazione emergenziale di contesto.

In ogni modo, anche le osservazioni da ultimo sviluppate inducono a ritenere che la delicata questione rappresentata dalla gestione dei lavoratori fragili avrebbe richiesto un intervento – in via legislativa, non già interpretativa – ben più meditato e organico: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al nodo, ancora irrisolto¹⁵, del trattamento giuridico da riconoscere ai soggetti che non possono svolgere la propria attività né in presenza, né a distanza; o alla necessità di coordinare il citato art. 90, comma 1, secondo periodo, con il mutato quadro normativo, dal quale è stata espunta la sorveglianza sanitaria eccezionale, ma che appresta comunque, pur se con alcuni adattamenti, meccanismi alternativi di accertamento della condizione di fragilità. Invero, nel confuso coacervo di fonti (intese in senso lato) che hanno contribuito a edificare il diritto della salute e sicurezza sul lavoro dell'emergenza, il primo bene a rischiare di essere sacrificato è l'effettività della tutela per chi ne sia davvero bisognoso.

Abstract

Il contributo riflette sulle tutele apprestate dall'ordinamento in favore dei lavoratori fragili, dopo il superamento dell'istituto della sorveglianza sanitaria eccezionale e alla luce delle indicazioni contenute nella Circolare interministeriale n. 13/2020.

¹⁵ V., *amplius*, C. LAZZARI, *La sorveglianza sanitaria eccezionale*, cit., p. 22.

The essay reflects on the protections established by the legal system in favor of fragile workers, after passing the legal arrangement institute of the exceptional health surveillance and in light of the indications contained in the Interministerial Circular No. 13/2020.

Parole chiave

Coronavirus, Salute e sicurezza, Lavoratori fragili, Sorveglianza sanitaria, Medico competente

Keywords

Coronavirus, Health and safety, Fragile workers, Health surveillance, Occupational Health Physician (OHP)

I contributi presenti nella Parte II Note e dibattiti sono stati preventivamente valutati dalla Redazione della Rivista

Hanno collaborato a questo fascicolo:

Andrea Allamprese, professore associato di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia

Claudio Arlati, Sindnova

Sara Autieri, Sindnova

Stefano Bellomo, professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Roma La Sapienza

Camilla Martins dos Santos Benevides, Avvocata in Brasile e Dottoranda di ricerca in "Autonomia privata, impresa, lavoro e tutela dei diritti nella prospettiva europea ed internazionale - Curriculum di Diritto del Lavoro" alla Sapienza

Francesca Biasiotti, Consulente SSL

Eugenio Erario Boccafurni, Avvocato e Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro – Università di Roma La Sapienza

V. Boccuni, INAIL

Olivia Bonardi, professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università Statale di Milano

Stefano Cairoli, Università degli Studi di Perugia

Sebastiano Calleri, Responsabile CGIL Sicurezza e salute sui luoghi di lavoro

S. Costa, Università degli Studi di Perugia

Valerio De Berardinis, avvocato e dottorando di ricerca in diritto private europeo presso l'Università "Sapienza" di Roma

Irene Delaria, Ufficio salute e sicurezza sul lavoro, UIL

Aneglo Delogu, Angelo Delogu, assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo e Caporedattore dell'Osservatorio "Olympus" per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Daniele Di Nunzio, Fondazione Giuseppe di Vittorio,

Gianni Fenu, Professore Ordinario in Scienze matematiche e informatiche, Università degli Studi di Cagliari

Fabrizio Ferraro, Professore a contratto in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Perugia

Cinzia Frascheri, Responsabile nazionale CISL salute e sicurezza sul lavoro

Diana Gagliardi, ricercatrice INAIL

M.G. Galli, Università degli Studi di Perugia

Valentino Gardi, Specialista in Professioni Legali, indirizzo giudiziario forense. Cultore della materia in Diritto della navigazione e in Diritto delle infrastrutture e dei trasporti presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Alessio Giuliani, Addetto alle risorse umane e Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro – Università di Roma “La Sapienza”

Daniela Lariccia, laureata in Scienze Politiche e in Relazioni Internazionali, dottoranda in Diritto del Lavoro presso l'Università di Roma “Sapienza”, esperta in politiche attive del lavoro e formazione professionale

Chiara Lazzari, professore associato di Diritto del lavoro e docente di Laboratorio di diritto sindacale e del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo, già ricercatrice *ex art. 24, comma 3, lett. b, della l. n. 240/2010*

Michele Marchesi, Università degli Studi di Cagliari

Arturo Maresca, Professore ordinario di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università “La Sapienza” di Roma

Marco Mirabile, INAIL

Antonio Preteroti, Professore associato di Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia

Roberta Rainone, dottoranda di ricerca alla Sapienza Università di Roma

Luisa Rocchi, dottoranda di ricerca, Sapienza Università di Roma

Beatrice Rossilli, dottoressa in Giurisprudenza nella Sapienza Università di Roma

Sabato Rozza, Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro – Università di Roma “La Sapienza”

Donatella Vasselli, INAIL

Denise Zarra, INAIL

Il fascicolo è stato chiuso nel mese di dicembre 2020