

APPROFONDIMENTO DEL 07/05/2020

## CONTRASTO ALLA DIFFUSIONE DEL COVID-19 NEI LUOGHI DI LAVORO

### I POSSIBILI EFFETTI PENALI PER INOSERVANZA DELLE NORMATIVE DA PARTE DELL'IMPRENDITORE

#### 1. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO “SPECIALE”

L’articolo 1, comma 1, n. 7) del **DPCM adottato il giorno 11 marzo 2020** prevede (*rectius*, raccomanda):

- alla lettera d) che le imprese “*in ordine alle attività produttive e alle attività professionali (...) 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*”;
- alla lettera e) che “*siano incentivate le operazioni di sanificazione dei luoghi di lavoro*”.

Peraltro, “*in relazione a quanto disposto nell’ambito dei numeri 7 e 8*”, con la norma contenuta nel successivo numero 9) dell’articolo 1 di tale provvedimento si è voluto favorire, “*limitatamente alle attività produttive, intese tra organizzazioni datoriali e sindacali*”. Tali disposizioni solo in apparenza sono state adottate nella forma della “raccomandazione” - come se, cioè, non si volesse attribuire alle attività da compiere carattere di cogenza - mentre, in realtà - come vedremo - costituiscono veri e propri obblighi che i datori di lavoro sono tenuti ad adempiere per avviare la “ripresa” dell’attività produttiva.

Inoltre, in attuazione della norma contenuta nell'articolo 1, comma 1, n. 9) del DPCM *de quo*, il giorno 14 marzo 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro dell'economia, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro della salute hanno sottoscritto con le parti sociali il ***"Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro"***. Tale documento *"contiene linee guida condivise tra le Parti per agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio negli ambienti di lavoro"*, dal momento che - secondo i contraenti - *"la prosecuzione delle attività produttive può avvenire solo in presenza di condizioni che assicurino alle persone che lavorano adeguati livelli di protezione"*. È, infatti, *"obiettivo prioritario"* del Governo e delle organizzazioni datoriali e sindacali *"coniugare la prosecuzione delle attività produttive con la garanzia di condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro e delle modalità lavorative"*.

Si richiama l'attenzione sul primo periodo della parte dispositiva (*"si stabilisce che"*) di questo Protocollo, che ha, senza dubbio, carattere ben più marcato di una semplice *"raccomandazione"* e recita: *"le imprese adottano il presente protocollo di regolamentazione all'interno dei propri luoghi di lavoro, oltre a quanto previsto dal suddetto decreto, applicano le ulteriori misure di precauzione di seguito elencate - da integrare con altre equivalenti o più incisive secondo le peculiarità della propria organizzazione, previa consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali - per tutelare la salute delle persone presenti all'interno dell'azienda e garantire la salubrità dell'ambiente di lavoro"*. Il tenore di tale disposizione non lascia spazio a dubbi: alle imprese che esercitano attività consentite e che intendano continuare a compierle è, in buona sostanza, fatto obbligo di adottare le misure indicate nel Protocollo.

Orbene, da un esame del testo del Protocollo si evince che le misure più rilevanti ai fini della nostra analisi, sono:

- 1) l'adozione di *"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"*;
- 2) la *"incentivazione di operazioni di sanificazione nei luoghi di lavoro"*.

In sintesi, le *"misure di precauzione"* che le *"imprese devono adottare all'interno dei propri luoghi di lavoro (...) per tutelare la salute delle persone presenti all'interno dell'azienda e garantire la salubrità dell'ambiente di lavoro"* consistono nel dovere di:

- 1) *"informare tutti i lavoratori e chiunque entri in azienda circa le disposizioni delle Autorità"*;
- 2) regolamentare le *"modalità di ingresso in azienda"* dei lavoratori, dei *"fornitori esterni"*, dei *"trasportatori"* e dei *"visitatori"* (ad esempio, imprese di pulizie e di manutenzione);

- 3) effettuare “*pulizia giornaliera e sanificazione periodica dei locali, degli ambienti, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni e di svago*”;
- 4) imporre che “*le persone presenti in azienda adottino tutte le precauzioni igieniche, in particolare per le mani*” e usino “*dispositivi di protezione individuale*”;
- 5) disciplinare l’accesso “*agli spazi comuni*” dell’azienda e la permanenza in essi; “*gli spostamenti interni, le riunioni e gli eventi interni*”, così come “*l’entrata e l’uscita dei dipendenti*”;
- 6) far proseguire “*la sorveglianza sanitaria (...) perché rappresenta una ulteriore misura di prevenzione di carattere generale: sia perché può intercettare possibili casi e sintomi sospetti del contagio, sia per l’informazione e la formazione che il medico competente può fornire ai lavoratori per evitare la diffusione del contagio*”.

Successivamente, nel **DPCM emanato il giorno 22 marzo 2020**, con la norma di cui all’articolo 1, comma 3, è stato stabilito che “*le imprese le cui attività non sono sospese rispettano i contenuti del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure (...) sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali*”. Come sopra anticipato, è facile rilevare che le misure - all’inizio “raccomandate” nel DPCM del giorno 11 marzo 2020 e demandate, quanto alla loro individuazione, a un Protocollo attuativo - sono ora “da rispettare”, poste cioè come condizione essenziale affinché “*le imprese le cui attività non sono sospese*” possano proseguire. È di tutta evidenza, pertanto, che l’adozione di tali misure ha assunto carattere “obbligatorio”, con ciò potendosi delineare, in ipotesi di inosservanza o non idoneità di queste, profili di responsabilità anche di natura penale a carico del datore di lavoro.

Dopo l’adozione dei provvedimenti fin qui esaminati, è stato emanato il **D.L. n. 19/2020**, il quale interessa il presente studio in relazione ad alcuni precetti contenuti nel comma 2 dell’articolo 1 e, in particolare, quelli di cui:

- alla lettera z), secondo la quale possono essere esclusi dal provvedimento di “*limitazione o sospensione*” dell’attività i “*servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale*”;

- alla lettera gg), che prevede lo svolgimento delle “*attività consentite*” “*previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio*”.

A tali precetti è data attuazione attraverso il “Protocollo condiviso” di cui sopra, sottoscritto in data 14 marzo 2020, che rimane in vigore e spiega i propri effetti, poiché, ai sensi del comma 3 dell’articolo 2 del D.L. n. 19/2020, *“continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data (...) 11 marzo 2020”*. Ora, poiché il Protocollo in questione è stato adottato in attuazione del citato DPCM, non vi è dubbio che le prescrizioni in esso contenute conservano efficacia anche in seguito alla emanazione del D.L. n. 19/2020.

La successiva norma ex articolo 4 del D.L. n. 19/2020 stabilisce le sanzioni (penali e amministrative) da applicarsi per le violazioni, in particolare, delle regole sopra enunciate.

Orbene, ai sensi del comma 1 dell’articolo 4 in commento, *“salvo che il fatto costituisca reato”*, il *“mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all’articolo 1, comma 2”* - e cioè quelle indicate nelle sopra richiamate lettere z) e gg) - *“è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall’articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità”*.

Alla violazione della condotta imposta dalla norma di cui alla sopra richiamata lettera z) del comma 2 dell’articolo 1 è stato riservato un trattamento punitivo improntato ad estrema severità, perché oltre alla sanzione penale o amministrativa (a seconda della gravità e delle conseguenze della condotta) è prevista quella *“amministrativa accessoria della chiusura dell’esercizio o dell’attività da 5 a 30 giorni”*.

Dell’articolato quadro normativo sin qui delineato fa parte anche la **Circolare n. 13 emanata dall’Inail** il 3 aprile 2020, la quale, nel definire l’ambito applicativo della tutela assicurativa - stabilita dall’articolo 42, comma 2, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 - nei casi accertati di infezione da nuovo coronavirus, avvenuti in occasione di lavoro, ha precisato che *“secondo l’indirizzo vigente in materia di trattazione dei casi di malattie infettive e parassitarie, l’Inail tutela tali affezioni morbose, inquadrandole, per l’aspetto assicurativo, nella categoria degli infortuni sul lavoro: in questi casi, infatti, la causa virulenta è equiparata a quella violenta. In tale ambito delle affezioni morbose, inquadrate come infortuni sul lavoro, sono ricondotti anche i casi di infezione da nuovo coronavirus occorsi a qualsiasi soggetto assicurato dall’Istituto”*.

L’Istituto ha, inoltre, spiegato che la disposizione ex articolo 42 del D.L. n. 18/2020 *“chiarisce che la tutela assicurativa Inail, spettante nei casi di contrazione di malattie infettive e parassitarie negli ambienti di lavoro e/o nell’esercizio delle attività lavorative, opera anche nei casi di infezione da nuovo coronavirus contratta in occasione di lavoro per tutti i lavoratori assicurati all’Inail”*, riconoscendo, pertanto, che *“i casi di infezione da nuovo coronavirus”* sono da inquadrare nell’ambito delle *“malattie infettive e*

*parassitarie*" e, come tali, riconducibili alla categoria degli "*infortuni sul lavoro*".

**In data 24 aprile 2020, Governo e Parti Sociali hanno "integrato" il Protocollo sottoscritto il 14 marzo 2020.** La principale novità che si riscontra in tale documento, rispetto al precedente, è contenuta nella premessa e consiste in una vera e propria disposizione precettivo-sanzionatoria, in base alla quale "*la mancata attuazione del Protocollo che non assicuri adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza*".

Tale precetto riveste carattere di notevole importanza, perché la mancata attuazione delle misure di protezione previste nel Protocollo potrebbe avere riflessi di natura penale sia ai sensi del Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (adottato con il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successivi aggiornamenti) sia nell'ipotesi in cui da tale inosservanza derivassero conseguenze dannose ai lavoratori.

Infine, **in data 26 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato un nuovo decreto** con il quale è stata inaugurata la cosiddetta "Fase 2" relativa alle misure in materia di contenimento e alla gestione dell'emergenza epidemiologica. A prescindere da ogni considerazione in ordine all'effettivo avvio con tale provvedimento di un tangibile allentamento della "morsa" restrittiva della liberà personale e di una "ripresa" dell'esercizio delle attività commerciali, è da osservare che in tale decreto è stata definitivamente "consacrata" la cogenza delle misure di protezione che "*le imprese, le cui attività non sono sospese*" sono tenute ad adottare. Infatti, al comma 6 dell'articolo 2 di questo DPCM, sono richiamati i Protocolli condivisi del 20 marzo 2020 e del 24 aprile 2020, al cui rispetto le imprese sono espressamente obbligate ed è previsto che "*la mancata attuazione dei protocolli che non assicuri adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza*".

Dunque, in forza di tale norma, l'obbligo per le imprese di adottare le misure scaturisce sia dal termine "rispettano" - tempo verbale che esclude qualsivoglia discrezionalità - sia dal fatto che la "*mancata attuazione dei protocolli*" è sanzionata con la misura delle "*sospensione dell'attività*".

## 2. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO “GENERALE”

L’obbligo di adottare le misure stabilite dalla normativa sopra delineata scaturisce altresì dalla disposizione - di ordine generale - racchiusa nel preceitto di cui all’articolo 18, comma 1, del **Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. n. 81/2008)**, il quale, tra i vari obblighi posti a carico del datore di lavoro, prevede anche quelli di:

- “*d) fornire ai lavoratori i necessari e idonei dispositivi di protezione individuale*”;
- “*i) informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione*”;
- “*m) astenersi, salvo eccezione debitamente motivata da esigenze di tutela della salute e sicurezza, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave e immediato*”.

Non vi è, infatti, dubbio che le misure di precauzione che le imprese devono adottare in forza del DPCM del 26 aprile 2020 - che ha *in toto* recepito il Protocollo del 24 aprile 2020 - rientrano tra quelle indicate nella citata lettera d) del comma 1, dell’articolo 18 del D.Lgs. n. 81/2008. Ora, mentre la violazione delle disposizioni di cui alle lettere i) e m) dell’articolo 18, comma 1, in esame non è assistita da alcuna sanzione, penale o amministrativa, invece, la trasgressione dell’obbligo stabilito dalla lettera d), ovvero omettere di “*fornire ai lavoratori i necessari e idonei dispositivi di protezione individuale*”, è punita, ai sensi dell’articolo 55, comma 5, lettera d) del medesimo decreto legislativo, con la pena alternativa dell’arresto da due a quattro mesi o dell’ammenda da 1.664,00 a 6.576,00 euro.

Si deve, pertanto, concludere che la mancata adozione delle misure sanitarie previste dai Protocolli condivisi del 24 aprile 2020 (e richiamati dal comma 6 dell’articolo 2 del DPCM del 26 aprile 2020) potrebbe essere punita anche ai sensi del combinato disposto degli articoli 18, comma 1, lettera d) e 55, comma 5, lettera d) del D. Lgs. n. 81/2008.

In definitiva, la condotta omissiva (che consiste nella mancata adozione delle misure sanitarie previste dai Protocolli condivisi del 24 aprile 2020) integra una fattispecie di reato a prescindere dal fatto che, a causa di ciò, il lavoratore abbia o meno riportato lesioni, rappresentate, nel caso di specie, dalla “*infezione da nuovo coronavirus*” che, come sopra illustrato, rientra tra le “*malattie infettive e parassitarie*” ricomprese nella categoria degli “*infortuni sul lavoro*”.

Un’altra norma del D.Lgs. n. 81/2008, alla luce della quale può ritenersi punibile sotto il profilo penale “*la mancata attuazione dei protocolli che non assicuri adeguati livelli di protezione*” (anche se non si è verificato alcun infortunio sul lavoro “da infezione”), è quella contenuta nell’articolo 282, la quale sanziona con l’arresto da tre a sei mesi o con l’ammenda da 2.740,00

a 7.014,00 euro la violazione dell’obbligo stabilito nel preceitto, *ex articolo 271* dello stesso decreto legislativo, secondo cui, nella valutazione del rischio di cui all’articolo 17, comma 1, il datore di lavoro ha l’obbligo di tenere conto di tutte le informazioni disponibili relative alle “*caratteristiche degli agenti biologici*”, che presentano un pericolo per la salute del lavoratore, e di adottare, in relazione ai rischi accertati, le misure protettive e preventive.

È, infine, da menzionare **la norma del codice civile, contenuta nell’articolo 2087**, secondo la quale “*l’imprenditore è tenuto ad 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*”. Non c’è dubbio che anche questa, infatti, rappresenti uno dei pilastri su cui si regge l’impalcatura della responsabilità penale del datore di lavoro che, pur in assenza di un fatto lesivo, non abbia attuato i protocolli di protezione.

Nelle sentenze emanate dalla Corte di Cassazione, sovente si riscontra il richiamo al preceitto di cui all’articolo 2087 del codice civile, la cui lesione costituisce una fonte di responsabilità penale ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008.

### 3. I RIFLESSI DI NATURA PENALE DELLA INOSSERVANZA DELLE DISPOSIZIONI DETTATE PER CONTRASTARE E CONTENERE LA DIFFUSIONE DEL VIRUS

Dal telaio normativo costituito dai decreti legge, DPCM e Protocolli condivisi, che si sono succeduti nel tempo, è agevole osservare che le misure da adottare per contrastare e contenere la diffusione del virus Covid-19 da mere “raccomandazioni” sono divenute vere e proprie norme precettive, la cui inosservanza può senza dubbio avere rilievi di natura penale.

Non vi è, infatti, alcun dubbio che le misure sopra delineate sono da ricomprendere tra le misure antinfortunistiche che il datore di lavoro, quale responsabile della sicurezza, ha l’obbligo di predisporre in virtù della generale disposizione di cui all’articolo 2087 del codice civile. Ora, poiché all’imprenditore la legge attribuisce il ruolo di garante dell’incolumità fisica dei prestatori di lavoro, la mancata adozione di strumenti e di misure idonee a garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro integra le fattispecie di reato contenute nel Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, adottato con il citato D.Lgs. n. 81/2008, n. 81<sup>1</sup>. È, pertanto, penalmente sanzionata la condotta del datore di lavoro che ometta di adottare le misure sanitarie sopra richiamate, perché egli è tenuto, in forza delle comuni regole di prudenza, diligenza e perizia, che presiedono la materia della sicurezza sul lavoro, a predisporre le migliori -

---

<sup>1</sup> v. Cass. Pen., Sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 8168, Bozzi; Cass. Pen., Sez. IV, 21 ottobre 2014-29 gennaio 2015, n. 4361, Ottino

anche “atipiche” - misure tecnicamente possibili, di tipo igienico, sanitario e antinfortunistico<sup>2</sup>.

Bisogna, poi, aggiungere che la mancata adozione delle misure sanitarie in discorso all’interno dell’impresa determina profili di responsabilità penale anche in riferimento alla posizione di tutti quei soggetti che vengano in contatto con le persone e l’ambiente in cui è svolta l’attività professionale (ad esempio i clienti e i fornitori). Ciò in base al principio secondo cui le norme antinfortunistiche sono dettate non soltanto per la tutela dei lavoratori nell’esercizio della loro attività, ma anche a tutela dei terzi che si trovino nell’ambiente di lavoro, indipendentemente dall’esistenza di un rapporto di dipendenza con il titolare dell’impresa. Tuttavia, come sopra già illustrato, è necessario che sussista tra siffatta violazione e l’evento dannoso un legame causale, il quale ricorre se il fatto sia ricollegabile all’inosservanza delle predette norme secondo i principi di cui agli articoli 40 e 41 del codice penale.

Non vi è dubbio, infine, che, nel caso in cui risultasse provato che il lavoratore o il terzo abbia contratto il virus nell’ambiente di lavoro e fosse riscontrata la mancata adozione da parte del titolare dello Studio delle misure imposte dalla normativa sopra citata, questi risponderà del reato di lesioni personali (gravi o gravissime e, comunque aggravate dall’averle commesse con la violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, a norma dell’articolo 590 del codice penale) o, nel caso di decesso, di omicidio per colpa grave (articolo 589 del codice penale).

Dipartimento Scientifico

**Fondazione Studi  
Consulenti del Lavoro**

Consiglio Nazionale dell’Ordine

*A cura di:*  
*Gaetano Pacchi*

---

<sup>2</sup> v. Cass. Pen., Sez. IV, 29 gennaio 2020, n. 10135, Pontarelli