

LE ATTIVITA' ESTRATTIVE AL TEMPO DEL CORONAVIRUS

Domenico Savoca

25 giugno 2020

La pandemia COVID 19 ha segnato con particolare rigore il settore estrattivo, seppure in modo differenziato tra le diverse tipologie di attività produttive, in considerazione del funzionamento della filiera all'interno della quale risultavano inserite le attività stesse.

Si sono susseguiti numerosi provvedimenti, dello Stato e delle regioni, in relazione alle problematiche introdotte dal virus SARS.CoV - 2, sia per limitare l'attività industriale, sia per imporre vincoli operativi per ridurre i rischi dei lavoratori da esposizione biologica, sia per attenuare le responsabilità dei datori di lavoro, alle prese con una problematica di eccezionale rilevanza per la salute dei lavoratori e in assenza di dati certi in relazione agli effetti sulla salute stessa durante l'attività lavorativa.

Per la prima volta le regole prevenzionistiche sono state determinate da un accordo tripartito tra il Governo e le parti datoriali e sindacali, superando, di fatto, la rigidità del Testo Unico sulla sicurezza del lavoro – decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e della legislazione specifica in materia di polizia mineraria. Lo stesso accordo, nell'ambito della legislazione di emergenza legata alla necessità di definire azioni finalizzate al contrasto e al contenimento dell'emergenza sanitaria COVID 19, ha avuto un riconoscimento legislativo quale protocollo idoneo a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento.

I decreti e le circolari del Ministero della salute, le circolari e le istruzioni dell'INAIL, i documenti dell'Istituto Superiore di Sanità, i documenti del Coordinamento delle Regioni e i decreti regionali, in attuazione e integrazione della legislazione nazionale e dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) si sono susseguiti, talvolta in carenza di coordinamento, seguendo l'evoluzione della pandemia.

Attualmente il sistema delle Pubbliche Amministrazioni è riuscito a stabilizzare il complesso delle norme e dei vincoli a livello nazionale, con qualche strappo da parte delle singole Regioni, più per motivi di visibilità politica che non di effettiva necessità, essendo la pandemia da COVID 19 di rilievo planetario.

Si esamineranno di seguito, sommariamente, le specifiche problematiche che hanno caratterizzato l'intero processo attuativo della prevenzione e della riduzione dei rischi relativamente alla pandemia COVID 19 sui luoghi di lavoro.

Protocollo per il contrasto e il contenimento dell'emergenza sanitaria COVID 19

L'accordo tripartito del 24 aprile 2020, che, peraltro, modificava un accordo precedente, è stato recepito con DPCM del 26 aprile 2020 e quindi confermato con i successivi provvedimenti della

Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui l'ultimo in data 11 giugno 2020, il quale, all'articolo 2, Misure di contenimento del contagio per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali, prevede: sull'intero territorio nazionale tutte le attività produttive industriali e commerciali rispettano i contenuti del protocollo condiviso sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali.

Naturalmente il protocollo condiviso, contenendo riferimenti di carattere generale, deve essere calato nelle specifiche realtà estrattive, che hanno peculiari problematiche applicative, come anche evidenziato dalla legislazione specifica in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nelle cave e nelle miniere.

Occorre valutare concretamente il rapporto tra la legislazione in materia di tutela della sicurezza di cui al Testo Unico, con particolare riferimento all'esposizione ad agenti biologici, e quella emergenziale di cui al protocollo condiviso con le parti sociali.

Il protocollo condiviso può coincidere con procedure già adottate in sede di valutazione dei rischi, integrate secondo le necessità, e costituisce un addendum al Documento di Sicurezza e Salute (DSS) di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 624/1996 o al DSS Coordinato di cui all'articolo 9 del medesimo decreto legislativo. Non occorre procedere, pertanto, alla modifica del documento di valutazione dei rischi (DSS).

Risulta di particolare interesse la nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 89 del 13 marzo 2020, che, con encomiabile tempismo, affronta le problematiche specifiche in merito agli adempimenti datoriali per la valutazione del rischio emergenza coronavirus. La nota, pur non riguardando gli adempimenti dei datori di lavoro del settore estrattivo, costituisce in valido riferimento anche per le attività minerarie.

La nota sopra richiamata correttamente riporta che nel caso dell'emergenza COVID 19 *la valutazione del rischio e le relative misure di contenimento, di prevenzione e comportamentali sono, per forza di cose, rimesse al Governo, alle Regioni, ai Prefetti, ai Sindaci e ai Gruppi di esperti chiamati ad indicare in progress le misure ed i provvedimenti che via via si rendono più opportuni in ragione della valutazione evolutiva dell'emergenza.*

In tale ottica, il margine di valutazione e determinazione dei datori di lavoro appare evidentemente limitato all'attuazione attenta e responsabile delle misure che le predette Autorità stanno adottando, assicurando che tutto il personale vi si attenga, regolamentando le attività svolte in una prospettiva di sano ed attivo coinvolgimento consapevole del personale medesimo.

L'accordo tripartito del 24 aprile 2020 costituisce sostanzialmente una valutazione dei rischi effettuata, per la generalità dei casi, da soggetti interessati a garantire azioni che contrastino o contengano l'emergenza sanitaria da COVID 19 per la generalità dei lavoratori, costituendo un tassello, seppure molto importante, di una strategia complessiva condotta dalle strutture pubbliche statali e regionali.

Si attua, a ben vedere, una particolare declinazione della sussidiarietà nell'ambito della sicurezza del lavoro: il titolo X del decreto legislativo n. 81/2008, esposizione ad agenti biologici, non trova di fatto applicazione al caso presente, essendo sostituito dalle determinazioni tripartite, le

quali, come si vedrà nel seguito, sono integrate dalla legislazione statale di un adeguato sistema sanzionatorio.

Il pilastro normativo dell'azione prevenzionistica di fonda sull'articolo 2087 del Codice Civile, che obbliga il datore di lavoro ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro; l'attuazione effettiva della norma è affidata al decreto legislativo n. 81/2008 e alla legislazione specifica relativa ad alcuni settori produttivi (DPR n. 128/1959 e decreto legislativo n. 624/1996 per il settore estrattivo).

Ben si possono prevedere, con legge, modalità differenti di tutela, come sta avvenendo nel caso del virus SARS.CoV – 2.

Poiché il protocollo relativo all'accordo tripartito non costituisce una modifica al DSS, non vi è obbligo di trasmissione di tale protocollo all'Organo di Vigilanza minerario, anche se, a parere dello scrivente, per spirito di collaborazione, i titolari di autorizzazione o concessione mineraria potrebbero trasmettere il protocollo specifico per l'attività estrattiva considerata, per evidenziare le proprie modalità di soluzione dei problemi operativi provocati dal COVID 19.

La recente direttiva della Commissione UE n. 2020/739 del 3 giugno 2020 ha inserito la sindrome respiratoria acuta grave da coronavirus 2 (SARS.CoV – 2) nell'allegato 3 alla direttiva 2000/54/C£ del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 settembre 2000, recepita al Titolo X, esposizione ad agenti biologici del decreto legislativo n. 81/2008, inserendola nel gruppo 3 della classificazione degli agenti biologici: un agente che può causare malattie in soggetti umani e un serio rischio per i lavoratori.

Non tutte le regioni concordano circa la necessità di non trasmettere il protocollo specifico per l'azienda alla Pubblica Amministrazione: la regione Toscana, con ordinanza n. 48 del 3 maggio 2020, ha previsto l'obbligo di compilazione del protocollo anti-contagio su un sito web regionale, secondo un format predefinito ed entro trenta giorni a partire dalla data del 6 maggio 2020 o entro trenta giorni dalla data di riapertura dell'attività. Non si comprende l'utilità concreta dell'obbligo di compilazione del protocollo anti-contagio, certamente gli Organi di Vigilanza non avranno il tempo e le strutture per valutare, né ciò è previsto dalla legge, i documenti ricevuti.

La problematica relativa al contrasto della pandemia potrebbe essere l'occasione, vista la configurazione giuridica del protocollo condiviso, per una collaborazione in tema di salute e sicurezza tra il datore di lavoro e l'Organo di Vigilanza, recuperando la funzione di prevenzione dello stesso Organo di Vigilanza rispetto a quella repressiva e sanzionatoria che ha prevalso nel recente passato, che ha visto la sostanziale limitazione della funzione ispettiva ad aspetti residuali (la repressione) rispetto a quanto previsto dalle convenzioni internazionali relative alla sicurezza del lavoro.

In un momento di particolare difficoltà per le aziende del settore estrattivo appare auspicabile un particolare impegno degli Organi di Vigilanza per un supporto concreto all'attività del datore di lavoro, senza indulgenze nel caso di violazioni plateali della normativa di prevenzione, ma con un atteggiamento di collaborazione nel caso di effettive difficoltà applicative della normativa stessa, anche per l'assoluta novità delle azioni da prevedere e attuare a tutela dei lavoratori.

Di particolare rilievo appare la necessità di formazione degli Ispettori dell'Organo di Vigilanza, perché, durante la fase ispettiva, con misure operative e comportamentali, gli stessi possano contribuire a incrementare l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento per contrastare l'epidemia da COVID 19.

Gli stessi Ispettori devono essere formati per il corretto svolgimento dell'ispezione, dalla fase della programmazione a quella della conclusione dell'accesso, anche in funzione della classe di rischio dell'attività ispezionata, che per il caso attuale può derivare anche da informazioni già acquisite, con specifico riferimento ai Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) da utilizzare e alle loro modalità corrette circa l'uso durante l'ispezione.

Per quanto a conoscenza dello scrivente la formazione dell'Ispettore per il settore estrattivo risulta carente in molte realtà regionali, per cui, sostanzialmente, si vanifica la funzione di prevenzione dell'ispezione, mentre l'Ispettore stesso può essere esposto a rischi elevati per l'uso di DPI non idonei o per l'uso non corretto egli stessi.

Il protocollo del 24 aprile 2020 costituisce un documento completo circa le azioni da attuare, ed *ha come obiettivo prioritario di coniugare la prosecuzione delle attività produttive con la garanzia di condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro e delle modalità lavorative. Nell'ambito di tale obiettivo, si può prevedere anche la riduzione o la sospensione temporanea delle attività.*

L'attuale esposizione al virus SARS.CoV- 2 è fonte di un rischio biologico generico, e le misure previste dal protocollo sono incentrate su considerazioni di carattere precauzionale con riferimento a soluzioni di tipo tecnico, organizzativo e procedurale.

L'accordo tripartito risulta essere autosufficiente, prevedendo tredici capitoli operativi, che coprono tutte le necessità relative alla riduzione del rischio da esposizione al virus, a partire da una adeguata informazione dei lavoratori, da modalità di accesso in azienda, pulizia e sanificazione, precauzioni igieniche, dispositivi di protezione individuale, sorveglianza sanitaria, etc.

E' costituito un Comitato aziendale per l'applicazione delle regole del protocollo specifiche per il luogo di lavoro considerato, con la partecipazione delle rappresentanze sindacali e del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.

E' opportuno che al sopra citato Comitato partecipi il Direttore responsabile del luogo di lavoro e il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, mentre il medico competente dovrebbe fornire il proprio supporto professionale.

In relazione alle ridotte dimensioni della quasi totalità delle attività estrattive, si esprimono dubbi sulla effettiva funzionalità di tale Comitato, anche se potrebbe essere sostituito, per la particolare tipologia di impresa e per il sistema delle rappresentanze sindacali aziendali, da un Comitato Territoriale.

Di particolare rilievo appare la figura del medico competente, le cui funzioni sono chiaramente definite agli articoli 39 e seguenti del decreto legislativo n. 81/2008, ed il cui ruolo si amplifica nell'attuale momento di emergenza.

La circolare del Ministero della salute n. 14915 del 29 aprile 2020, sostanzialmente integrativa dell'accordo tripartito, costituisce il più valido strumento a disposizione del datore di lavoro e del medico competente per affrontare le problematiche sanitarie relative all'esposizione al virus SARS.CoV – 2.

Talvolta, la funzione del medico competente nelle attività estrattive viene ritenuta rispondere ad adempimenti di carattere burocratico, ma nell'attuale situazione pandemica deve essere considerata fondamentale per la ripartenza o il prosieguo dell'attività estrattiva, nell'interesse dell'impresa e della collettività.

La responsabilità del datore di lavoro

Si è molto discusso della responsabilità civile e penale del datore di lavoro in relazione ai suoi obblighi in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'attuale situazione emergenziale, con interpretazioni della legislazione vigente spesso contrastanti, anche con riferimento e per gli effetti della clausola generale prevista dall'articolo 2087 del Codice Civile a tutela della salute del lavoratore, per l'intrinseca difficoltà della dimostrazione da parte del datore di lavoro stesso di avere adottato dotato nell'esercizio dell'impresa tutte le misure necessarie a tutela dei lavoratori.

Si richiamano i passaggi più significativi di carattere normativo che hanno portato ad un definitivo e soddisfacente chiarimento delle responsabilità in carico al datore di lavoro.

L'articolo 42, comma 2, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, ha chiarito che l'infezione da SARS.CoV – 2, come accade per tutte le infezioni da agenti biologici contratte in occasione di lavoro, è tutelata dall'INAIL quale infortunio sul lavoro e ciò anche nella situazione eccezionale di pandemia causata da un diffuso rischio di contagio in tutta la popolazione.

L'INAIL, con circolare 22 del 20 maggio 2020, ha chiarito il significato e la portata della norma di cui all'articolo 42 sopra richiamato.

L'Istituto Assicuratore ha evidenziato che il riconoscimento dell'origine professionale del contagio si fonda 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. Il riconoscimento del diritto alla prestazione da parte dell'INAIL non può assumere rilievo per sostenere l'accusa in sede penale o civile relativa a carenze o omissioni della tutela dei lavoratori.

La circolare INAIL ribadisce che non vi è in capo al datore di lavoro un obbligo assoluto di rispettare ogni cautela possibile e diretta ad evitare qualsiasi danno e garantire il "rischio zero".

In assenza di una comprovata violazione da parte del datore di lavoro delle misure di contenimento del rischio di contagio e di cui all'accordo tripartito del 24 aprile 2020, *sarebbe molto arduo ipotizzare e dimostrare la colpa del datore di lavoro.*

L'articolo 1, comma 14, del decreto legge n. 33/2020 ha rafforzato la portata giuridica dell'accordo tripartito del 24 aprile 2020, prevedendo che *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 nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o linee guida adottati a livello nazionale.*

La previsione legislativa di cui sopra risulta a fondamento del contenuto della circolare INAIL n. 22 sopra richiamata.

Attualmente, a partire dall'accordo tripartito del 24 aprile 2020, alcune Regioni hanno emanato disposizioni specifiche per i settori produttivi, mentre il Coordinamento delle regioni ha reso disponibili linee guida specifiche per un gran numero di attività economiche.

Poiché ancora emergevano incertezze applicative della normativa di cui all'articolo 14, comma 1, il legislatore, con l'articolo 29 bis (Obblighi dei datori di lavoro contro il rischio di contagio da COVID -19) del decreto legge n. 23/2020, convertito con legge n. 40/2020, ha voluto inviare un ulteriore segnale di chiarezza al fine di fugare ogni dubbio sulle responsabilità del datore di lavoro.

In ossequio all'ultima previsione legislativa, il datore di lavoro assolve agli obblighi di tutela di cui all'art. 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 e negli altri protocolli e linee guida di cui all'art. 1, comma 14, del decreto legge n. 33/2020.

Il sistema sanzionatorio è definito all'art. 2 del decreto legge n. 33/2020, e prevede esclusivamente sanzioni di tipo amministrativo, con la possibilità, per le attività di impresa, della sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'attività da 5 a 20 giorni. Le sanzioni relative a violazioni di provvedimenti statali (es. accordo tripartito del 24 aprile 2020) sono irrogate dal Prefetto.

Naturalmente sono fatte salve le previsioni di cui agli articoli 589 e 590 del Codice Penale in caso di accertata responsabilità per violazioni delle norme di cui all'accordo del 24 aprile 2020 nel caso in cui da tale violazione sia derivato un danno alla salute del lavoratore.

Conclusioni

Si è finalmente delineato il sistema normativo relativo al contrasto e al contenimento della infezione da virus SARS.CoV – 2, per cui i datori di lavoro, anche del settore estrattivo, dispongono delle certezze per poter operare con sufficiente serenità, pur in considerazione dei rilevanti oneri organizzativi ed economici derivanti dal complesso dei provvedimenti normativi vigenti.

Si è delineato con chiarezza che il protocollo aziendale conseguente all'attuazione delle previsioni di cui all'accordo tripartito del 24 aprile 2020 non costituisce modifica o integrazione del

Documento di Valutazione dei Rischi (DSS), ma solo un addendum allo stesso Documento, e non deve essere trasmesso all'Organo di Vigilanza.

La responsabilità del datore di lavoro può derivare esclusivamente dalla mancata osservanza delle norme di cui alla legislazione di emergenza, degli accordi nazionali e dei provvedimenti regionali.

In nessun punto della legislazione di emergenza e dei provvedimenti attuativi si fa riferimento alla applicabilità del decreto legislativo n. 81/2008 sulla sicurezza del lavoro in relazione alla esposizione ad agenti biologici sul lavoro.

Si riportano in bibliografia riferimenti utili alle attività produttive per affrontare le specifiche problematiche di materia di contrasto e contenimento dell'emergenza sanitaria COVID. 19

Bibliografia

- DPCM 17 maggio e 11 giugno 2020: Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID – 19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID - 19
- Rapporto ISS COVID – 19 n. 5/2020: Indicazioni ad interim per la prevenzione e gestione degli ambienti indoor in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus SARS-CoV-2
- Rapporto ISS COVID – 19 n. 10/2020 Indicazioni ad interim su acqua e servizi igienici in relazione alla diffusione del virus SARS-CoV-2 Versione del 7 aprile 2020
- Rapporto ISS COVID -19 n. 19/2020: Raccomandazioni ad interim sui disinfettanti nell'attuale emergenza COVID-19: presidi medico chirurgici e biocidi
- Rapporto ISS COVID – 19 n. 20/2020: Indicazioni per la sanificazione degli ambienti interni per prevenire la trasmissione di SARS-COV 2
- Rapporto ISS COVID – 19 n. 26/2020: Indicazioni ad interim su gestione e smaltimento di mascherine e guanti monouso provenienti da utilizzo domestico e non domestico
- Rapporto ISPRA: I rifiuti costituiti da DPI usati
- Circolare INAIL n. 22 del 20 maggio 2020: 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 42 comma 2, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Chiarimenti.
- HSE: Talking with your workers about preventing coronavirus
- HSE: Working safely during the coronavirus outbreak – a short guide
- Verbale CTS (Comitato Tecnico-Scientifico) n. 66 del 4, 5 e 6 maggio 2020
- Politecnico di Torino: “Misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID – 19 nel post lockdown – protocollo condiviso
- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro – 24 aprile 2020

- Circolare Ministero della salute n. 14915 del 29 aprile 2020: 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.
- INAIL: Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV.2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione – aprile 2020
- AIAS - Vademecum per la Gestione del Rischio Coronavirus in ambito lavorativo (Vers. 1.7 - Aggiornata al 8 marzo 2020)
- WHO: Advice on the use of masks in the context of COVID 19