

Premessa

Il Decreto-legge 8 aprile 2020 n.23, contenente 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, contiene l'art. 29-bis che definisce gli obblighi (e le conseguenti responsabilità) dei datori di lavoro per la tutela contro il rischio di contagio da COVID-19.

Articolo 29-bis. (Obblighi dei datori di lavoro per la tutela contro il rischio di contagio da COVID-19)

1. 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.

L'art. 42 della legge n. 27/2020

Come si ricorderà, il decreto-legge n. 18/2020 (convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27), all'articolo 42¹ aveva introdotto la espressa qualificazione del contagio da COVID19 come infortunio avvenuto in occasione di lavoro, con conseguente erogazione delle prestazioni INAIL.

Confindustria ha subito evidenziato le criticità dell'iniziativa legislativa, rilevando che l'infezione da COVID-19 deriva da un rischio generico e non da un rischio professionale, tanto da averlo così qualificato già nel Protocollo del 14 marzo 2020.

L'INAIL ha inizialmente interpretato la norma in senso molto ampio, incrementando le perplessità derivanti dal collegamento tra il riconoscimento come infortunio sul lavoro e responsabilità civili e penali del datore di lavoro, derivanti dal fatto che l'Istituto, nel riconoscere l'infortunio, accerta il nesso tra evento e lavoro.

Confindustria ha chiesto la revisione dell'orientamento dell'INAIL e l'inserimento di una norma che limiti espressamente la responsabilità per il contagio alla mancata osservanza del Protocollo del 24 aprile 2020, i cui contenuti rappresentano la massima sicurezza possibile, regola contenuta nell'art. 2087 del Codice civile.

L'INAIL ha parzialmente rivisto la propria posizione e, soprattutto, il legislatore ha recepito la richiesta nel corso della conversione del DL liquidità (DL 23/2020 – Atto Camera n. 2461), quando (21 maggio) le commissioni riunite VI e X hanno approvato un emendamento che introduce questa espressa limitazione.

¹ Più in particolare, il testo del secondo comma dell'art. 42 è il seguente: *“Nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS-CoV-2) in occasione di lavoro, il medico certificatore redige il consueto certificato di infortunio e lo invia telematicamente all'INAIL che assicura, ai sensi delle vigenti disposizioni, la relativa tutela dell'infortunato. Le prestazioni INAIL nei casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro sono erogate anche per il periodo di quarantena o di permanenza domiciliare fiduciaria dell'infortunato con la conseguente astensione dal lavoro. I predetti eventi infortunistici gravano sulla gestione assicurativa e non sono computati ai fini della determinazione dell'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico di cui agli articoli 19 e seguenti dell'allegato 2 al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 27 febbraio 2019, recante «Modalità per l'applicazione delle tariffe 2019». La presente disposizione si applica ai datori di lavoro pubblici e privati”.*

La norma aveva immediatamente scatenato una serie di polemiche, incentrate sulla incongruenza tra la natura di rischio generico del COVID-19 e la qualificazione come infortunio sul lavoro (il rischio generico non rientra nella tutela assicurativa INAIL) e sulle potenziali conseguenze del riconoscimento dell'infortunio da parte dell'INAIL stesso ai fini della responsabilità penale e civile.

Sul primo versante, la Corte costituzionale si è già pronunciata (Corte cost., sentt. n. 226/1987 e 462/1989), escludendo – all'epoca, con riferimento alla malaria – che il rischio non professionale possa rientrare nella tutela INAIL.

Inoltre, per configurare l'occasione di lavoro e la causa violenta che legittimano il riconoscimento dell'infortunio sul lavoro, la giurisprudenza, ha da tempo evidenziato che *“la nozione attuale di causa violenta comprende qualsiasi fattore presente nell'ambiente di lavoro in maniera esclusiva o in misura significativamente diversa che nell'ambiente esterno, il quale, agendo in maniera concentrata o lenta, provochi (nel primo caso) un infortunio sul lavoro, o (nel secondo) una malattia professionale”* (26 maggio 2006, n. 12559; 30 agosto 2010, n. 18852; 10 ottobre 2012 n. 17286; 25 marzo 2019 n. 8301).

È evidente che, al di fuori del settore ospedaliero o sociosanitario, il fattore COVID-19 è presente più nell'ambiente esterno che nel luogo di lavoro, escludendo, così, anche l'occasione di lavoro.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, attinente ai profili di responsabilità, Confindustria ha sollecitato immediatamente sia una precisazione da parte dell'INAIL sia l'emanazione di una norma che riferisse puntualmente la eventuale responsabilità alla mancata osservanza del Protocollo richiamato dal DPCM 17 maggio 2020, in luogo del consueto rinvio alla generica norma contenuta nell'art. 2087 cod. civ.²

La proposta di Confindustria

La proposta di Confindustria faceva riferimento alla qualificazione del protocollo come misura costituente il massimo standard di sicurezza adottabile per la tutela della salute e sicurezza e alla esclusione della responsabilità derivante da qualsiasi forma di contagio, qualificando la diffusione dell'infezione da COVID-19 come ipotesi di forza maggiore, tale da attivare la norma contenuta nell'art. 5, comma 4, della Direttiva 89/391/CE del 12 giugno 1989³.

Il testo elaborato in sede parlamentare, pur meno preciso di quello proposto da Confindustria, ha fatto comunque espresso riferimento all'articolo 2087 cod. civ., assegnando al Protocollo la precisa funzione di prendere il posto dei contenuti indeterminati della norma civilistica, in linea con la portata che Confindustria intendeva assegnare al Protocollo.

Le imprese non hanno evidentemente responsabilità nella presenza del virus, dunque non occorre uno scudo penale quanto, piuttosto, la indicazione puntuale di quali debbano essere gli obblighi dell'azienda nella attuale situazione di emergenza, così assicurando il rispetto del principio di legalità e certezza del diritto. Dunque, le regole cautelari che indicano con precisione le modalità ed i mezzi necessari sono individuate nel Protocollo (in particolare, quello adottato ed attualizzato in azienda) e si sostituiscono a norme che attribuiscono compiti senza individuare le modalità di assolvimento degli stessi (art. 2087 cod. civ.).

L'art. 29-bis

² *“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”.*

³ *“La presente direttiva non esclude la facoltà degli Stati membri di prevedere l'esclusione o la diminuzione della responsabilità dei datori di lavoro per fatti dovuti a circostanze a loro estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le conseguenze dei quali sarebbero state comunque inevitabili, malgrado la diligenza osservata”.*

La disposizione, evidentemente limitata alla finalità del contenimento del virus, introduce elementi **oggettivamente** favorevoli alla tutela del datore di lavoro, in quanto definisce puntualmente il contenuto dell'obbligo di tutela della integrità psico-fisica del lavoratore, solo genericamente contenuto nell'art. 2087 del Codice civile.

Del resto anche l'Inail, nella sua [circolare n.22/2020](#), evidenzia 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”*, con indiretto riferimento all'art. 2087 cc.

La norma in commento afferma che *“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”*: si ritiene che al termine *“applicazione”* possa ricondursi la medesima logica, propria dei modelli di organizzazione e gestione, della *“adozione ed efficace attuazione”* (art. 30, D.lgs. n. 81/2008).

Questo anche perché la stessa norma fa espresso riferimento alla **adozione** ed al **mantenimento** delle misure previste nel Protocollo, così valorizzando il ruolo del Comitato e sollecitando il datore di lavoro a rappresentare nel Protocollo anche le progressive modifiche e integrazioni che dovessero essere necessarie nel corso del tempo.

Anche il profilo sanzionatorio (DL 33/2020, art. 1, comma 15) presuppone che il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli *“non assicurati adeguati livelli di protezione”*, guardando, anche in questo caso, non ad una adozione meramente formale del Protocollo ma alla efficacia della sua attuazione.

L'effetto decisivo dell'art. 29-bis è, dunque, quello di riempire di contenuto l'art. 2087 cod. civ. con previsioni conoscibili *ex ante* da parte dei soggetti obbligati e non rimesse alla consueta interpretazione giurisprudenziale condotta *ex post*.

L'introduzione della norma apre, infatti, una situazione totalmente differente: da un lato, si fa puntuale riferimento ai contenuti del protocollo (e non più all'art. 2087 cod. civ.) e, dall'altro, si esclude l'esistenza di obblighi ulteriori rispetto a quelli contenuti nel protocollo (che sarebbero stati individuati *ex post* in sede giurisprudenziale), ipoteticamente esistenti secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza o la tecnica.

Occorre tenere conto anche della posizione del Ministero del lavoro, espressa in risposta all'interrogazione Gribaudo (5-03904): *“per quanto riguarda le conseguenze per i datori di lavoro cui fanno riferimento gli odierni interroganti, si può ritenere che la diffusione ubiquitaria del virus Sars-CoV-2, la molteplicità delle modalità e delle occasioni di contagio e la circostanza che la normativa di sicurezza per contrastare la diffusione del contagio è oggetto di continuo aggiornamento da parte degli organismi tecnico-scientifici che supportano il Governo, rendono particolarmente problematica la configurabilità di una responsabilità civile o penale del datore di lavoro che operi nel rispetto delle regole”*.

Oggi, dunque, vi è consapevolezza della carenza di approdi scientifici definitivi: non si riscontrano, dunque, quei caratteri di *“certezza, controllabilità e affidabilità”* della scienza e della tecnologia che possono sostenere un giudizio di responsabilità.

La norma, superando l'incertezza, affida l'individuazione dell'obbligo al parametro certo del Protocollo, che costituisce lo standard di comportamento ed esclude che possano entrare in gioco altre disposizioni.

Il rapporto con il D.lgs. n. 81/2008

La norma non richiama il D.lgs. n. 81/2008, nell'evidente presupposto che esso rimane pienamente in vigore e se ne dovranno continuare ad applicare le disposizioni. Il Protocollo, in effetti, non supera o modifica le norme ordinariamente vigenti, ma individua le misure idonee per far fronte al virus, restando al di fuori del quadro normativo disegnato dal D.lgs. n. 81/2008.

Resta confermata – per quanto vi siano voci discordanti - l'esclusione dell'obbligo di valutazione dei rischi. Il rischio derivante dal COVID-19 non rientra tra quelli che possono costituire oggetto di valutazione, perché non è riconducibile all'attività del datore di lavoro. Piuttosto, esso si concretizza in una situazione esterna che si può riverberare sui lavoratori all'interno dell'ambiente di lavoro per effetto di dinamiche esterne, non controllabili dal datore di lavoro. Si tratta, dunque, di un rischio non riconducibile all'attività e ai cicli di lavorazione e, quindi, non rientra nella concreta possibilità di valutarne con piena consapevolezza tutti gli aspetti gestionali, in termini di eliminazione alla fonte o riduzione dello stesso, mediante l'attuazione delle più opportune e ragionevoli misure di prevenzione tecniche organizzative e procedurali tecnicamente attuabili.

In linea con queste motivazioni, espresse dall'Ispettorato nazionale del lavoro ([Nota n. 89/2020](#)) e dalla Regione Veneto (["Manuale per la ripresa delle attività produttive" approvato con DGR n. 601 del 12.05.2020](#)), si rileva che il DPCM 17 maggio 2020, all'[allegato 17](#) (relativo alle indicazioni della Conferenza delle Regioni) dispone, con riferimento ai Protocolli, che *“tali procedure/istruzioni operative possono coincidere con procedure/istruzioni operative già adottate, purché opportunamente integrate, così come possono costituire un addendum connesso al contesto emergenziale del documento di valutazione dei rischi redatto ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81”*.

Dunque, si conferma ulteriormente l'esclusione di un obbligo di aggiornamento del DVR, ritenendo sufficiente che il Protocollo costituisca un addendum al DVR stesso.

Da questo punto di vista, sarà opportuno che il Protocollo rappresenti compiutamente il nuovo quadro organizzativo aziendale, aggiornato alle esigenze di sicurezza determinate dalla situazione di emergenza, quale supporto al personale ispettivo nella verifica della corretta ed efficace applicazione del Protocollo stesso.

La responsabilità civile e penale

Sia sul piano civile che penale, l'analisi delle responsabilità non potrà che partire dal rispetto dei due complessi normativi (D.lgs. 81/2008 e Protocollo).

Sul piano civile, l'indeterminatezza viene oggi meno, in quanto il Protocollo sostituisce pienamente gli adempimenti richiamati dall'art. 2087 c.c.

Anche sul piano penale, le prescrizioni del Protocollo (come specificate in relazione alle peculiarità aziendali) rappresentano le regole cautelari modali alle quali fare riferimento per il pieno adempimento degli obblighi penali (ai fini delle azioni di contrasto al COVID-19).

La responsabilità sul piano assicurativo

Secondo la recente circolare INAIL ([n. 22/2020](#)) già richiamata *“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. Non possono, perciò, confondersi i presupposti per l'erogazione di un indennizzo INAIL (basti pensare a un infortunio in “occasione di lavoro” che è indennizzato anche se avvenuto per caso fortuito o per colpa esclusiva del lavoratore), con i presupposti per la responsabilità penale e civile che devono essere rigorosamente accertati con criteri diversi da quelli previsti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative. In questi, infatti, oltre alla già citata rigorosa prova del nesso di causalità, occorre anche quella dell'imputabilità quantomeno a titolo di colpa della condotta tenuta dal datore di lavoro”*.

Se si fosse lasciato il rischio da COVID-19 al suo naturale alveo della malattia comune (quale rischio generico), non sarebbe scattato il presupposto (il collegamento occasionale con il lavoro) che introduce la base logico-giuridica per fondare una responsabilità del datore di lavoro.

Infatti, secondo la giurisprudenza, *“nella nozione di «occasione di lavoro» rientrano tutti i fatti, anche straordinari ed imprevedibili, inerenti all’ambiente, alle macchine, alle persone, al comportamento dello stesso lavoratore, purché attinenti alle condizioni di svolgimento della prestazione, ivi compresi gli spostamenti spaziali funzionali allo svolgimento della prestazione, con l’unico limite del rischio elettivo”* (Cass., n. 7649/2019).

Invece, l’esposizione ad un rischio reso aggravato o specifico dal lavoro, quale oggi è considerato il virus da COVID-19, ed il conseguente contagio, accertato dal medico legale INAIL, introducono un collegamento che può porre la base per l’avvio di un’azione di responsabilità civile o penale, nella quale l’analisi della colpevolezza si fonda sull’esistenza dell’ampio obbligo di prevenzione (sicuramente l’art. 2087 cod. civ.) e sulla omissione colpevole da parte del datore di lavoro.

Il contrasto alla diffusione della malattia comune non costituisce normalmente obbligo del datore di lavoro, ma quando questa assume natura professionale perché (ritenuta) connessa al lavoro (anche dal solo legame occasionale), rientra nella sfera della prevenzione in relazione al quale opera l’assicurazione.

La qualificazione come infortunio, l’ampiezza degli obblighi dell’art. 2087 cod. civ. e, ancor di più, l’improprio inserimento del COVID19 nell’alveo dei rischi biologici (che invece il legislatore ha configurato come riferito alle *“attività lavorative nelle quali vi è rischio di esposizione ad agenti biologici”*, ossia ad un rischio insito nelle attività lavorative) generano il fondamento per l’estensione degli obblighi prevenzionali e delle conseguenti responsabilità omissive datoriali.

La norma, dunque, limita l’ampiezza dell’obbligo attraverso il riferimento al Protocollo: nonostante il riconoscimento dell’infortunio, quindi, l’osservanza del Protocollo esclude la responsabilità civile e penale.

L’adempimento del protocollo

Nel momento in cui la legge riferisce il rispetto dell’art. 2087 cod. civ. al quello del Protocollo, nasce l’evidente esigenza di ***assicurare che l’impresa recepisca scrupolosamente i contenuti del Protocollo secondo le proprie caratteristiche, ne adempia integralmente tutte le disposizioni ed assicuri l’aggiornato mantenimento delle misure nel tempo.***

Questo anche perché, laddove si dovesse contestare l’aspetto formale dell’omesso aggiornamento del DVR, ***ben potrebbe questo essere sostituito, sul piano sostanziale, da un Protocollo completo ed efficacemente rappresentativo della situazione attualizzata delle misure anti COVID19 efficacemente adottate in azienda.***

In particolare, si ritiene opportuno sottolineare alcuni passaggi:

- ***occorre elaborare il Protocollo con il supporto tecnico del RSPP e del Medico competente con la partecipazione delle rappresentanze sindacali e del RLS o, se non presenti, di una rappresentanza dei lavoratori (es. formalizzando le attività del comitato previsto dal Protocollo)***
- ***il Protocollo, nella sua declinazione, deve rappresentare con chiarezza tutte le misure e le azioni adottate, anche documentandole con allegati (es. layout aziendale, procedure, documentazione informativa)***
- ***è opportuno argomentare le scelte che sono alla base delle misure assunte con riferimento espresso a documenti tecnico-scientifici pubblici e aggiornati (es. per la sanificazione, le mascherine, il distanziamento)***
- ***è necessario valorizzare gli aspetti della adozione e del mantenimento delle misure previste nel Protocollo perché l’art. 29bis fa espresso riferimento al fatto che l’adempimento dell’art. 2087 cod. civ. è rappresentato non solamente dalla adozione delle disposizioni del Protocollo ma anche dal loro***

mantenimento aggiornato nel tempo (valorizzando così anche il ruolo del Comitato previsto dall'art. 13 del Protocollo)

Potrà risultare utile ricorrere all'ausilio delle **check list** che alcune Istituzioni hanno elaborato per il controllo del pieno ed efficace adempimento dell'obbligo. In via esemplificativa, si rinvia a quelle della [Regione Liguria](#) o a quelle della [ATS di Bergamo](#), da seguire nelle versioni più aggiornate.

“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 virus 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”.