



*Direttore*

Silvia Ciucciovino

Università degli Studi Roma Tre

*Comitato scientifico*

Anna Maria Alaimo

Università degli Studi di Catania

Ilario Alvino

Università degli Studi di Milano–Bicocca

Stefano Bellomo

Università degli Studi di Perugia

Maria Teresa Carinci

Università degli Studi di Milano

Luisa Corazza

Università degli Studi del Molise

Pietro Lambertucci

Università degli Studi dell'Aquila

Arturo Maresca

Sapienza — Università di Roma

Roberto Romei

Università degli Studi Roma Tre

Franco Scarpelli

Università degli Studi di Milano–Bicocca

Patrizia Tullini

Università di Bologna

Gaetano Zilio Grandi

Università Ca' Foscari Venezia

Giuseppe Santoro Passarelli

Sapienza — Università di Roma

Vito Sandro Lecce

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Raffaele De Luca Tamajo

Università degli Studi di Napoli Federico II

Edoardo Ales

Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

Riccardo Del Punta

Università degli Studi di Firenze

Antonella Occhino

Università Cattolica del Sacro Cuore — Facoltà di Medicina e Chirurgia

## RIFLESSIONI GIURIDICHE SUL LAVORO



La collana vuole promuovere, in un momento di grande trasformazione della legislazione lavoristica, l'approfondimento e il dibattito scientifico plurale in materia di lavoro, anche in relazione ai profili evolutivi della materia. Per questo motivo la collana vuole dare spazio a una riflessione scientifica di ampio respiro ed estesa su diversi ambiti, anche al fine di riannodare i legami indispensabili tra la materia del rapporto di lavoro, dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro, dei servizi per il lavoro, delle relazioni industriali, della previdenza e della sicurezza sociale. Dall'altro lato, la collana intende dare spazio e valorizzare riflessioni giuslavoristiche attente ai profili interdisciplinari e ai punti di contatto con altre discipline sociali limitrofe che si occupano del lavoro e che possono aiutare il giurista a comprendere e a dare forma alle norme. Nello spirito di massima partecipazione al dibattito, anche delle giovani generazioni di studiosi, la collana ospita monografie, opere collettanee, ricerche, studi tematici elaborati sulla base di *call for papers* periodiche lanciate alla comunità scientifica su specifici argomenti ritenuti di particolare interesse.

In "Riflessioni giuridiche sul lavoro" sono pubblicate opere di alto livello scientifico. Il direttore approva le opere e le sottopone a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell'anonimato sia dell'autore, sia dei due revisori incaricati. I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere. Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni: *a*) pubblicabile senza modifiche; *b*) pubblicabile previo apporto di modifiche; *c*) da rivedere in maniera sostanziale; *d*) da rigettare, tenendo conto della: *a*) significatività del tema nell'ambito disciplinare prescelto e originalità dell'opera; *b*) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; *c*) attenzione adeguata alla dottrina e all'apparato critico; *d*) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; *e*) rigore metodologico; *f*) proprietà di linguaggio e fluidità del testo; *g*) uniformità dei criteri redazionali. Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore, salvo casi particolari in cui il direttore medesimo provvederà a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell'elaborato. Le schede di valutazione verranno conservate, in doppia copia, in appositi archivi. Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali il direttore della collana, in assenza di osservazioni negative, ritiene approvata la proposta. Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegno, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. Il direttore, su sua responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.



©

ISBN  
979-12-80317-15-1

PRIMA EDIZIONE  
ROMA 23 FEBBRAIO 2021

**LA RESPONSABILITÀ  
CIVILE E PENALE DEL  
DATORE DI LAVORO  
NEL CONTESTO  
DELL'EMERGENZA  
SANITARIA  
ATTI DEL CONVEGNO**

*a cura di*

**MARIA GIOVANNONE**

*Contributi di*

Silvia CIUCCIOVINO, Cesare DAMIANO,  
Maria GIOVANNONE, Arturo MARESCA,  
Enrico MEZZETTI, Orazio PARISI, Daniele PIVA,  
Ciro SANTORIELLO, Pierpaolo SILERI





# Indice

- 9 Prefazione  
*Maria Giovannone*
- 13 Introduzione  
*Silvia Ciucciovino*
- 17 Indirizzo di saluto  
*Pierpaolo Sileri*
- 19 L'art. 29-bis del decreto liquidità: profili lavoristici  
*Arturo Maresca*
- 23 L'art. 29-bis del decreto liquidità: profili penalistici  
*Daniele Piva*
- 29 Protocolli anti-contagio, adempimenti prevenzionistici e responsabilità: dal T.U. sicurezza alle norme emergenziali  
*Maria Giovannone*
- 37 Il riconoscimento dell'infortunio Covid-19: presupposti, prestazioni Inail e responsabilità  
*Cesare Damiano*

- 43    La vigilanza sul rispetto delle misure anti-contagio nella prassi  
      dell'INL  
      *Orazio Parisi*
- 47    L'orientamento della giurisprudenza penale  
      *Ciro Santoriello*
- 57    L'efficacia esimente del modello organizzativo per la sicurezza nel  
      contesto emergenziale – Riflessioni conclusive  
      *Enrico Mezzetti*

## Prefazione

MARIA GIOVANNONE\*

Il presente volume raccoglie le relazioni presentate nell'ambito del webinar *La responsabilità civile e penale del datore di lavoro nel contesto dell'emergenza sanitaria* tenutosi il 14 dicembre 2020.

L'evento, organizzato dalla Commissione di Certificazione dei contratti di lavoro dell'Università degli Studi Roma Tre in collaborazione rispettivamente con i Dipartimenti di Economia, Giurisprudenza e Scienze Politiche e con il Dipartimento di Scienze Giuridiche della Sapienza Università di Roma, ha inteso contribuire al dibattito sollevato, tanto in ambito lavoristico quanto in quello penalistico, dalla introduzione dell'art. 42 del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. Cura Italia), convertito in legge con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020 n. 27. La disposizione, che ha equiparato l'infezione da Covid-19 contratta in occasione di lavoro o *in itinere* ad infortunio sul lavoro con causa virulenta, ha infatti esteso l'ambito di applicazione soggettivo delle tutele Inail di cui al d.P.R. n. 1124/1965 a favore del lavoratore colpito dall'infezione (o dei suoi familiari, in caso di decesso dello stesso lavoratore), al ricorrere di tutte le circostanze a tal fine previste. L'introduzione di questa disciplina, la cui *ratio* è stata quella di rispondere ad una istanza di tutela sociale specifica per i lavoratori più direttamente colpiti dal contagio, non ha mancato di sollecitare un più ampio confronto, già da tempo in atto e per la verità mai sopito, sulla responsabilità civile e penale del datore di lavoro (e dei suoi più stretti ausiliari), derivante dalla inosservanza della disciplina prevenzionistica, in un contesto segnato dalla introduzione di disposizioni normative emergenziali concorrenti e di non agevole coordinamento con la stessa.

In effetti, la posizione di garanzia del datore di lavoro ha impegnato a lungo il legislatore nella ricerca di soluzioni normative che, a partire dall'art. 2087 c.c., fossero sempre più articolate e prescrittive — e di conse-

\* Ricercatore in Diritto del Lavoro e Professore Aggregato in Diritto del Mercato del Lavoro, Global Economy and Labour Rights ed European Social Law, Università degli Studi Roma Tre.

guenza specularmente sanzionatorie — consentendo il bilanciamento dei valori costituzionali della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, da una parte, e della libertà di iniziativa economica dall'altra.

Tuttavia, a seguito di questa imponente evoluzione normativa ed a quasi tredici anni dall'entrata in vigore del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro (i cui provvedimenti attuativi ad ogni modo restano ancora in parte inattuati sulla carta), una più profonda riflessione si impone al giurista: non tanto sugli spazi vuoti lasciati dalla norma ovvero sui margini di semplificazione ancora esistenti in questo delicato profilo della materia, quanto piuttosto sulle soluzioni interpretative attraverso cui la dottrina, da una parte, e la prassi giurisprudenziale ed amministrativa dall'altra, hanno colmato nel tempo detti spazi, talvolta sacrificando eccessivamente le ragioni dell'imprenditore, anche di quello più virtuoso, di conseguenza esposto al rischio di "derive oggettivistiche" della responsabilità.

Non si tratta dunque di analizzare retoricamente o con approccio inutilmente paternalistico la questione del contemperamento tra i valori contrapposti in gioco, quanto piuttosto di comprendere come le dinamiche dei cambiamenti organizzativi in atto già da tempo nel mercato del lavoro e nei luoghi di lavoro e l'atteggiarsi imprevedibile e atipico dei rischi nuovi ed emergenti — non solo il Covid-19 — siano destinati, in primo luogo, a scompaginare le canoniche classificazioni dei livelli di rischio — alto, medio e basso — dei settori ATECO di attività ovvero delle vulnerabilità soggettive ed oggettive dei lavoratori; classificazioni dalle quali ancora dipendono, secondo una logica talvolta meramente burocratica, numerosi adempimenti in materia.

Dette dinamiche, al tempo stesso, rendono sempre più difficile la tenuta, anche nelle sedi giudiziarie e pure in presenza della adozione ed efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, di schemi sanzionatori talvolta eccessivamente afflittivi per l'impresa virtuosa. In effetti, anche alla luce delle passate elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali, come quelle in tema di esposizione all'amianto, oggi è ancor più realistico sostenere che la resilienza nei confronti dei rischi e degli eventi lesivi, riconducibili a fattori per i quali le leggi scientifiche di copertura non sono ancora in grado di sorreggere in termini di assoluta certezza ed al di là di ogni ragionevole dubbio l'implicazione causale sul processo di iniziazione o di accelerazione di patologie (specie se multifattoriali), meglio potrebbe essere stimolata da puntuali regole modali di limitazione della responsabilità datoriale condivise tra le parti sociali a livello nazionale ed aziendale, da sottoporre poi, eventualmen-

te, a “validazione” nelle competenti sedi istituzionali (si pensi ad esempio alle potenzialità della certificazione di cui agli artt. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003 applicata a questa materia).

La questione della “massima sicurezza tecnologicamente possibile” non è infatti cosa nuova, ma come questo principio tenga, a fronte dell’impatto di nuovi rischi multifattoriali, ubiqui e trasversali e senza penalizzare troppo l’impresa, è questione controversa già da tempo; a maggior ragione nel contesto emergenziale. Il *leitmotiv* di tutta l’emergenza pandemica ci ha infatti ricordato che il bilanciamento tra i valori in gioco non è cosa semplice e, a qualunque scelta induca il legislatore, il margine di errore operativo è molto alto, ancor più quello di incongruenze giuridiche che tanto più si annidano nell’affastellamento di “norme o strumenti para-normativi dell’emergenza” che difficilmente si coordinano con l’impianto dell’ordinamento generale.

Ed è proprio la questione giuridica della responsabilità dei datori di lavoro pubblici e privati, per il contagio da Covid-19, ad aver rinnovato l’esigenza di una riflessione ben più ampia su una problematica già insita da tempo nel sistema.

Pare così opportuno provare ad apporre confini certi alla responsabilità del datore di lavoro, soprattutto a fronte di rischi atipici, tanto in sede civile quanto in sede penale, evitando però di imbattersi nelle inevitabili questioni di riserva di legge pur giustamente paventate dalla dottrina penalistica. Conseguentemente, ci si chiede se sia possibile delineare, facendo uso di tecniche regolatorie nuove, un sistema chiaro di prevenzione e di *governance* (possibilmente pubblico-privato) del rischio che consenta all’imprenditore, di concerto con l’istituzione pubblica e con il coinvolgimento dei lavoratori quali esponenti della “medesima comunità di rischio”, di delimitare *ex ante* i confini della sua responsabilità.

Non è dunque l’ampliamento del campo di applicazione soggettivo ed oggettivo delle tutele, a fronte dei rischi atipici, a dover destare preoccupazione (come ad esempio l’equiparazione dell’infezione da Covid-19 contratta sul lavoro ad infortunio, introdotta dall’art. 42 del d.l. Cura Italia, che interessa esclusivamente l’ampliamento del campo di applicazione delle tutele indennitarie dell’Inail, non di certo la responsabilità penale del datore). Infatti, detti meccanismi debbono essere visti con favore sul versante delle tutele sociali, tanto più se ad essi si immagini di porre “da contrappeso” un alleggerimento della risposta sanzionatoria a carico dell’impresa che abbia agito correttamente in fase di prevenzione primaria. A spaventare è piuttosto il rischio di una vera e propria “deriva ogget-

tivistica” della responsabilità datoriale a fronte di rischi esogeni, trasversali e imprevedibili — di cui il Covid-19 rappresenta solo un esempio più recente — anche in caso di integrale e corretta applicazione delle più severe misure organizzative e prevenzionistiche prescritte.

Di questo delicato tema, in linea generale, ha solo iniziato ad occuparsi nei mesi scorsi l’art. 29-*bis* del decreto liquidità, convertito con l. 5 giugno 2020, n. 40 precisando 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.

La disposizione, che non integra una ipotesi di “scudo penale” per il datore di lavoro, rappresenta infatti solo un primo tentativo di mitigazione *ex ante* della responsabilità personale datoriale, molto efficace in sede civile, meno in sede penale.

In questo contesto e prendendo spunto dalle più recenti previsioni legate all’emergenza pandemica, l’obiettivo che ci si è posti con il webinar è stato dunque quello di estendere la riflessione, in modo più ampio e sistematico, alla opportunità di un intervento del legislatore volto a tracciare un perimetro più netto della responsabilità del datore di lavoro e ad istituire un sistema di *governance* della stessa, improntato ad una logica più propriamente preventiva e non meramente afflittivo/sanzionatoria. Ciò al fine di declinare, con maggiore certezza e senza rischi di sconfinamento, la delicata posizione di garanzia soprattutto nel contesto dei rischi nuovi, emergenti e difficilmente prevedibili/contenibili.

In effetti, se l’emergenza sanitaria ha fatto vacillare l’ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo delle tutele del nostro sistema lavoristico — non solo di quelle sociali, ma anche di quelle a presidio della iniziativa economica — un loro sinergico ripensamento pare già da tempo opportuno nell’ambito della disciplina prevenzionistica.

Sono dunque queste le riflessioni poste alla base dell’Opera, attraverso cui si vuole analizzare la questione della responsabilità datoriale in materia prevenzionistica, a partire dalle problematiche interpretative che essa pone sino alla definizione di un suo perimetro di contenimento, sullo sfondo dei nuovi rischi e anche oltre le contingenze legate all’emergenza pandemica.