

Il riconoscimento dell'infortunio Covid-19: presupposti, prestazioni Inail e responsabilità

CESARE DAMIANO*

L'art. 42 del Cura Italia ha equiparato l'infezione da Covid-19, contratta in occasione di lavoro o *in itinere*, ad infortunio sul lavoro con causa virulenta, con la conseguente possibile applicazione del regime giuridico per il riconoscimento 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 del lavoratore stesso (seguendo la tecnica di regolazione già seguita per analoghe patologie con causa virulenta, come ad esempio la leptospirosi delle mondine, la brucellosi, il tetano, l'HIV, ecc.).

In tale contesto, si è sviluppato un intenso dibattito circa il pericolo di un ampliamento, che la richiamata previsione avrebbe determinato, della sfera di responsabilità datoriale, tanto in sede civile quanto in sede penale. Si teme, cioè, un presunto allargamento delle responsabilità che renderebbe, di fatto, ancor più difficile fare fronte alla ripresa delle attività economiche.

Pur comprendendo il timore da più parti sollevato circa il fatto che l'equiparazione possa in qualche modo stimolare la litigiosità dei lavoratori nei confronti delle imprese, incentivando ricorsi in sede giudiziaria, è opportuno fornire alcuni chiarimenti circa il fatto che la norma in parola non abbia operato, da un punto di vista strettamente tecnico-giuridico, sul versante della responsabilità datoriale, quanto esclusivamente sulla estensione del campo di applicazione soggettiva ed oggettiva delle prestazioni Inail; cosa del resto ben chiarita dallo stesso istituto a più riprese.

Prima di scendere nell'analisi di dettaglio di questi profili, credo sia utile una breve raffigurazione della situazione delle denunce di infortunio Covid-19 pervenute all'Istituto. Dai dati forniti dall'Inail, nell'apposito report pubblicato a novembre 2020, è emerso che, al 31 ottobre 2020, sono state in totale 66.781 le denunce di infortunio sul lavoro a seguito di contagio da Covid-19.

* Già Ministro del Lavoro – Componente C.d.A. Inail.

Per il 69,7% i contagiati sono donne, il 30,3% uomini, mentre l'età media dall'inizio dell'epidemia è di 47 anni per entrambi i sessi.

La quasi totalità delle denunce professionali ha riguardato la gestione assicurativa dell'Industria e dei servizi (98,1%), con il settore della sanità e dell'assistenza sociale che ha registrato il 69,8% delle denunce totali.

Passando agli infortuni a seguito di contagio da Covid-19 aventi avuto esito mortale, sono state in totale 332 le denunce pervenute all'Inail (vale a dire circa un terzo dei decessi denunciati all'Inail da inizio anno).

I lavoratori deceduti sono per l'83,7% di sesso maschile, mentre l'età media dei deceduti è 59 anni (57 per le donne, 59 per gli uomini).

Come per gli infortuni, dei 332 decessi da Covid-19 la stragrande maggioranza ha riguardato la gestione dell'Industria e dei servizi (circa il 92%), coinvolgendo principalmente il settore della sanità e dell'assistenza sociale, nel quale è racchiuso il 21,6% dei decessi codificati.

Passando al merito giuridico dell'equiparazione, con questo mio contributo intendo fornire un supporto interpretativo di chiarimento per le imprese e per gli addetti ai lavori, sgomberando così il campo dalle preoccupazioni sopra paventate, posto che la previsione dell'art. 42 del Decreto Cura Italia, come si dimostrerà nel prosieguo, non ha introdotto nel nostro ordinamento alcuna nuova fattispecie di reato a carico degli imprenditori, a seguito della inosservanza delle norme antinfortunistiche.

Al riguardo, giova sottolineare che l'equiparazione della infezione da Covid ad infortunio sul lavoro è avvenuta per mezzo di un provvedimento normativo che ha investito l'Inail esclusivamente del compito di valutare le istanze dei lavoratori o delle loro famiglie, circa il riconoscimento dell'infortunio da Covid-19, provvedendo, in caso di accoglimento dell'istanza, ad erogare le prestazioni previste. In merito alle categorie di lavoratori interessati dal predetto provvedimento, inoltre, come chiarito dalla Circolare n. 13 del 3 aprile 2020, l'ambito della tutela Inail riguarda gli operatori sanitari esposti a un elevato rischio di contagio, aggravato fino a diventare specifico. Per tali operatori vige, quindi, la presunzione semplice di origine professionale, considerata l'alta probabilità che gli stessi vengano a contatto con il Coronavirus. Di analoga presunzione semplice si avvalgono poi coloro che svolgono altre attività lavorative che comportano il costante contatto con il pubblico. In via esemplificativa, ma non esaustiva, sono stati indicati: 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, ecc. Anche per tali figure vige il principio della presunzione semplice valido per gli operatori sanitari.

Su detta presunzione semplice, del resto, con la Circolare n. 22 del 20 maggio 2020, Inail ha chiarito che

la presunzione semplice che — si ribadisce — ammette sempre la prova contraria, presuppone comunque l'accertamento rigoroso dei fatti e delle circostanze che facciano fondatamente desumere che il contagio sia avvenuto in occasione di lavoro (le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, le indagini circa i tempi di comparsa delle infezioni, ecc.). In tale contesto, l'Istituto valuta tutti gli elementi acquisiti d'ufficio, quelli forniti dal lavoratore nonché quelli prodotti dal datore di lavoro, in sede di invio della denuncia d'infortunio contenente tutti gli elementi utili sulle cause e circostanze dell'evento denunciato.

Diversamente, per tutti gli altri lavoratori generalmente destinatari della tutela assicurativa Inail, non vige un regime probatorio agevolato, essendo in ogni caso il lavoratore tenuto a dimostrare — con elementi anamnestici, clinici, ecc. — la certa correlazione al lavoro della infezione; una prova comunque difficile da ottenere, data la sua multifattorialità e le limitate conoscenze scientifiche circa la eziopatogenesi del virus. Come chiarito peraltro dallo stesso Istituto, non esiste alcun automatismo giuridico nel riconoscimento dell'infortunio da Covid-19 da parte dell'Inail poiché l'Istituto, ai fini della tutela infortunistica, deve comunque valutare le circostanze e le modalità dell'attività lavorativa, da cui sia possibile trarre elementi gravi per giungere ad una diagnosi di alta probabilità, se non di certezza, dell'origine lavorativa della infezione.

Tale *iter*, peraltro, vale sia per i lavoratori assistiti da presunzione semplice che per coloro che non beneficino di tale alleggerimento probatorio, non potendosi in ogni caso — le due categorie di lavoratori considerate — mai avvalere di una presunzione assoluta; l'unica, nel nostro ordinamento, avverso la quale non è ammessa prova contraria.

Andando alla più complessa questione delle responsabilità datoriali, si osserva come la introduzione normativa della mera possibilità di riconoscere, in sede Inail e al ricorrere di tutti gli elementi formali e sostanziali richiesti di non facile dimostrazione, le tutele assicurative e indennitarie all'uopo previste, non abbia determinato alcuna modifica delle norme penali vigenti, né quelle codicistiche né tantomeno quelle dettate dal micro-sistema sanzionatorio del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul lavoro. La previsione, infatti, ha più semplicemente esteso l'ambito di erogazione

dell'indennizzo Inail, non potendosi pertanto confondere i presupposti per l'erogazione di detto indennizzo con quelli per la responsabilità del datore di lavoro. Infatti, come chiarito nella Circolare n. 22 del 20 maggio 2020,

il riconoscimento del diritto alle prestazioni da parte dell'Inail non può assumere rilievo per sostenere l'accusa in sede penale, essendo la responsabilità del datore di lavoro ipotizzabile solo in caso di violazione della legge o di obblighi, 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 d.l. 16 maggio 2020 n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74).

Inoltre, non si possono confondere i presupposti per l'erogazione di un indennizzo Inail con quelli per la responsabilità penale e civile, che devono essere rigorosamente accertate con criteri diversi da quelli previsti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative.

Vi è da aggiungere peraltro che, come previsto dall'art. 42 del Cura Italia, gli eventi infortunistici da Covid-19 non sono computati ai fini della determinazione dell'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico, non gravando dunque sull'aumento del premio assicurativo a carico dei datori di lavoro pubblici e privati.

Dunque, la norma non ha né ampliato l'ambito della responsabilità penale del datore di lavoro né introdotto alcuna forma di responsabilità oggettiva datoriale per infortunio da Covid-19, come pure la stessa non ha introdotto alcuna nuova fattispecie di reato.

Peraltro, anche in relazione al paventato timore di una responsabilità datoriale oggettiva, è opportuno sottolineare come lo stesso non trovi fondamento, nella misura in cui la sussistenza della responsabilità datoriale, in materia di tutela della SSL e di inosservanza della disciplina antinfortunistica, è sempre subordinata alla celebrazione di un processo all'esito del quale si dimostri la sussistenza di almeno quattro presupposti congiuntamente necessari:

- a) che il lavoratore riesca a dimostrare la correlazione dell'evento lesivo con lo svolgimento della attività lavorativa, prova di fatto molto difficile da fornire in relazione all'infortunio da Covid-19, oltre ogni ragionevole dubbio;
- b) che il datore di lavoro non riesca a fornire prova di aver fatto tutto quanto necessario in termini di misure prevenzionistiche per evitare il verificarsi dell'evento lesivo;

- c) che sussista correlazione causale diretta — nesso di causalità — tra il comportamento omissivo del datore di lavoro e il verificarsi dell'evento lesivo;
- d) che l'omissione del datore di lavoro sia imputabile almeno ad una colpa dello stesso, intendendosi per colpa quell'elemento psicologico per il quale il datore di lavoro, pur prefigurandosi mentalmente che la sua omissione potesse determinare le lesioni o la morte del lavoratore, non abbia proceduto ad adottare idonee cautele atte ad evitare il verificarsi dell'evento, ritenendolo improbabile o sottovalutandone la possibilità di accadimento.

Sul versante civilistico, inoltre, pare opportuno fare una valutazione in relazione all'azione di regresso da parte dell'Inail che, come precisato dallo stesso Istituto nella già menzionata Circolare n. 22/2020, per essere esercitata nei confronti dei soggetti ritenuti civilmente responsabili è necessario che il fatto costituisca un reato perseguibile d'ufficio. Ne consegue che, in sede penale o civile, l'attivazione dell'azione di regresso non possa basarsi sul semplice riconoscimento dell'infezione da Covid-19.

L'Istituto, al riguardo, oltre a ricordare che l'attivazione dell'azione di regresso presuppone anche l'imputabilità a titolo, quantomeno di colpa, della condotta causativa del danno, ha altresì opportunamente richiamato la sentenza della Corte di Cassazione a SS.UU. n. 30328 del 10 luglio 2002, nella quale è stato affermato che

nel reato colposo omissivo improprio, quale è quello ipotizzabile nella fattispecie, il rapporto di causalità tra omissione ed evento non può ritenersi sussistente sulla base del solo coefficiente di probabilità statistica, ma deve essere verificato alla stregua di un giudizio di alta probabilità logica, sicché esso è configurabile solo se si accerti che, ipotizzandosi come avvenuta l'azione che sarebbe stata doverosa ed esclusa l'interferenza di decorsi causali alternativi, l'evento, con elevato grado di credibilità razionale, non avrebbe avuto luogo.

Alla luce di quanto sopra analizzato, con riferimento all'automatismo del riconoscimento di tale infortunio in sede indennitaria Inail, ma ancor più con riferimento al presunto ampliamento della responsabilità penale del datore di lavoro per inosservanza delle norme antinfortunistiche, i timori paventati non hanno ragion d'essere. Anzi, è forse più verosimile pensare che l'equiparazione dell'infortunio Covid-19, dando accesso alle prestazioni Inail, possa offrire ai lavoratori interessati tutele e risposte, di-

sincentivandone il ricorso in sede giudiziaria poiché, di fatto, le loro istanze, ove accolte in sede Inail, sarebbero in qualche modo già soddisfatte.

Mi pare piuttosto importante sottolineare come il perimetro della responsabilità datoriale sia stato opportunamente affrontato dal legislatore attraverso l'inserimento dell'art. 29-bis del decreto Liquidità, già commentato dal Prof. Maresca e dal Prof. Piva.

La disposizione, che come abbiamo compreso, non integra in ogni caso una ipotesi di "scudo penale" per il datore di lavoro, costituisce — con tutti i suoi limiti e le problematiche interpretative che ha suscitato — un primo tentativo di mitigazione *ex ante* della responsabilità datoriale, con l'obiettivo di porre un argine allo sconfinamento oggettivistico della responsabilità il cui spettro incombe sugli imprenditori, in un momento di grande complessità socio-economica per il Paese.

In chiusura, mi preme poi sottolineare, anche alla luce del successivo intervento del Prof. Mezzetti in materia di modelli organizzativi, che nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 30 novembre 2020 è stato pubblicato un comunicato dell'Inail relativo al bando ISI 2020. Precisamente è stato comunicato che, attraverso la pubblicazione di singoli avvisi pubblici regionali/provinciali, l'Inail finanzia investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. L'obiettivo è quello di incentivare le imprese a realizzare progetti per il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. I destinatari dei finanziamenti sono le imprese, anche individuali, ubicate su tutto il territorio nazionale iscritte alla Camera di commercio industria artigianato e agricoltura e le medio/grandi imprese dell'agricoltura e, per l'Asse 2 di finanziamento, anche gli enti del terzo settore.

Tra questi interventi finanziabili, l'Asse 1 contempla il finanziamento di progetti di investimento e progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale. Le risorse finanziarie sono ripartite per regione/provincia autonoma e per assi di finanziamento. Il finanziamento è costituito da un contributo in conto capitale fino al 65% delle spese ammissibili (al netto dell'IVA), sostenute e documentate per la realizzazione del progetto. Il progetto da finanziare deve comportare un contributo compreso tra un minimo di euro 5.000,00 ed un massimo di euro 130.000,00. Non è previsto un limite minimo di spesa per le imprese fino a 50 dipendenti che presentino progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale.