



Rischio di contagio da Covid-19 come infortunio sul lavoro e la circolare INAIL n. 13/2020

di Beatrice Rossilli*

SOMMARIO: 1. Le due linee di intervento dell'INAIL tracciate dall'art. 42 del d.l. n. 18/2020. – 2. Quando contrarre il Covid-19 configura infortunio sul lavoro: la causa violenta come causa virulenta e l'occasione di lavoro – 3. L'INAIL accerta il presupposto dell'occasione di lavoro in via presuntiva: individuazione dei lavoratori assicurati beneficiari del meccanismo presuntivo. – 4. La circolare INAIL n. 13/2020: alcune nodali indicazioni operative. – 5. La circolare INAIL n. 22/2020: i chiarimenti dell'Istituto in merito alla responsabilità datoriale.

1. *Le due linee di intervento dell'INAIL tracciate dall'art. 42 del d.l. n. 18/2020*

L'art. 42 del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, ha definito le due principali direttrici dell'azione dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, di contrasto alle conseguenze sociali e lavoristiche dell'attuale situazione di emergenza sanitaria, che consistono sostanzialmente in: 1) la sospensione dei termini di prescrizione e decadenza per il conseguimento delle prestazioni assistenziali erogate dall'Istituto; 2) il riconoscimento della tutela infortunistica nei casi accertati di infezione da Covid-19 in occasione di lavoro.

Per effetto dell'art. 42, comma 1, difatti, il decorso dei termini prescrizionali¹ e dei termini decadenziali², relativi alle azioni per il conseguimento delle prestazioni Inail ricadenti nel periodo dal 23 febbraio 2020 (compreso) e “sino al 1 giugno

* Beatrice Rossilli è dottoressa in Giurisprudenza nella Sapienza Università di Roma. rossilli.beatrice@gmail.com

¹ Cfr. art. 112 del d.P.R. n. 1124/1965, “L'azione per conseguire le prestazioni di cui al presente titolo si prescrive nel termine di tre anni dal giorno dell'infortunio o da quello della manifestazione della malattia professionale”. Non tutti i termini soggiacciono a tale termine triennale: ad alcune fattispecie si applicano i termini quinquennali o decennali previsti dalla comune disciplina civilistica.

² Cfr. art. 122 del d.P.R. n. 1124/1965, “Quando la morte sopraggiunge in conseguenza dell'infortunio dopo la liquidazione della rendita di inabilità permanente, la domanda per ottenere la rendita nella misura e nei modi stabiliti nell'art. 85 deve essere proposta dai superstiti, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione dell'Inail in cui si avvisano i superstiti della facoltà di presentare la richiesta di rendita”. Cfr., inoltre, art. 7 della l. n. 248/1976 per ciò che concerne, invece, i termini di decadenza per la domanda da parte dei superstiti di invalidi del lavoro deceduti per cause estranee alla patologia indennizzata, per la concessione dello speciale assegno continuativo mensile: il termine di decadenza è di 180 giorni e inizia a decorrere dalla data di ricezione dell'avvenuta comunicazione da parte dell'INAIL.

2020”, è sospeso di diritto. Il terzo periodo dell’art. 42, primo comma, inoltre, dispone che sono sospesi i termini di revisione della rendita su domanda del titolare, nonché su disposizione dell’INAIL, che scadono nello stesso periodo indicato. Sul punto si segnala che, né in sede di conversione del decreto, né con i consecutivi decreti emanati dal Governo, i termini di sospensione hanno subito alcuna modifica e, pertanto, hanno ripreso a decorrere dal 2 giugno 2020.

Senonché, il rilievo dell’art. 42 va senza dubbio individuato nell’interpretazione qualificatrice del contagio da Covid-19 quale infortunio sul lavoro offerta dal legislatore.

2. *Quando contrarre il Covid-19 configura infortunio sul lavoro: la causa violenta come causa virulenta e l’occasione di lavoro*

L’art. 42, comma 2, ha qualificato l’infezione da SARS-Cov-2 quale infortunio sul lavoro. L’INAIL, nella circolare del 3 aprile 2020 n. 13, ha rilevato che l’orientamento interpretativo offerto dal legislatore, in ordine alla riconduzione del fenomeno di contrazione del virus in occasione di lavoro alla fattispecie di infortunio, si mostra perfettamente aderente al consolidato indirizzo dell’Istituto sulla trattazione delle malattie infettive e parassitarie.

In via preliminare, è utile offrire qualche considerazione di ordine generale in riferimento alla fattispecie di infortunio, per meglio comprendere l’argomentazione logico-giuridica a fondamento dell’interpretazione qualificatrice del legislatore rispetto alla fattispecie di contagio.

Il T.U. delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali³ (c.d. T.U. INAIL), specifica gli elementi oggettivi necessari affinché un evento possa essere configurato come infortunio sul lavoro: 1) la causa violenta; 2) l’occasione di lavoro; 3) la lesione come conseguenza dell’evento.

La causa violenta consiste in un evento che con forza concentrata e straordinaria agisca, in occasione di lavoro, dall’esterno verso l’interno dell’organismo del lavoratore, dando luogo ad alterazione lesive⁴. Tale elemento è un presupposto genetico indispensabile per la configurazione della fattispecie di infortunio e incide in modo determinante sulla qualificazione dell’evento lesivo occorso al lavoratore: la causa violenta, infatti, rappresenta il fattore idoneo a distinguere l’infortunio sul lavoro dalla malattia professionale.

Il consolidato orientamento giurisprudenziale considera, difatti, che la causa violenta richiesta *ex art. 2* del d.P.R. n. 1124/1965 per l’indennizzabilità

³ D.P.R. n. 1124/1965.

⁴ Cass. civ., sez. lavoro, 29 agosto 2003, n. 12685, in “Giustizia civile – Massimario annotato della Cassazione”, 2003, pp. 7-8.

dell'infortunio consti di un'azione di qualunque fattore dotato di *rapidità*⁵ che, agendo dall'esterno verso l'interno dell'organismo, è idoneo a determinare un'alterazione del suo equilibrio. È doveroso sottolineare che il dato relativo alla rapidità debba riferirsi all'azione della causa violenta e non, invece, alle sue conseguenze esteriori che, potenzialmente, potrebbero manifestarsi anche a distanza di tempo. Si può concludere, pertanto, che la giurisprudenza ha riconosciuto nel fattore della *rapidità*, uno dei coefficienti idonei ad incidere e a determinare la *summa divisio* tra le due tipologie di fattispecie rilevanti ai fini della tutela assicurativa dell'Istituto⁶.

Per ciò che concerne la fattispecie di malattia professionale, invece - la cui nozione è definita *ex art. 3* del T.U. INAIL- può dirsi che, al contrario dell'infortunio, la lesione si registra come diretta conseguenza di una prolungata esposizione all'agente patogeno.

Nel caso di contagio da Covid-19 il legislatore, seguendo l'indirizzo vigente in materia di trattazione dei casi di malattie infettive e parassitarie, ha ritenuto si configurasse la causa violenta e lo ha qualificato, pertanto, infortunio sul lavoro. Il legislatore ha, infatti, riaffermato principi vigenti da decenni nel campo della disciplina speciale infortunistica – richiamati altresì dalla circ. Inail n. 13/2020 – accolti ora dalla scienza medico-legale, ora dalla giurisprudenza di legittimità⁷ in materia di patologie causate da agenti biologici. Le patologie infettive contratte in occasione di lavoro sono, infatti, inquadrate e trattate – da un punto di vista tecnico-giuridico e assicurativo – come infortunio sul lavoro, in virtù di un'equiparazione tra la causa virulenta e la causa violenta propria dell'infortunio. L'equiparazione tra causa virulenta di natura biologica e causa violenta è rinvenibile sin dal 1910 dalla Giurisprudenza della Corte di Cassazione di Torino che si era pronunciata considerando infortunio lavorativo il carbonchio⁸, principio successivamente accolto anche dal legislatore⁹. Tale indirizzo interpretativo era stato già accolto anche dall'INAIL, dapprima, con la lettera circolare del 1° luglio 1993 relativa alle “Modalità di trattazione dei casi di epatite virale a trasmissione

⁵ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 28 luglio 2010, n. 17649, in “De Jure.it”: “Lo sforzo fisico del lavoratore può determinare una patologia (...) qualora si verifichi un'azione rapida e intensa tale da determinare una lesione del lavoratore medesimo”.

⁶ Cass. civ., sez. lavoro, 26 maggio 2006, n. 12559, in “De Jure.it”: “La nozione attuale di causa violenta comprende qualsiasi fattore presente nell'ambiente di lavoro, in modo esclusivo o in misura significativamente diversa rispetto all'ambiente esterno, il quale, agendo in maniera concentrata, provochi un infortunio sul lavoro, ovvero, in maniera lenta, una malattia professionale”. Per ulteriori approfondimenti, cfr. S. GIUBBONI, G. LUDOVICO, A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Padova, Cedam, 2014.

⁷ Cass. civ., sez. lavoro, 19 luglio 1991, n. 8058, in “De Jure.it”, e Cass. civ., sez. lavoro, 13 marzo 1992, n. 3090, in “De Jure.it”. Cfr., nello stesso senso, successivamente, Cass. civ., sez. lavoro, 11 novembre 2014, n. 23990, in “De Jure.it”.

⁸ Cfr. per una più attenta ricostruzione storica e dottrina del concetto di *malattia-infortunio*, M. INNOCENZI, A. OSSICINI, F. RULLO, C. SFERRA (a cura di), *Malattia-infortunio. Trattazione in ambito Inail*, Milano, INAIL, 2007.

⁹ Art. 2 del T.U. n. 1765 del 17 agosto 1935: “Agli effetti del presente decreto è considerata infortunio sul lavoro l'infezione carbonchiosa”.

parentale e AIDS”¹⁰ e successivamente con la circolare n. 74 del 23 novembre 1995, “Modalità di trattazione delle malattie infettive e parassitarie”¹¹.

Venendo ora al secondo elemento oggettivo definitorio della fattispecie di infortunio, vale a dire, l’occasione di lavoro - previsto dall’art. 2 del T.U. - al centro di una progressiva evoluzione giurisprudenziale che ha interpretato tale nozione, di concerto con la dottrina maggioritaria, in un’accezione via via sempre più ampia. Dapprima, difatti, l’orientamento giurisprudenziale maggioritario sosteneva che l’occasione di lavoro di cui all’art. 2 del T.U. ricomprendesse tutte le condizioni socio-economiche in cui l’attività lavorativa si svolgeva e nelle quali fosse insito un rischio di danno per il lavoratore, indipendentemente dal fatto che tale danno provenisse dall’apparato produttivo o dipendesse da terzi o da fatti e situazioni proprie del lavoratore, con il solo limite del c.d. rischio elettivo¹². Successivamente, ha esteso l’area dell’indennizzabilità dell’infortunio subito dall’assicurato all’ipotesi del *rischio improprio*, ossia quello non intrinsecamente connesso al disimpegno delle mansioni tipiche del lavoro prestato dal dipendente “ma insito in un’attività prodromica e strumentale allo svolgimento delle suddette mansioni e, comunque, ricollegabile al soddisfacimento di esigenze lavorative”¹³.

In conclusione, può dirsi che affinché l’infortunio sia indennizzabile da parte dell’INAIL, non è necessario che l’evento lesivo sia avvenuto nell’espletamento delle mansioni cui il lavoratore è tipicamente adibito, essendo sufficiente che lo stesso sia occorso durante lo svolgimento di attività strumentali o accessorie.¹⁴ L’occasione di lavoro, pertanto, traccia un’ulteriore linea di confine tra l’infortunio e la malattia professionale: per il configurarsi di quest’ultima non è sufficiente che l’evento lesivo sia semplicemente occasionato dall’attività lavorativa ma è necessario che quest’ultimo sia in un rapporto causale, o concausale, diretto con il rischio professionale.

Ora, in una situazione virale generalizzata come quella scaturita dalla pandemia da Covid-19, è intuibile la complessità riscontrabile nel dimostrare l’origine professionale del contagio, data la manifesta difficoltà ad individuare l’esatto momento in cui lo stesso si è verificato, se in circostanze riconducibili all’attività lavorativa, ovvero alla vita privata. Nell’epidemia da Covid-19 si assiste, difatti, ad un contagio diffuso, tale da non poter escludere che anche lavoratori

¹⁰ L’INAIL dispose che i casi di epatite virale a trasmissione parentale e di AIDS dovessero trattarsi come infortuni sul lavoro, e non come malattie professionali non tabellate.

¹¹ “Si conferma che tutte le malattie infettive e parassitarie devono continuare ad essere trattate come infortuni sul lavoro”.

¹² Cfr., sul punto, Cass. civ., sez. lavoro, 9 ottobre 2000, n. 13447, in “De Jure.it”. Nello stesso senso, Cass. civ., sez. lavoro, 5 gennaio 2015, n. 6, in “Giustizia civile – Massimario annotato della Cassazione”, 2015.

¹³ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 14 ottobre 2015, n. 20718, in “Diritto e giustizia”, 2015.

¹⁴ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 13 maggio 2016, n. 9913, in “De Jure.it”: “*ai fini dell’indennizzabilità dell’infortunio subito dall’assicurato, per “occasione di lavoro” devono intendersi tutte le condizioni, comprese quelle ambientali e socio - economiche, in cui l’attività lavorativa si svolge e nelle quali è insito un rischio di danno per il lavoratore, indipendentemente dal fatto che tale danno provenga dall’apparato produttivo o dipenda da terzi o da fatti e situazioni proprie del lavoratore*”.

impegnati in attività diverse rispetto a quelle per le quali è data una maggiore – ed inevitabile – esposizione al rischio (si pensi ad es. agli operatori medico sanitari), possano comunque aver contratto il virus in occasione di lavoro. La questione risulta essere di fondamentale rilevanza, eppure, in merito alla questione relativa all'accertamento del presupposto in esame, il legislatore non è intervenuto esplicitamente¹⁵, concedendo all'Inail un vasto spazio d'azione – riempito dapprima, con la nota n. 3675 del 13 marzo¹⁶ e, successivamente con la circolare n. 13/2020 – che ha offerto una presunzione di origine professionale dell'evento lesivo per alcune limitate categorie di lavoratori¹⁷.

3. L'INAIL accerta il presupposto dell'occasione di lavoro in via presuntiva: individuazione dei lavoratori assicurati beneficiari del meccanismo presuntivo

Sul presupposto dell'occasione di lavoro, l'INAIL, con la circolare n. 13/2020, ha dato una lettura peculiare ed ha introdotto una presunzione semplice di origine professionale del contagio da Covid-19 operante a favore di alcune categorie di lavoratori, sulla scorta del fatto che, su di essi, insisterebbe una maggiore esposizione al rischio in ragione delle particolari mansioni cui sono adibiti.

Il criterio della presunzione semplice consente, a determinate condizioni, di ricomprendere nella protezione assicurativa casi in cui l'identificazione delle precise cause del contagio si presenti di difficile attuazione. È bene evidenziare che il ricorso al criterio presuntivo nella trattazione delle malattie infettive e parassitarie risale ad una pronuncia della Cassazione¹⁸ ove, i giudici di legittimità, ebbero l'occasione non solo di riannoverare tra le cause violente configuranti la fattispecie di infortunio sul lavoro le cause lesive di natura microbica o virale, ma sostennero altresì che, ricorrendo al criterio presuntivo – al verificarsi di determinate circostanze gravi, precise e concordanti - poteva ritenersi dimostrato il nesso eziologico tra l'agente patogeno e l'evento lesivo¹⁹.

Il principio della presuntività venne ulteriormente esplicitato in successive pronunce della Suprema Corte, scaturite da procedimenti civili in cui l'INAIL, parte convenuta, sosteneva l'esclusione dalla tutela indennitaria di epatiti virali, contratte da personale paramedico. È verosimilmente sulla scorta di tali pronunce giurisprudenziali che l'INAIL, nella circolare n. 13/2020 – e prima ancora, nella

¹⁵ L'art. 42, difatti, si limita esclusivamente a riconoscere la tutela indennitaria per “i casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro”.

¹⁶ La nota n. 3675/2020 è stata emessa dall'INAIL in esito alle richieste avanzate da alcune Direzioni regionali, in tema di gestione delle assenze dal lavoro del personale dipendente di ASL.

¹⁷ Sul punto, si rinvia al paragrafo successivo.

¹⁸ Cass. civ., sez. lavoro, 3 novembre 1983, n. 5764, inedita a quanto consta.

¹⁹ “Causa violenta di infortunio sul lavoro è anche l'azione di fattori microbici o virali, che, penetrando nell'organismo umano, ne determinino l'alterazione dell'equilibrio anatomico-fisiologico, sempreché tale azione, pur se i suoi effetti si manifestino dopo un certo tempo, sia in rapporto (accertabile anche con il ricorso a presunzioni semplici) con lo svolgimento dell'attività lavorativa”.

nota del 13 marzo – definisce, all’interno della più generale platea di assicurati²⁰, le categorie di lavoratori nei confronti dei quali, allorché contraggano l’infezione da Covid-19, opera il meccanismo presuntivo volto a provarne l’origine professionale.

La circolare richiama, a tal proposito, gli operatori sanitari “esposti ad un elevato rischio di contagio, aggravato fino a diventare specifico” e, in via meramente esemplificativa, altre attività lavorative che presentano come denominatore comune, il costante o quanto meno frequente contatto con il pubblico²¹. Le caratteristiche intrinseche di svolgimento di quest’ultime sono state determinanti affinché l’Istituto estendesse ai soggetti tenuti ad esercitarle, l’operatività del principio della presunzione semplice valido per gli operatori sanitari. Per questa circoscritta platea di lavoratori assicurati, in caso di contagio, il requisito dell’occasione di lavoro sarà, pertanto, presunto, salvo prova contraria che dimostri con certezza che lo stesso sia avvenuto per ragioni estranee all’attività lavorativa. Ora, è doveroso chiedersi quale sorte spetti a quei lavoratori che, pur avendo contratto il virus, si collochino al di fuori del perimetro delineato dalla circolare n. 13/2020 con l’elencazione non tassativa offerta dall’Istituto. È importante sottolineare, infatti, che il campo di applicazione della tutela INAIL nei casi di infortunio da Covid-19, non è circoscritta alle sole fattispecie in cui l’origine professionale del contagio sia presunto²²: nei casi, infatti, in cui non si possa presumere che il contagio si sia verificato in costanza dell’espletamento delle mansioni e/o di attività connesse o strumentali alle stesse, spetterà al lavoratore il gravoso onere di fornire la prova che la contrazione del Covid-19 sia avvenuta in *occasione di lavoro*. In altre parole: il prestatore di lavoro dovrà provare che tale presupposto – necessario per il configurarsi della fattispecie infortunistica – si sia realizzato²³. In particolare, il lavoratore sarà tenuto a dimostrare la riconducibilità dell’infortunio denunciato alle modalità concrete di svolgimento dell’attività lavorativa, provando la stretta consequenzialità, quanto meno in termini probabilistici²⁴, tra l’evento lesivo e le circostanze che lo hanno presumibilmente

²⁰ Cfr. circ. INAIL n. 13/2020, p. 7 “Sono destinatari di tale tutela, quindi, i lavoratori dipendenti e assimilati, in presenza dei requisiti soggettivi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965, nonché gli altri soggetti previsti dal decreto legislativo n. 38/2000 (lavoratori parasubordinati, sportivi professionisti dipendenti e lavoratori appartenenti all’area dirigenziale) e dalle altre norme speciali in tema di obbligo e tutela assicurativa INAIL.”

²¹ Cfr. circ. INAIL n. 13/2020, ivi “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”.

²² Cfr. artt. 4 ss. del d.P.R. n. 1124/1965. In dottrina, per un’attenta analisi sulla definizione di lavoratore in materia di salute e sicurezza si rinvia a A. DELOGU, *La definizione di lavoratore in materia di salute e sicurezza: dall’universalità della tutela ai nuovi bisogni di tutela*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2020, 1, I, p. 61 ss.

²³ Cfr. circ. INAIL n. 13/2020, p. 8 “Ne discende che, ove l’episodio che ha determinato il contagio non sia noto o non possa essere provato dal lavoratore, né si può comunque presumere che il contagio si sia verificato in considerazione delle mansioni/lavorazioni e di ogni altro elemento che in tal senso deponga, l’accertamento medico-legale seguirà l’ordinaria procedura privilegiando essenzialmente i seguenti elementi: epidemiologico, clinico, anamnestico e circostanziale”.

²⁴ Cass. civ, sez. lavoro, 26 giugno 2009, n. 15080, “Il nesso causale tra attività lavorativa ed evento, in assenza di un rischio specifico, non può essere oggetto di presunzioni di carattere

determinato (condizioni di lavoro, una elevata esposizione al rischio: ad esempio, provando di aver lavorato a stretto contatto con un collega risultato positivo al virus). Nel caso in cui il lavoratore non riuscisse a fornire elementi utili alla dimostrazione dell'origine professionale dell'evento, la fattispecie di contagio sarà devoluta alla tutela delle malattie comuni dell'Inps.

Le linee tracciate dall'INAIL in merito all'accertamento dell'origine professionale dell'infortunio appena esposte, hanno sollevato numerose perplessità in dottrina che, allo stato, considera del tutto eccezionale l'applicazione della tutela indennitaria, soprattutto alla luce della difficoltà di dimostrare l'occasione di lavoro in caso di lesione per il lavoratore non beneficiario della presunzione semplice. In effetti, la soluzione adottata dall'INAIL produce l'inevitabile conseguenza di far dipendere il riconoscimento dell'infortunio da Covid-19 dall'esposizione ad un rischio specifico o aggravato²⁵ e ciò assottiglia pericolosamente la linea di confine che separa l'infortunio dalla malattia professionale. La differenza tra le due nozioni di evento è invero sostanziale: per gli infortuni, a differenza delle malattie professionali, l'applicazione della tutela prescinde dall'intensità del rischio per estendersi a qualsiasi evento, anche provocato da un rischio generico, purché avvenuto in circostanze semplicemente riconducibili all'attività lavorativa²⁶. Ora, è stato osservato,²⁷ come confermato nel Protocollo condiviso del 24 aprile 2020²⁸, che il rischio di contagio da Covid-19 non costituisce rischio specifico, bensì rischio generico, in quanto rischio cui il lavoratore soggiace al pari di tutti gli altri cittadini, indipendentemente dall'attività lavorativa svolta. Alla luce di ciò, seppur da un lato non si possa negare che per alcune categorie di lavoratori risulti una maggiore esposizione al rischio aggravato fino a diventare specifico, dall'altro, non può escludersi che anche lavoratori occupati in altro tipo di attività²⁹ possano

astratto ed ipotetico, ma esige una dimostrazione, quanto meno in termini di probabilità, ancorata a concrete e specifiche situazioni di fatto, con riferimento alle mansioni svolte alle condizioni di lavoro alla durata ed intensità del rischio"; Cass. civ., sez. lavoro, 15 ottobre 2014, n. 21825, in "De Jure.it": "il nesso causale tra attività lavorativa ed evento, in assenza di un rischio specifico, non può essere oggetto di presunzioni di carattere astratto ed ipotetico, ma esige una dimostrazione, quanto meno in termini di probabilità, ancorata a concrete e specifiche situazioni di fatto, con riferimento alle mansioni svolte, alle condizioni di lavoro e alla durata e intensità dell'esposizione a rischio"; Cass. civ., sez. lavoro, 12 aprile 2019, n. 10331, in "De Jure.it": "la prova della causa di lavoro o della speciale nocività dell'ambiente di lavoro grava sul lavoratore e deve essere valutata in termini di ragionevole certezza, nel senso che, esclusa la mera possibilità dell'origine professionale, questa può essere invece ravvisata in presenza di un rilevante grado di probabilità".

²⁵ G. LUDOVICO, *Malattia (per i quarantenati e per gli affetti) e infortuni sul lavoro*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Gli Istant Book Consulta giuridica CGIL/1, Ediesse, 2020, p. 78.

²⁶ *Ivi*, p. 77.

²⁷ Tra tutti, cfr. L. LA PECCERELLA, *Infezione da coronavirus e tutela contro gli infortuni e malattie professionali*, in "Diritto e Sicurezza sul Lavoro", 2020, 1, II, p. 1 ss.

²⁸ Sul valore dei Protocolli di sicurezza anti-contagio, si rinvia a P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020*, in "Diritto e Sicurezza sul Lavoro", 2020, 1, I, p. 117 ss.

²⁹ Si pensi a tutti coloro che hanno continuato a prestare le proprie energie lavorative anche durante il *lock-down* (riders, fattorini, postini).

comunque aver contratto il virus in occasione di lavoro. L'introduzione della presunzione di origine professionale dell'evento solo per i primi, evidentemente, inserisce in una posizione di enorme svantaggio i secondi, riconoscendo loro una tutela assicurativa quanto meno indebolita, poiché assai più difficile da ottenere. Sulla base di queste considerazioni, la dottrina ha criticato la soluzione adottata dall'INAIL in quanto, nel complesso, la circolare giungerebbe a risultati invero contraddittori: se infatti, da un canto, l'Istituto presume l'origine professionale dell'evento nei limitati casi in cui vi sia un'esposizione ad un rischio specifico o aggravato, dall'altro, sembra poi estendere il raggio della tutela assicurativa anche al rischio generico, ammettendo che tra gli infortuni siano ricompresi i contagi *in itinere*, includendo, così, una fattispecie ove insiste una tipologia di rischio incombente anche sui lavoratori che non appartengono alle categorie individuate dalla circolare.

4. La circolare INAIL n. 13/2020: alcune nodali indicazioni operative

Nella circolare n. 13/2020 l'INAIL fornisce ulteriori indicazioni in merito all'applicazione dell'art. 42 del d.l. n. 18/2020, tra questi si segnalano: x) la denuncia di malattia-infortunio per infezione da nuovo coronavirus e certificazione medica; y) esclusione degli eventi infortunistici derivanti da infezione da nuovo coronavirus dalla determinazione dell'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico; z) infortunio sul lavoro in itinere occorso durante il periodo di emergenza da Covid-19.

Riguardo al primo punto, il primo periodo del secondo comma dell'art. 42 dispone che nei *casi accertati* di infezione da nuovo coronavirus (SARS-CoV-2) in occasione di lavoro, il medico certificatore deve predisporre e trasmettere telematicamente la prescritta certificazione medica³⁰ all'Inail. L'evidenza clinica della presenza del virus, pertanto, consente la tutela infortunistica; solo al ricorrere dell'acquisizione della certificazione dell'avvenuto contagio e alla prova dell'origine professionale dello stesso, si perfeziona la fattispecie della malattia-infortunio. Ai fini dell'avvenuto contagio si ritiene valida qualsiasi documentazione clinico-strumentale in grado di attestare, in base alle conoscenze scientifiche, il contagio stesso. Il decorso dei termini per la trasmissione telematica della denuncia all'Istituto avviene solo "dalla conoscenza positiva, da parte del datore di lavoro, dell'avvenuto contagio" ottenuta tramite "il test specifico di conferma"³¹.

Venendo al secondo punto, l'art. 42, secondo comma, precisa che gli infortuni da Covid-19 non sono computati ai fini della determinazione dell'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico di cui agli art. 19

³⁰ Cfr. art. 53, commi 8, 9, 10, del d.P.R. n. 1124/1965.

³¹ Cfr. circ. Inail n. 13/2020, p. 9.

e ss. del d.m. del 27 febbraio 2019, concernente l'approvazione delle nuove tariffe dei premi INAIL e le relative modalità di applicazione. Gli eventi lesivi per contagio da Covid-19, pertanto, non incidono nel bilancio infortunistico aziendale "in termini di oscillazione *in malus* del tasso applicato", ma gravano sulla gestione assicurativa INAIL. Si è già ampiamente dibattuto sull'estrema difficoltà di verificare, con margini di certezza apprezzabili, che l'infezione sia stata contratta in occasione dell'espletamento dell'attività lavorativa, essendo il rischio da contagio un rischio generico, ed in quanto tale, *esterno* all'impresa; è quindi alla luce di tali considerazioni che il legislatore ha inteso sollevare il datore di lavoro da un inevitabile aggravio dei costi di assicurazione che si sarebbe registrato in conseguenza del propagarsi di questi particolari eventi lesivi. Da ultimo, la nozione legale di infortunio *in itinere* è stata introdotta con l'art. 12 del d.lgs. n. 38/2000 che, integrando il T.U. INAIL, ha sancito l'operatività dell'assicurazione infortunistica anche nell'ipotesi di "infortuni occorsi alle persone assicurate durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di lavoro", comprendendo in tale fattispecie altre simili casistiche. Il legislatore, estendendo a questa *species* di infortunio la tutela INAIL, ha dimostrato di accogliere il consolidato orientamento giurisprudenziale³² che, nel riconoscere l'occasione di lavoro, si era spinto sino a ricomprendervi gli eventi lesivi occorsi al lavoratore nel tragitto casa-lavoro, evidentemente, con il proposito di dilatare il campo d'applicazione della tutela assicurativa. La circolare n. 13/2020, pertanto, qualifica infortunio *in itinere* anche gli eventi di contagio da Covid-19 accaduti nelle circostanze delineate dal citato art. 12. Tuttavia, è bene evidenziare che l'Istituto – con l'intento di contrastare il propagarsi degli infortuni da contagio - ha derogato all'ordinaria disciplina per la gestione degli infortuni *in itinere*, per ciò che concerne l'utilizzo del mezzo privato. Se normalmente, difatti, il tragitto effettuato con l'utilizzo di un mezzo privato è coperto dall'assicurazione solo nei limitatissimi casi in cui l'utilizzo dello stesso risulta essere necessitato³³, stante la più alta probabilità di contagio a bordo dei mezzi pubblici, l'INAIL - "per tutti i lavoratori addetti allo svolgimento di prestazioni da rendere in presenza sul luogo di lavoro"³⁴ - considera necessitato l'uso del mezzo privato per raggiungere dalla propria abitazione il luogo di lavoro e viceversa. Ciò determina un ampliamento dello stato di necessità del mezzo privato che potrebbe condurre ad una sua ordinaria inclusione nei mezzi utilizzati per il tragitto casa-lavoro, visto anche il perdurare dello stato di pandemia.

³² Cass. civ., sez. lavoro, 18 aprile 2000, n. 5063, in "Il diritto del lavoro", 2000, II, p. 425; Cass. civ., sez. lavoro, 1° febbraio 2002, n. 1320, in "Orientamenti della giurisprudenza del lavoro", 2002, p. 156.

³³ "L'assicurazione opera anche nel caso di utilizzo del mezzo di trasporto privato, purché necessitato", Cfr. art. 2 del d.P.R. n. 1124/1965.

³⁴ Cfr. circ. n. 13/2020, p. 12.

5. *La circolare INAIL n. 22/2020: i chiarimenti dell'Istituto in merito alla responsabilità datoriale*

L'INAIL, con la circolare del 3 aprile 2020 n. 13, ha inteso offrire, pertanto, una lettura dell'art. 42 del decreto "Cura Italia" volta a dissipare un diffuso stato di incertezza ed ivi predisponendo una serie di indicazioni operative ai datori di lavoro, finalizzate all'applicazione della citata disposizione. Tuttavia, nella fase immediatamente successiva all'emanazione della circolare, sulla scorta della presunzione sull'origine lavorativa del contagio da Covid-19, le associazioni imprenditoriali si sono mostrate oltremodo preoccupate rispetto ad una responsabilità datoriale che, nell'attuale situazione emergenziale, avrebbe esposto le imprese ben oltre la propria sfera di controllo³⁵. Da tale stato di agitazione è sorta, financo, la richiesta della Confindustria di una disposizione di legge che escludesse la responsabilità penale delle imprese per il contagio dei lavoratori. L'INAIL ha, pertanto, pubblicato la circolare n. 22/2020 ove ha espresso la sua posizione in merito al tema della responsabilità datoriale, fornendo la propria interpretazione. La circolare infatti - nel riconfermare la riconduzione dell'evento di contagio alla fattispecie di infortunio, non si limita a ribadire che la presunzione dell'origine professionale del contagio da Covid-19 non debba interpretarsi come un mero automatismo ai fini dell'ammissione alla tutela assicurativa dei casi denunciati, dovendo sempre presupporre un accertamento rigoroso dei fatti e delle circostanze che provino l'origine professionale del contagio, ma fa un passaggio ulteriore. L'Istituto chiarisce che il riconoscimento dell'origine lavorativa dell'infezione attraverso il meccanismo presuntivo indicato nella circolare n. 13/2020, non ha alcuna incidenza rispetto al riconoscimento di una responsabilità datoriale in riferimento all'evento infortunistico³⁶.

In altre parole, l'INAIL interviene sul punto sostenendo che il riconoscimento dell'origine professionale dell'infortunio non può in alcun modo rilevare sulla valutazione in ordine all'imputabilità di eventuali comportamenti omissivi in capo al datore di lavoro. Ciò significa che i criteri di accertamento presuntivo del nesso di causalità dettati in questo caso, in funzione solidaristico-previdenziale, sono profondamente diversi dai criteri che invece fondano una responsabilità di natura civile o penale, le quali devono essere rigorosamente accertate con criteri diversi da quelli operanti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative.

³⁵ G. BULGARINI D'ELCI, *Contagio da Covid-19: infortunio sul lavoro e responsabilità datoriale*, in "Il Giuslavorista", 08 giugno 2020.

³⁶ Cfr. Circ. INAIL n. 22/2020, p. 4 "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."

Abstract

Il legislatore ha qualificato l'infezione da Covid-19, contratta in occasione di lavoro, quale infortunio. L'INAIL è intervenuto sul punto con la circolare n. 13/2020 fornendo importanti istruzioni operative di attuazione dell'art. 42 del d.l. n. 18/2020, a cominciare dall'introduzione della presunzione semplice di origine professionale del contagio, operante – fino a prova contraria - esclusivamente a favore dei lavoratori assicurati INAIL nei confronti dei quali insiste un rischio specifico, in ragione delle particolari mansioni cui sono adibiti. In seguito alle preoccupazioni mosse dalle associazioni imprenditoriali, l'INAIL ha poi offerto, in una circolare successiva, la sua interpretazione in merito al tema della responsabilità datoriale. L'istituto ha specificato che i criteri di accertamento presuntivo del nesso di causalità dettati in funzione solidaristico-previdenziale sono, infatti, profondamente diversi dai criteri che invece fondano una responsabilità di natura civile o penale, le quali devono essere rigorosamente accertate con criteri diversi da quelli operanti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative.

The legislator qualified the Covid-19 infection, contracted at work, as an accident. INAIL has intervened on this point with the circular no. 13/2020 by providing some important operational instructions for the implementation of the art. 42 d.l. no. 18/2020. First of all, INAIL introduced the simple presumption of professional origin of the infection, operating - until proven differently - only in favour of INAIL insured workers to whom INAIL insists a specific risk. Following the concerns raised by business associations, INAIL then offered, in a further circular, its interpretation on the subject of employers' liability. The institute has specified that the criteria for the presumptive ascertainment of the causal link dictated in a solidarity-pension function are, in fact, profoundly different from the criteria that, instead, establish a civil or criminal liability, which must be rigorously ascertained with criteria different from those operating for the recognition of the right to insurance benefits.

Parole chiave

Infortunio, contagio da Covid-19, occasione di lavoro, presunzione semplice, tutela assicurativa

Keywords

Work accident, Covid-19 contagion, working circumstance, simple presumption, insurance protection