



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissione Lavoro pubblico e  
privato, previdenza sociale

Senato della Repubblica

12 Maggio 2020

# Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

Audizione nell'ambito dell'Affare assegnato riguardante ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro (atto n. 453)

A cura di:  
**Pierangelo Albini**

*Direttore Lavoro, Welfare e Capitale Umano  
Confindustria*

## 1. Premessa

L'emergenza in corso sta esercitando una pressione senza precedenti sul nostro sistema produttivo, oltre che sul nostro sistema sanitario. È chiaro che dalla tenuta di entrambi dipendono le prospettive di rilancio, una volta terminata l'emergenza sanitaria. Nel ringraziare per l'occasione di confronto, riteniamo opportuno condividere con voi le nostre considerazioni sul tema oggetto dell'audizione partendo da alcune evidenze statistiche.

I drammatici cali dei livelli di attività conseguenti alla crisi sanitaria si stanno riflettendo e si rifletteranno inevitabilmente sul mercato del lavoro. A questo riguardo, i dati disponibili finora sono ancora preliminari e del tutto parziali. Si fa riferimento, in particolare, ai dati pubblicati dall'Istat sull'occupazione nel mese di marzo, secondo cui gli occupati sono diminuiti di 27 mila unità e, soprattutto, l'inattività ha visto un aumento considerevole, pari a 301 mila individui che sono usciti dal mercato del lavoro, in un solo mese.<sup>1</sup>

Una fotografia più recente è quella scatta da Banca d'Italia che utilizza i dati delle comunicazioni obbligatorie nelle tre regioni di Veneto, Piemonte e Toscana, che insieme fanno quasi un quarto dell'occupazione totale in Italia. In estrema sintesi, il saldo di attivazioni e cessazioni di contratti a tempo indeterminato, determinato e apprendistato, dal 23 febbraio fino a metà aprile, è considerevolmente in calo rispetto allo scorso anno. In valori assoluti, al 15 aprile i posti di lavoro in meno erano 46.500 in Veneto, 43.000 in Toscana e 21.100 in Piemonte. Sul calo pesa, in particolare, l'occupazione a termine e stagionale. Da ciò consegue che anche nel Mezzogiorno, dove l'occupazione (in particolare in estate) è in gran parte fatta di contratti a termine e stagionali, l'impatto occupazionale sarà molto forte, soprattutto nei prossimi mesi.<sup>2</sup>

Inoltre, guardando ai settori economici, presumibilmente il calo di attività e di occupazione sta interessando in particolare i servizi, specie ad alta intensità di lavoro, quali ristorazione, alberghi e commercio, colpiti duramente e molto più che nella recessione 2008-2009 (che interessò in via principale i comparti manifatturieri).

Con riferimento alle previsioni sui prossimi mesi, poi, va ricordato che l'economia italiana e il mercato del lavoro mostravano segni di debolezza già prima dello scoppio dell'emergenza. In questo quadro, le previsioni del Centro Studi di Confindustria sono state recentemente limare verso il basso rispetto a quelle elaborate alla fine di marzo<sup>3</sup>, risentendo chiaramente del prolungarsi dell'emergenza. Nell'anno in corso la nostra economia farà registrare un calo del PIL tra il 9 e il 10 per cento. Gli occupati in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno diminuiranno quasi proporzionalmente rispetto al PIL,

---

<sup>1</sup> Istat, *Occupati e disoccupati (marzo 2020)*, 30 aprile.

<sup>2</sup> Bovini, Camussi, Durando, Gambuzza, Sciclone e Viviano, *La crisi Covid e il mercato del lavoro: alcune conferme, alcune specificità regionali, alcune ipotesi*, Banca d'Italia - Note Covid-19, 7 maggio 2020.

<sup>3</sup> Le previsioni del Centro Studi Confindustria, pubblicate il 31 marzo scorso (*Le previsioni per l'Italia. Quali condizioni per la tenuta ed il rilancio dell'economia?*), indicavano per il 2020 un calo del 6 per cento per il PIL, dell'1,5 per cento per l'occupazione e del 3,1 per cento per il monte ore lavorate.

mentre l'aumento contenuto della disoccupazione si assocerà all'aumento più consistente degli inattivi, ovvero di coloro che smettono di cercare un'occupazione.

D'altronde, la resilienza dell'occupazione nei prossimi mesi sarà, almeno in parte, sostenuta principalmente da due fattori. Facciamo riferimento, in primo luogo, alla maggiore diffusione attuale dello *smart working*, resa possibile dall'avanzamento tecnologico, anche se limitatamente a quelle mansioni che non richiedono la presenza del lavoratore in uno specifico luogo di lavoro.

Sul punto è però opportuno far presente che l'attuale disciplina dello *smart working*, derivante dall'art.1, comma 1, lett. gg) del DPCM 26 aprile 2020, che prescinde dagli accordi individuali, scade il 17 maggio.

Ne consegue che, se tale disposizione non fosse prorogata, le imprese che hanno posto in essere lo *smart working* sulla base di tale disciplina si troverebbero, d'un tratto, a dover applicare integralmente le norme dettate dalla legge n. 81/2017, che invece comportano la definizione di accordi individuali. Pertanto, ove la scelta del legislatore fosse nel senso di voler ripristinare la disciplina di legge "generale", una proroga dell'attuale disciplina del DPCM si imporrebbe comunque, anche soltanto per dare il tempo alle imprese di definire gli accordi individuali con i lavoratori.

Inoltre, e soprattutto, l'attivazione massiccia e repentina di strumenti di integrazione al reddito, come la Cassa Integrazione, rappresenta un fattore chiave per la tenuta dell'occupazione.

E proprio su quest'ultimo aspetto concentreremo ora le nostre considerazioni, non senza premettere una breve considerazione sulla necessità che, almeno nella fase dell'auspicabile ripresa, vengano decisamente allentati i numerosi vincoli che caratterizzano l'utilizzo dei contratti "flessibili", contratto a termine e della somministrazione a termine in primis.

È del tutto evidente che la fase della ripresa sarà caratterizzata da una notevole incertezza sull'andamento dei mercati, incertezza determinata non solo dall'andamento in sé della crisi epidemiologica a livello mondiale ma anche dalle notevoli tensioni che da essa deriveranno nei rapporti economici tra gli Stati: basti pensare alla sempre incombente guerra dei dazi tra Stati Uniti e Cina o alle tensioni sul prezzo del petrolio.

Non v'è dubbio pertanto, anche alla luce dei dati appena ricordati sull'andamento dell'occupazione in Italia, che rendere più accessibile l'utilizzo dei contratti "flessibili", nella fase della ripresa, costituirà un elemento determinante per consentire alle imprese di cercare di avvicinarsi, seppur gradatamente, ai livelli di produzione ante crisi.

## 2. Ammortizzatori sociali

Nelle ultime settimane, la gestione dell'emergenza sanitaria legata all'emergenza Covid-19 ha portato a provvedimenti governativi che hanno esteso le prestazioni a sostegno del reddito nel nostro Paese, tanto per il lavoro dipendente quanto per il lavoro autonomo.

Secondo l'INPS, alla data del 7 maggio sono quasi 382 mila le domande di cassa integrazione ordinaria ricevute, per un totale di oltre 5,4 milioni di lavoratori beneficiari. Per la gran parte di questi (il 72,5 per cento), il trattamento è anticipato dal datore di lavoro. Alle domande di CIG vanno aggiunte quasi 193 mila domande di assegno ordinario a valere sui fondi di integrazione salariale, per 3 milioni di lavoratori beneficiari, e 305 mila domande per CIG in deroga "decretate dalle Regioni". Inoltre, nell'ambito del lavoro autonomo, sono 4,7 milioni le domande pervenute per l'indennità di 600 euro e 3,7 milioni quelle accolte (all'8 maggio).

Nel riconoscere lo sforzo compiuto dal Governo, non si può non richiamare le criticità che sono seguite all'introduzione di questi interventi.

In generale, è nostra opinione che l'emergenza Covid-19 abbia mostrato, in questi due mesi, la non completa adeguatezza della rete di protezione sociale del nostro Paese e l'opportunità di un ridisegno che, seguendo la logica assicurativa, razionalizzi organicamente gli interventi pubblici di sostegno del reddito.

Appare, quindi, chiara la necessità di intervenire sul sistema degli ammortizzatori sociali, col fine di rafforzare la "diga" a difesa della nostra economia di fronte a situazioni di crisi, quali quella attuale. È cruciale che si definisca fin d'ora il quadro delle prossime azioni, necessarie per riordinare l'assetto del nostro sistema di ammortizzatori sociali.

Ai continui processi di transizione verso nuovi modelli di business che caratterizzano ormai la nostra economia e che incidono sul tessuto economico e produttivo, ridefinendo gli equilibri del mercato del lavoro, si è aggiunta, dunque, l'emergenza epidemiologica determinata dalla diffusione di Covid-19 che sta mettendo a dura prova l'economia mondiale.

Le pesanti ripercussioni a livello produttivo, occupazionale e sociale obbligano a riflettere sugli strumenti necessari per far fronte alle conseguenze che il nostro Paese dovrà affrontare in termini di gestione della complessa stagione di crisi industriale che si sta profilando.

Si avverte più che mai la necessità di affrontare questo nuovo scenario dotando il mercato del lavoro di nuovi strumenti che consentano di comprendere le linee di evoluzione dei fenomeni e individuarne la natura in modo da gestirne al meglio gli effetti, distinguendo gli obiettivi che tendono alla salvaguardia degli assetti produttivi e industriali da quelli di natura occupazionale.

La necessità di un nuovo quadro di regole per affrontare in modo sistematico il nuovo scenario di crisi passa, innanzitutto, attraverso la comprensione della natura del fenomeno del quale ci si sta occupando.

A questo fine, occorre una nuova governance per le crisi: è necessario ripensare la funzione e i poteri della cabina di regia per la gestione delle crisi aziendali costituita presso il Mise.

Sulla scorta di interventi legislativi che si stanno già delineando, la cabina dovrebbe avere un ruolo sempre più definito e competenze sempre più adeguate, con la precipua finalità di “leggere” le cause della crisi e predisporre le risposte più utili.

L'impresa, avviando il processo di gestione della crisi, nell'interlocuzione con la cabina di regia, dovrebbe qualificare la natura della crisi stessa, se prevalentemente industriale o occupazionale.

La cabina di regia dovrebbe, a sua volta, nel confronto con l'impresa e le organizzazioni sindacali, avere la capacità di verificare l'effettiva natura della crisi e predisporre gli strumenti più adeguati per tentare di risolverla.

Laddove si trattasse di una crisi prevalentemente industriale, la cabina di regia dovrebbe interessare il Mise che, a sua volta, dovrebbe poter intervenire con le risorse e gli strumenti in suo possesso, coinvolgendo anche altri attori istituzionali (ad esempio, il Ministero dell'Economia e le sue società partecipate).

Laddove, poi, la situazione di crisi non fosse limitata ad una singola impresa del territorio, ovvero avesse comunque un impatto di natura socio-occupazionale tale da coinvolgere una specifica area territoriale, si dovrebbe intervenire utilizzando gli strumenti già ora previsti per le aree di crisi industriale complessa. Ed anzi, in questi casi, in presenza di un piano industriale in atto che dimostri di rispondere effettivamente alle finalità di recupero del tessuto produttivo, si dovrebbe anche ipotizzare un prolungamento del sostegno al reddito fino al pieno completamento del piano stesso.

Nel caso in cui la crisi avesse una connotazione prevalentemente occupazionale, la cabina di regia dovrebbe coinvolgere il Ministero del lavoro per attivare la giusta combinazione tra interventi di politiche passive e di politiche attive.

In tema di sostegno al reddito potrebbe essere opportuno avviare una riflessione sulla definizione di un ammortizzatore sociale unico, semplice e agile.

Un trattamento di integrazione salariale unico che in caso di crisi o ristrutturazione aziendale sostenga il reddito dei lavoratori coinvolti dai processi di transizione.

Un ammortizzatore sociale che venga pagato direttamente dall'INPS ai lavoratori e non più anticipato dalle imprese alla fine del periodo di paga.

Sempre in tema di ammortizzatori sociali è, inoltre, necessario intervenire anche sul secondo pilastro dell'integrazione salariale, oggi rappresentato dal **Fondo di Integrazione Salariale**.

Occorrerebbe, anzitutto, estendere il campo di applicazione del Fondo a tutti quei settori e classi dimensionali che attualmente non hanno una gestione presso l'INPS, mantenendo l'intervento dei fondi di natura contrattuale per le coperture integrative.

In secondo luogo, occorre semplificare l'iter autorizzativo delle istanze per ottenere le prestazioni del Fondo, troppo complesso per classi dimensionali di datori di lavoro che si attestano tra i 6 ed i 15 dipendenti, e rendere disponibile, sempre per le medesime classi dimensionali, anche l'assegno ordinario oltre a quello di solidarietà, che ad oggi è l'unico previsto, armonizzando sia le aliquote di contribuzione che le prestazioni.

In tema di politiche attive, invece, riteniamo indispensabile generalizzare il riconoscimento dell'assegno di ricollocazione a tutti i percettori di Naspi, quale condizione per l'accesso alla tutela per la disoccupazione, e un contestuale rafforzamento delle prestazioni della Naspi (ad esempio, in ordine alla quantità della prestazione e/o alla rimodulazione del *decalage*) e, contestualmente, introdurre misure di favore per i datori disponibili a cofinanziare l'assegno di ricollocazione, al momento della risoluzione del rapporto con il proprio dipendente, con la finalità di ampliare il più possibile la platea dei potenziali beneficiari.

Ma la ridefinizione delle prestazioni della Naspi non può prescindere da una contestuale ridefinizione delle differenziate aliquote di finanziamento a carico dai vari settori, superando, anche progressivamente, gli squilibri esistenti.

### ***Riduzione oneri sociali***

Quasi la metà del cuneo tra costo del lavoro e retribuzione netta è tuttora costituito dagli oneri sociali a carico dell'impresa. È quindi evidente che non si può realizzare una significativa riduzione del costo del lavoro senza agire su questo versante.

Un passo in questa direzione potrebbe essere una rimodulazione CUAF (Cassa Unica Assegni Familiari), prevedendo una riduzione di circa 2 punti percentuali dei contributi sociali a carico delle imprese.

L'intervento sulla contribuzione CUAF è opportuno anche per ragioni di equiparazione tra i settori. La contribuzione CUAF è sensibilmente differenziata tra settori, con aliquote più basse per le imprese artigiane e per alcune aziende del commercio (dette "a CUAF ridotta"). L'esistenza di aliquote ridotte per CUAF (e anche per la maternità, congiuntamente con il meccanismo dell'esonero contributivo di 1,8 punti previsto per la generalità del settore privato) determina, per le imprese che ne beneficiano, un azzeramento totale dei contributi CUAF e maternità e l'abbattimento parziale dell'aliquota contributiva Naspi.

Nel dettaglio, la proposta prevede l'applicazione a tutti i settori della aliquota CUAF ridotta e pari a 0,43% (anziché 2,48%). La situazione attuale è la seguente:

**Applicazione esonero per settore**

(punti percentuali di aliquota)

	<b>Commercio con CUAF ridotta</b>	<b>Artigianato</b>	<b>Servizi a CUAF piena</b>	<b>Industria</b>
Esonero previsto per il settore	1,8	1,8	1,8	1,8
CUAF	0,43 - 0,43 = 0	0,43 - 0,43 = 0	2,48 - 1,8 = 0,68	2,48 - 1,8 = 0,68
Maternità	0,24 - 0,24 = 0	0,46 - 0,46 = 0	0,24	0,46
NASPI	1,31 - 1,13 = 0,18	1,31 - 0,91 = 0,40	1,31	1,31
<b>Totale CUAF, maternità, NASPI</b>	<b>0,18</b>	<b>0,4</b>	<b>2,23</b>	<b>2,45</b>

Fonte: INPS

Il minor gettito contributivo complessivo – al lordo degli effetti fiscali indiretti – è stimabile a regime in 3,4 miliardi di euro.

### **3. Protocollo condiviso Covid-19 e riconoscimento del contagio da Covid-19 come infortunio sul lavoro**

La pandemia ha sconvolto l'Italia. La risposta del Governo dell'emergenza ha limitato i diritti costituzionali, compresi impresa e lavoro. Ma l'Italia è una repubblica fondata sul lavoro e, con il Protocollo del 14 marzo e del 24 aprile, le parti sociali hanno dimostrato la forte determinazione a sostenere la continuazione e la ripresa delle attività produttive garantendo la salute dei lavoratori, dando concretezza all'equilibrio costituzionale tra iniziativa economica privata e tutela della sicurezza.

Non certo irresponsabilmente, tanto che il Governo, che aveva sollecitato e favorito l'incontro, ha poi dato dignità normativa al Protocollo recependolo nei propri provvedimenti.

Il Protocollo costituisce un codice di autodisciplina dell'impresa che ha consentito la riapertura delle imprese: si tratta di un atto fondamentale, che tutela i lavoratori in modo assai puntuale e concreto. Ne sia riprova che, nel periodo di applicazione del Protocollo (marzo-aprile), le imprese non sospese hanno dato attuazione e rispettato i contenuti del documento, quelle sospese hanno avviato il suo recepimento ed ora, nella fase 2, lo stanno seguendo scrupolosamente.

Confindustria ha creduto senza riserve alle sollecitazioni del Governo ed ha risposto tempestivamente alla fiducia riposta nella rappresentanza delle imprese con un

fortissimo impegno, sia nella stipula che, soprattutto, nella corretta ed immediata attuazione delle prescrizioni contenute nel Protocollo.

I dati dell'INAIL sono inequivoca riprova della efficacia delle misure e della loro piena applicazione nelle imprese: gli eventi si registrano essenzialmente nel settore della sanità, mentre nei luoghi di lavoro non svolgenti funzioni sanitarie, attivi nel periodo tra marzo e aprile 2020, le denunce sono pressoché inesistenti.

#### **Dati INAIL al 4 maggio 2020**

- **37.352** denunce di infortunio a seguito di Covid-19 segnalate all'INAIL
- Di queste, l'**88,5%** sono nella sanità
- Analisi per professione dell'infortunato: tecnici della salute (43,7%), operatori sociosanitari (20,8%), medici (12,3%), operatori socio-assistenziali (7,1%), personale non qualificato nei servizi sanitari e di istruzione (4,6%).

E allora deve rilevarsi che l'obiettivo di luoghi di lavoro sicuri, come indicato nelle premesse del Protocollo, è pienamente raggiunto: **il contagio non è presente in azienda, e non può essere quindi imputato ai datori di lavoro.**

Il Protocollo delinea, riprendendoli integralmente dalle indicazioni delle Autorità sanitarie, stringenti obblighi a carico di tutti coloro che sono presenti nei luoghi di lavoro, fondati sui capisaldi della precauzione: distanziamento sociale, igiene personale, mascherine, pulizia, sorveglianza sanitaria.

Per parte loro, i provvedimenti del Governo hanno introdotto obblighi notevolmente restrittivi per collettività ed imprese. Hanno deciso, sulla base delle indicazioni del Comitato tecnico-scientifico e delle Autorità sanitarie, il se, il come ed il quando della produzione. Hanno valutato (con continue modifiche secondo l'evoluzione delle evidenze scientifiche) i rischi derivanti dalla diffusione del virus ed hanno individuato le migliori misure precauzionali (anch'esse soggette a continue evoluzioni). In azienda, hanno imposto il rispetto del Protocollo. In sostanza, si sono sostituiti alle decisioni ed alle valutazioni delle imprese: **nessuno potrebbe pensare di sostituirsi alla valutazione del Governo giungendo a conclusioni differenti o di adottare misure diverse.**

Le imprese hanno colto questa esigenza emergenziale e l'hanno seguita, orientando il proprio agire alla attuazione delle indicazioni cogenti, in assenza di margini (giuridici e scientifici) per considerazioni e conclusioni differenti.

Il quadro normativo alluvionale dell'emergenza si è prepotentemente inserito nel sistema normativo "tradizionale" della sicurezza sul lavoro, ossia burocratico, formalistico, inefficace (quello della massima sicurezza possibile nell'interpretazione incostituzionale

dell'art. 2087 del Codice civile e quello del formalismo del D.lgs. n. 81/2008), dimostrando come la concretezza di poche disposizioni, mirate, efficaci, condivise sia ben più appagante di molte regole non conoscibili e burocratiche.

Nel diritto dell'emergenza, il Governo ha assunto la valutazione del rischio (in mancanza di certezze scientifiche, fondata sul principio di precauzione) e ha individuato le conseguenti misure: occorre che questo aspetto sia espressamente chiarito dal legislatore, per evitare che la responsabilità delle valutazioni e decisioni del Governo ricada sulle imprese: a seguito delle valutazioni del Governo, **il datore di lavoro non è tenuto ad aggiornare la valutazione del rischio biologico da Covid-19.**

Un valido supporto a questa esigenza si rinviene nella risposta ad interrogazione a risposta immediata in commissione (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. Una responsabilità sarebbe, infatti, ipotizzabile solo in via residuale, nei casi di inosservanza delle disposizioni a tutela della salute dei lavoratori e, in particolare, di quelle emanate dalle autorità governative per contrastare la predetta emergenza epidemiologica”.*

Un principio che va ora tradotto in norma: **il rispetto del Protocollo e delle altre misure di precauzione dettate dal Governo esclude ogni responsabilità del datore di lavoro.** Questo anche per superare espressamente la forza dell'interpretazione pervasiva ed incostituzionale della portata dell'art. 2087 cod. civ., che attribuisce sempre e comunque al datore di lavoro ogni responsabilità, in modo oggettivo.

Passando al tema assicurativo, questa responsabilizzazione sarebbe evidentemente incostituzionale: la pandemia da Covid-19 è un rischio generico, gravante sull'intera indifferenziata popolazione, non un rischio dei lavoratori.

Al pari della malaria (prima che fosse debellata con l'uso del DDT), il nuovo coronavirus (in palese assenza di vaccino e medicinali adeguati) costituisce un evento escluso dalla tutela assicurativa gestita dall'INAIL: solo allorché fosse circoscritta ad un *ambiente lavorativo infesto*, essa diverrebbe oggetto di tutela (Corte cost., 17 giugno 1987, n. 226).

Questo perché *“la professionalità dell'evento è coesistente alla specificità della garanzia apprestata ai lavoratori con l'assicurazione infortuni, che non è preordinata a coprire i rischi generici, comuni a tutti i cittadini”* ai quali *“ben possono soccorrere altre forme assicurative, quali le assicurazioni contro le malattie o l'invalidità”* (Corte cost., 27 luglio 1989, n. 462).

In contrasto con questa ricostruzione costituzionale, il legislatore (DL n. 18/2020, art. 42) e l'INAIL (circolare 3 aprile 2020, n. 13) hanno esteso la tutela assicurativa al rischio generico da Covid-19.

Già prima della norma e della sua interpretazione odierna, il contagio da Covid-19 sarebbe stato qualificato come infortunio sul lavoro per tutti coloro che potessero dimostrare l'occasione di lavoro (ossia la presenza di un rischio legato al fatto di lavorare, alle mansioni in concreto esercitate), così tutelando pienamente i lavoratori del sistema sanitario entrati in contatto, **per motivi di lavoro**, con il virus. Ne sia riprova l'istruzione operativa INAIL del 17 marzo 2020 (stessa data del decreto-legge sopra richiamato) con la quale l'Istituto già conferma la tutelabilità degli operatori sanitari secondo principi già esistenti.

Ma l'incostituzionalità dell'interpretazione estensiva (a tutti i lavoratori) si palesa già nelle istruzioni operative INAIL laddove introducono una presunzione di origine professionale quando si presenti problematica l'identificazione delle precise cause e modalità lavorative del contagio: *“ove l'episodio che ha determinato il contagio non sia percepito o non possa essere provato dal lavoratore, si presume che lo stesso si sia verificato in considerazione delle mansioni/lavorazioni e di ogni altro indizio che in tal senso deponga”*.

Che la impostazione non si riferisca ai soli lavoratori della sanità è reso più che evidente dalla successiva circolare n. 13/2002, dove si precisa che *“la disposizione in esame, confermando tale indirizzo, chiarisce che la tutela assicurativa INAIL, spettante nei casi di contrazione di malattie infettive e parassitarie negli ambienti di lavoro e/o nell'esercizio delle attività lavorative, opera anche nei casi di infezione da nuovo coronavirus contratta in occasione di lavoro per tutti i lavoratori assicurati all'INAIL”*.

**Dunque, il rischio generico da Covid-19 entra nella tutela assicurativa, apertamente in contrasto con la lettura costituzionale.**

Per di più, la ricostruzione del contagio da virus come infortunio (da causa virulenta, e quindi violenta) e non come malattia professionale determina conseguenze gravi sul piano della responsabilità dell'impresa. Nel caso di infortunio, basta provare l'occasione di lavoro (per di più, con le presunzioni richiamate), mentre, se l'infezione fosse qualificata come malattia professionale, occorrerebbe dimostrare che sia contratta *“nell'esercizio e a causa delle lavorazioni esercitate”* (un nesso causale ben più ficcante della semplice occasione, pressoché impossibile da dimostrare).

Confindustria contesta aperture che, come quella della norma e della interpretazione richiamate, snaturano le funzioni assicurative dei rischi professionali dell'INAIL, sia in via di principio (per la tipologia di tutela costituzionale riservata ai soli rischi professionali) sia perché, così facendo, si spostano sui datori di lavoro oneri che dovrebbero afferire alla tutela costituzionale della malattia comune.

Occorre tener presenti i rischi non riconducibili all'attività del datore di lavoro dalle dinamiche esterne, non controllabili dal datore di lavoro: rischi non riconducibili all'attività e ai cicli di lavorazione e, quindi, non rientranti nella concreta possibilità di valutarne con piena consapevolezza tutti gli aspetti gestionali del rischio, 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.

Se si perde il collegamento con il lavoro, ossia si pone a carico del datore di lavoro un evento sul quale il datore di lavoro non ha alcun governo (la pandemia, il terremoto, la caduta dell'asteroide, l'alluvione, etc.), in quanto esterni all'impresa, si profila una responsabilizzazione dell'impresa al di là di ogni prevedibilità e prevenibilità. **Da un lato, si stravolge la logica assicurativa (fondata sul rischio professionale), dall'altro si rende il datore di lavoro responsabile senza colpa.**

Non si contesta, quindi, la tutela, ma la scelta di farne carico all'INAIL (quindi delle imprese) e la mancata considerazione delle conseguenze giuridico-economiche della improvvida scelta.

Vero è che, apparentemente, gli oneri economici non sono caricati sulla posizione aziendale ma sulla gestione, ma la mutualizzazione dell'onere non toglie che le risorse per il finanziamento della gestione provengono sempre dalle stesse imprese.

In particolare, vanno sottolineate le conseguenze giuridiche, riscontrate anche nell'interrogazione parlamentare richiamata, in ordine alla impropria responsabilizzazione del datore di lavoro. Riconoscere un infortunio sul lavoro derivante da contagio da Covid-19 significa porre a carico del datore di lavoro un onere probatorio insostenibile: a fronte di un rischio generico gravante sulla popolazione e non, in modo specifico, sui luoghi di lavoro, la prova contraria è impossibile, non essendo immaginabile provare dove e quando si sia contratto il virus. E, questo, con violazione del diritto costituzionale di difesa.

L'infortunio viene riconosciuto e indennizzato dall'INAIL a prescindere dalla dimostrazione della "occasione di lavoro" (locuzione da sempre controversa), che si presume provata: in questo modo, si attribuisce espressamente alla responsabilità del datore di lavoro l'omessa attivazione di tutte le misure per evitare il contagio.

Questo anche perché non è mai stato sancito formalmente dal legislatore un netto distacco tra l'impianto giuridico-normativo dell'assicurazione (DPR n. 1124/1965) e quello della sicurezza sul lavoro (Dlgs n. 81/2008). Al contrario, tra i due coacervi normativi sono presenti numerosi collegamenti ed il riconoscimento dell'infortunio incide immediatamente sulla posizione del datore di lavoro, fondando i presupposti per la sua responsabilizzazione sul piano sostanziale della sicurezza sul lavoro.

Dalla presunta violazione delle norme sostanziali derivano quindi potenziali responsabilità per il datore di lavoro (civili e penali) e per la persona giuridica. Profilo chiaramente emergente nell'interrogazione parlamentare sopra richiamata.

Le presunzioni nel riconoscimento assicurativo riverberano dunque i propri effetti sul piano della responsabilizzazione sostanziale, fatto ulteriormente aggravato dal fatto che la normativa sostanziale (dall'art. 2087 del Codice civile al Dlgs n. 81/2008) pone a carico del datore di lavoro una responsabilità sostanzialmente oggettiva.

Confindustria non contesta certo la tutela per i lavoratori, ma ritiene che la stessa debba essere codificata seguendo le regole costituzionali, che, nell'articolo 38 della

Costituzione, distinguono tra evento professionale (tutelato dall'INAIL) e non (tutelato dall'INPS).

Quel che si contesta, invece, con forza, è la pretesa sanzionatoria con la quale, invece di puntare sulla prevenzione, si aggancia qualsiasi forma di tutela alla necessaria ricerca di un responsabile. Per i lavoratori della sanità, quelli evidentemente colpiti dal virus per motivi di lavoro, non si è mai messa in dubbio la tutela (senza bisogno della norma del 2020), adesso la nuova disposizione e la sua interpretazione gravano tutte le imprese dalle responsabilità inerenti a un contagio che deriva da un virus ubiquitario, incontrollato ed incontrollabile, ignoto alla scienza, non debellato da alcun vaccino. E questo con conseguente responsabilità oggettiva, restando indimostrabile il contagio extralavorativo.

I dati INAIL sopra richiamati dimostrano che i luoghi di lavoro sono sicuri, in aperto contrasto con la impropria responsabilizzazione del datore di lavoro.

Come se non bastasse, a ragionare ancora sul piano delle responsabilità, alla data odierna le conoscenze scientifiche sulle medicine o sui vaccini sono insufficienti ed in continua evoluzione (susseguendosi continuamente affermazioni e smentite), l'adeguatezza e la individuazione delle mascherine opportune è ancora in discussione, la reperibilità delle mascherine in commercio è spesso impossibile, le tesi sugli obblighi a carico del datore di lavoro sono spesso opposte (basti considerare che il Ministero del lavoro, l'Ispettorato nazionale del lavoro, la Regione Veneto, alcune ASL ritengono non necessario aggiornare il documento di valutazione dei rischi, mentre l'INAIL, il Ministero della salute e alcune ASL affermano l'esatto contrario).

**In conclusione, occorre introdurre una norma che, escludendo l'obbligo di valutare i rischi, escluda anche la responsabilità civile e penale del datore di lavoro e della persona giuridica. È poi necessaria una disposizione che escluda dagli obblighi prevenzionali del datore di lavoro i fattori esterni non introdotti in azienda dal datore di lavoro per lo svolgimento dell'attività imprenditoriale ma i cui effetti sono legati ad effetto di dinamiche esterne non controllabili dal datore di lavoro (per i quali resta ferma la tutela contro la malattia comune, salvo che i lavoratori che dimostrino, senza presunzioni, il fatto di esser stati contagiati in quanto lo svolgimento delle specifiche mansioni – es. medico, infermiere, autista di autoambulanza, addetto al primo soccorso – li ha esposti ad un rischio “aggravato” o “specifico”, ossia differente da quello che grava normalmente sulla popolazione).**