

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 22 - numero 4734 di Martedì 07 luglio 2020

Presidente dell'Inail: l'emergenza COVID-19 e il futuro della prevenzione

Qual è il ruolo dell'Inail nella fase di emergenza? Quali strategie predisporre per affrontarla? Qual è la posizione sulla normativa e sul rapporto tra indennizzi e responsabilità in materia COVID? Ne parliamo con Franco Bettoni, presidente dell'Inail.

Brescia, 7 Lug ? Andando a controllare il dettato del decreto legislativo 81/2008, con specifico riferimento all'articolo 9 (Enti pubblici aventi compiti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro), si possono facilmente evidenziare le innumerevoli funzioni e attività in materia di salute e sicurezza sul lavoro che la norma assegna all'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail). Funzioni e compiti che sono stati ulteriormente incrementati con il DL 31 maggio 2010 n. 78 che ha soppresso enti pubblici nazionali come IPSEMA e ISPESL e ha attribuito le loro funzioni all'Istituto.

Partendo da questa considerazione e guardando alla situazione attuale fortemente condizionata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2, non c'è dubbio che sia utile approfondire non solo il **ruolo** e le **attività dell'Inail** in relazione all'emergenza COVID-19, ma anche conoscere la posizione dell'Istituto su alcune **criticità**, sulle **strategie efficaci** per affrontare la crisi, sull'emergenza degli **infortuni sul lavoro**, sul loro riconoscimento in relazione al nuovo coronavirus e, infine, su quanto è possibile apprendere, da questa crisi, per migliorare la prevenzione nel futuro.

Per poter approfondire questi temi abbiamo intervistato **Franco Bettoni** che, dopo essere stato per più di dieci anni Presidente dell'Associazione nazionale mutilati e invalidi del lavoro (Anmil), è stato nominato, dal luglio 2019, **Presidente dell'Inail**. E lo è diventato in un periodo difficile caratterizzato da un'emergenza nazionale che ha molte conseguenze sul mondo del lavoro e che ci costringe a necessarie riflessioni su cosa cambierà in futuro in materia di sicurezza e salute.

Prima di lasciarvi alla lettura delle risposte/riflessioni sul tema, farei una considerazione riguardo alla risposta di Franco Bettoni su quanto possiamo **apprendere dall'emergenza**. Il Presidente dell'Inail sottolinea che nel futuro "**la comunicazione e la formazione sono destinate a giocare un ruolo determinante**". Un'affermazione che ci vede concordi e che ci stimola a perseverare nella nostra mission di presentare ogni giorno un'informazione, in materia di sicurezza e come auspicato dallo stesso Bettoni, "**ampia, corretta e chiara**".

Questi i principali argomenti affrontati nell'articolo:

- I compiti e le funzioni dell'Inail durante l'emergenza COVID-19
- Le criticità riscontrate e gli elementi di forza
- I protocolli condivisi, la tutela assicurativa e le responsabilità penali
- Le modifiche al decreto 81/2008 e il futuro della prevenzione

I compiti e le funzioni dell'Inail durante l'emergenza COVID-19

Partiamo innanzitutto dal normale ruolo dell'Inail, come delineato nel sistema istituzionale descritto dal D.Lgs. 81/2008, e cerchiamo di comprendere quale sia il ruolo che l'Istituto ha assunto in questa difficile emergenza sanitaria in atto. Quali sono i compiti e il ruolo dell'Inail riguardo alla prevenzione, gestione e contenimento dell'emergenza epidemiologica nei luoghi di lavoro? Quali sono i progetti realizzati e quali quelli da realizzare a breve? Quali crede che siano i compiti più importanti per l'Istituto nei prossimi mesi?

Franco Bettoni: La **prevenzione** è una delle funzioni essenziali che l'Istituto svolge, in collaborazione con altre Istituzioni, per adempiere ai compiti che la legge gli ha assegnato in materia di informazione, formazione, assistenza, consulenza e sostegno alle aziende per la compiuta attuazione delle norme relative alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro. Grazie all'esperienza maturata, all'impegno del personale e alle opportunità offerte dalla trasformazione digitale, siamo stati in grado di gestire questa complessa vicenda affrontando le nuove competenze e l'incremento delle attività collegate al contrasto alla pandemia: i **riconoscimenti di infortunio** sul lavoro per contagio da Covid-19, le **iniziative informative** e di sostegno psicologico, con speciale riguardo agli operatori sanitari, il **supporto alle attività del Comitato tecnico scientifico** presso la Protezione Civile, l'**analisi delle situazioni di rischio** connesse alla gestione della cosiddetta "fase 2" e la **validazione in deroga dei dispositivi di protezione individuale**.

Già dagli inizi dell'emergenza Covid-19 e nella delicata fase di rientro al lavoro e di ripresa delle attività produttive, l'Inail ha continuato a garantire il sistema di tutela globale della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'ambito delle sue diverse e articolate competenze. I **documenti tecnici per la prevenzione nei luoghi di lavoro** realizzati - anche in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità e approvati dal Comitato tecnico scientifico - hanno indicato una **metodologia innovativa di valutazione integrata del rischio** e illustrato le misure organizzative di prevenzione e protezione e di lotta all'insorgenza dei focolai epidemici da adottare per la ripresa in sicurezza delle attività produttive in ogni settore in linea con il "[Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro](#)" sottoscritto da Governo e Parti sociali.

Da ultimo, per effetto delle disposizioni contenute nel cosiddetto [decreto Rilancio](#), che prevedono che anche i datori di lavoro, che non sono tenuti alla nomina del medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria ai sensi del d.lgs. 81/2008, devono garantire ai lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio le **misure di sorveglianza sanitaria eccezionale** potendo in alternativa nominare un medico competente ovvero farne richiesta ai servizi territoriali dell'Inail, l'Istituto si è attrezzato per una **nuova sfida**.

L'Istituto ha poi riconosciuto all'**attività di comunicazione** un ruolo essenziale: ne è prova tangibile la pubblicazione sul portale e sui *social* dei documenti richiamati, di decine di pagine di contenuto informativo e di uno spazio speciale dedicato ai dossier Covid-19 con *link*, prodotti videoinformativi, *videotutorial* utili a fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Le criticità riscontrate e gli elementi di forza

È evidente che le dimensioni dell'emergenza COVID-19 hanno messo a dura prova sia il sistema Paese sia le organizzazioni. Quali crede che siano state le principali criticità e difficoltà rilevate e affrontate dall'Istituto?

F.B.: Tra le criticità che siamo riusciti a trasformare in elementi di forza vorrei porre l'attenzione sull'individuazione e realizzazione di un **nuovo modello organizzativo di prevenzione partecipato** che ha consentito, in presenza di indicatori epidemiologici compatibili, il ritorno progressivo al lavoro, garantendo adeguati livelli di tutela della salute e sicurezza di tutti i lavoratori, nonché della popolazione. Vorrei tornare poi su un altro punto controverso e cioè il **valore dei documenti tecnici di analisi del rischio** che - lo ripeto nuovamente - non sono linee guida ma raccomandazioni, fornite da Inail e dall'Istituto Superiore di Sanità e approvate da Comitato scientifico, per le definitive valutazioni e l'adozione da parte del Governo.

L'Inail è poi intervenuto nel dibattito apertosi nel Paese per fornire chiarimenti sulle **implicazioni della tutela infortunistica degli eventi di contagio**, con particolare riferimento alle conseguenze in capo ai datori di lavoro derivanti dal riconoscimento dei casi accertati di infezione da coronavirus in occasione di lavoro. Si tratta di due percorsi completamente distinti: i criteri applicati dall'Inail per l'erogazione delle prestazioni assicurative ai lavoratori che hanno contratto il virus sono totalmente diversi da quelli previsti in sede penale e civile, dove è sempre necessario dimostrare il dolo o la colpa per il mancato rispetto delle norme a tutela della salute e della sicurezza. Dal riconoscimento del contagio come infortunio sul lavoro **non deriva automaticamente una responsabilità del datore di lavoro**. La molteplicità delle modalità del contagio e la mutevolezza delle prescrizioni da adottare nei luoghi di lavoro, che sono oggetto di continui aggiornamenti da parte delle autorità sulla base dell'andamento epidemiologico, rendono peraltro estremamente difficile configurare la responsabilità civile e penale dei datori di lavoro. A ciò si aggiunga l'opportuna previsione in materia dell'**articolo 29-bis introdotto dalla legge di conversione del decreto Liquidità**.

A suo parere quali sono state, invece, le principali criticità riscontrate a livello di strategia nazionale per quanto riguarda la tutela della salute nei luoghi di lavoro? Non crede che le evidenti difficoltà di coordinamento tra Stato e Regioni abbiano reso ancora meno chiare e coerenti le indicazioni per le aziende e per gli operatori della sicurezza, ad esempio con riferimento a temi importanti come la valutazione del rischio, la formazione alla sicurezza e la sorveglianza sanitaria?

F.B.: La competenza concorrente tra Stato e Regioni in determinate materie e l'eccezionalità del fenomeno pandemico possono aver determinato specie nelle fasi iniziali qualche **fisiologica tensione**. Ma mi pare di poter affermare che i diversi livelli di governo siano sempre stati animati da uno spirito di leale e costruttiva collaborazione, nella piena consapevolezza della gravità della situazione.

I protocolli condivisi, la tutela assicurativa e le responsabilità penali

In alcune sue interviste lei ha sottolineato l'importanza, per un'efficace ripartenza del sistema economico e produttivo nazionale, dell'agire uniti. E sicuramente per questa unità sono stati e saranno importanti i protocolli condivisi tra le parti sociali. Quanto ritiene importanti questi protocolli? Questo agire comune non potrà diventare, quando terminerà l'attuale emergenza, un modello per il futuro?

F.B.: L'Inail è tradizionalmente impegnato a promuovere la **partecipazione delle organizzazioni datoriali e sindacali** (che - lo

ricordo - siedono nel Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto) e il confronto con gli altri attori della sicurezza. L'elemento essenziale per la ripartenza in sicurezza dell'economia è il rispetto delle norme per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus negli ambienti di lavoro attraverso la scrupolosa osservanza dei protocolli condivisi, primo fra tutti, quello sottoscritto il 14 marzo e integrato il 24 aprile da Governo e Parti sociali. Questa esperienza ci dice, se mai ve ne fosse bisogno, che la salute dei lavoratori è un **bene primario da tutelare** e che è indispensabile al contempo assicurare sostegno sia a tutte le nostre imprese, piccole e grandi che ai lavoratori medesimi.

Sempre rimanendo in tema di parti sociali, in questo caso datoriali, nelle scorse settimane c'è stata discussione sui presupposti per l'erogazione dell'indennizzo Inail COVID-19 in relazione alle eventuali responsabilità del datore di lavoro. Può ricordare ancora cosa si intende per infortunio da nuovo coronavirus e chiarire se esiste un reale collegamento tra erogazione di indennizzi Inail e responsabilità penali o civili?

F.B.: Secondo i principi che regolano l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e, quindi, secondo l'indirizzo vigente in materia di trattazione dei casi di malattie infettive e parassitarie, l'Inail tutela queste affezioni morbose inquadrandole, per l'aspetto assicurativo, nella **categoria degli infortuni sul lavoro**, attraverso una **equiparazione della causa virulenta a quella violenta**. I contagi da coronavirus non fanno eccezione a tale regola e sono, pertanto, da ricondurre a tutti gli effetti nell'ambito degli infortuni sul lavoro e ciò sulla base di un consolidato orientamento dell'Istituto, della scienza medico-legale nonché della giurisprudenza.

In un momento delicato caratterizzato dall'emergenza nazionale, l'Istituto è intervenuto con numerosi provvedimenti, tra i quali circolari, note di istruzione, faq, comunicati stampa, ecc., fornendo chiarimenti e indicazioni utili anche al fine di apprestare velocemente le prestazioni agli infortunati vittime del contagio. Ciò anche in relazione alla disposizione contenuta nell'art. 42, secondo comma del decreto legge "Cura Italia" che ha riaffermato questo indirizzo, chiarendo 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** e ciò per tutti i lavoratori assicurati.

In riferimento al dibattito in corso sui **profili di responsabilità civile e penale** del datore di lavoro per le infezioni da Covid-19 dei lavoratori per motivi professionali, come detto anche sopra, l'Istituto ha ricordato che **dal riconoscimento come infortunio sul lavoro non discende automaticamente la responsabilità civile o penale** in capo al datore di lavoro. Diversi sono i presupposti per l'erogazione di un indennizzo Inail per la tutela relativa agli infortuni sul lavoro e quelli per il riconoscimento della responsabilità civile e penale del datore di lavoro che non abbia rispettato le norme a tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Le modifiche al decreto 81/2008 e il futuro della prevenzione

A distanza di dodici anni dalla entrata in vigore del D.Lgs. 81/2008 si è cominciato a parlare, prima dell'emergenza COVID-19, della possibilità di modifiche, affinamenti o ammodernamenti del Testo Unico. Lei, anche alla luce di quanto è successo con l'emergenza biologica del coronavirus, cosa ne pensa?

F.B.: Il fenomeno degli **incidenti sul lavoro** è drammatico (tra gennaio e maggio di quest'anno le denunce di infortunio presentate all'Istituto sono state oltre **207mila**, **432** delle quali con esito mortale). È di tutta evidenza che gli ultimi dati sono fortemente influenzati dall'emergenza Covid-19.

È indispensabile dunque l'avvio di un dialogo costruttivo per arrivare a proposte condivise allo scopo di affrontare efficacemente l'emergenza degli infortuni sul lavoro; a distanza di anni crediamo ormai ineludibile **aggiornare l'apparato normativo sulla**

materia sicurezza sul lavoro cercando di rispondere alle esigenze più urgenti, soprattutto nell'ambito della prevenzione e della formazione rivolta a lavoratori e imprenditori.

Cerchiamo, infine, di guardare con ottimismo al futuro. Cosa è possibile apprendere da questa emergenza per migliorare la prevenzione nei luoghi di lavoro?

F.B.: Sarebbe stato meglio non aver mai dovuto affrontare una esperienza così drammatica, ma credo che l'emergenza ci abbia **confermato la fondamentale importanza della prevenzione** per la salvaguardia della salute delle lavoratrici, dei lavoratori, degli imprenditori, della popolazione nella sua interezza.

In tale prospettiva, la **comunicazione** e la **formazione** sono destinate a giocare un ruolo determinante. Come soggetto istituzionale dobbiamo mirare alla più ampia, corretta e chiara veicolazione di informazioni e istruzioni per dare una risposta soddisfacente a tutti i dubbi che possono insorgere, per orientare il più possibile i cittadini, lavoratori o no, e pretendere comportamenti responsabili.

Dobbiamo, infine, far tesoro dell'esperienza che ci deriva dall'adozione massiva di forme di **lavoro agile**, sia pure nella forma del lavoro per emergenza, sia per la riscontrata capacità di adattamento dimostrata dai lavoratori, sia per le informazioni raccolte utili a ripensare le modalità di azione della pubblica amministrazione.

Articolo e intervista a cura di Tiziano Menduto

[Leggi gli altri articoli di PuntoSicuro sul nuovo coronavirus Sars-CoV-2](#)



Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](#).

I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.

www.puntosicuro.it