

NORMATIVA

CORONAVIRUS

15 ottobre 2020

Quarantena e stato di malattia: Chiarimenti INPS

In breve

L'Inps ha fornito importanti chiarimenti in merito al rapporto tra quarantena e stato di malattia ai fini dello svolgimento della prestazione lavorativa.

IND n. 283/20

Precedenti comunicazioni

A seguito del diffondersi a livello globale del Covid-19, Federchimica si è attivata, dal 22 febbraio scorso, per fornire alle imprese indicazioni operative ed aggiornamenti tempestivi e costanti sull'evoluzione normativa delle misure messe in atto per limitare la diffusione del virus.

Tutte le comunicazioni inviate alle imprese associate sono consultabili anche nell'area dedicata "In Evidenza – CORONAVIRUS – Circolari" del [Portale dei Servizi](#).



Chiarimenti INPS

L'INPS, con il messaggio n. 3653/20, è intervenuta su alcuni aspetti particolarmente critici relativi al rapporto tra quarantena e stato di malattia ai fini della possibilità di svolgere la prestazione lavorativa.

Confindustria, nella circolare di commento allegata, sottolinea che nonostante vi siano alcuni profili non condivisibili, le indicazioni dell'Istituto pongono le premesse per risolvere alcune delle questioni già evidenziate presso i ministeri competenti.

Si sottolinea, in particolare, che dai chiarimenti forniti dall'INPS emerge che il lavoratore asintomatico in quarantena perché positivo al virus, mancando una patologia in fase acuta, non ha alcuna incapacità allo svolgimento dell'attività lavorativa.

Allegati

	Messaggio INPS n. 3653/20
	Circolare Confindustria

INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



***Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali
Coordinamento Generale Medico Legale***

Roma, 09-10-2020

Messaggio n. 3653

OGGETTO: Tutela previdenziale della malattia in attuazione dell'articolo 26 del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020. Indicazioni operative e chiarimenti per i lavoratori aventi diritto alla tutela previdenziale della malattia

1. Premessa

Facendo seguito alle indicazioni fornite con il messaggio n. 2584 del 24 giugno 2020, in merito alla gestione delle certificazioni mediche relative alle tutele previste ai commi 1, 2 e 6 dell'articolo 26 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, considerata l'evoluzione legislativa, nonché gli ulteriori approfondimenti svolti ai fini dell'attuazione delle disposizioni citate, anche a fronte delle richieste pervenute dalle Strutture territoriali, si forniscono le seguenti indicazioni.

2. Quarantena/sorveglianza precauzionale e lavoro agile

Nell'attuale contesto emergenziale sono state incentivate modalità alternative di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato (lavoro agile o *smart working*, telelavoro, etc.) che hanno consentito di assicurare continuità nell'attività lavorativa e, al tempo stesso, di ridurre

notevolmente i rischi per la trasmissione del virus SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro.

Sotto altro aspetto, si evidenzia che la quarantena e la sorveglianza precauzionale per i soggetti fragili, di cui rispettivamente ai commi 1 e 2 dell'articolo 26 del D.L. n. 18 del 2020, non configurano un'incapacità temporanea al lavoro per una patologia in fase acuta tale da impedire in assoluto lo svolgimento dell'attività lavorativa (presupposto per il riconoscimento della tutela previdenziale della malattia comune), ma situazioni di rischio per il lavoratore e per la collettività che il legislatore ha inteso tutelare equiparando, ai fini del trattamento economico, tali fattispecie alla malattia e alla degenza ospedaliera.

Conseguentemente, non è possibile ricorrere alla tutela previdenziale della malattia o della degenza ospedaliera nei casi in cui il lavoratore in quarantena (art. 26, comma 1) o in sorveglianza precauzionale perché soggetto fragile (art. 26, comma 2) continui a svolgere, sulla base degli accordi con il proprio datore di lavoro, l'attività lavorativa presso il proprio domicilio, mediante le citate forme di lavoro alternative alla presenza in ufficio. In tale circostanza, infatti, non ha luogo la sospensione dell'attività lavorativa con la correlata retribuzione.

È invece evidente che in caso di malattia conclamata (art. 26, comma 6) il lavoratore è temporaneamente incapace al lavoro, con diritto ad accedere alla corrispondente prestazione previdenziale, compensativa della perdita di guadagno.

3. Quarantena per ordinanza amministrativa

Sono pervenute all'Istituto diverse richieste di chiarimento in merito al riconoscimento della tutela di cui al comma 1 dell'articolo 26 nei casi di ordinanza emessa dall'autorità amministrativa locale che dispone il divieto di allontanamento dei cittadini da un determinato territorio, a motivo della necessità di contenere il diffondersi dell'epidemia. Al riguardo, sono emerse alcune perplessità derivanti dall'interpretazione letterale della norma, che individua nella certificazione di malattia il canale per la richiesta della prestazione in argomento e manifesta, nel prevedere l'obbligo di un provvedimento dell'operatore di sanità pubblica, la volontà del legislatore di assicurare un procedimento di natura sanitaria alla base del riconoscimento della tutela.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, è stata prevista, all'articolo 19, un'apposita tutela per i lavoratori domiciliati o residenti in Comuni per i quali la pubblica autorità abbia emanato provvedimenti di contenimento e di divieto di allontanamento dal proprio territorio, disponendo l'obbligo di permanenza domiciliare in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che siano stati impossibilitati a raggiungere il luogo di lavoro, limitatamente alle imprese operanti nelle Regioni Emilia-Romagna, Regione del Veneto e Lombardia. Tale tutela stabilisce che i datori di lavoro operanti esclusivamente nelle citate regioni, possono presentare, con riferimento ai suddetti lavoratori, domanda di accesso ai trattamenti di CIGO, CIGD, ASO e CISOA, per i periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 al 30 aprile 2020 (cfr. la circolare n. 115 del 30 settembre 2020, paragrafo 10).

La citata previsione normativa, sebbene sia limitata ad un determinato ambito territoriale e temporale, confermando l'orientamento dell'Istituto, consente di affermare, quale principio generale, che in tutti i casi di ordinanze o provvedimenti di autorità amministrative che di fatto impediscano ai soggetti di svolgere la propria attività lavorativa non è possibile procedere con il riconoscimento della tutela della quarantena ai sensi del comma 1 dell'articolo 26, in quanto la stessa prevede un provvedimento dell'operatore di sanità pubblica.

4. Quarantena all'estero

Alcuni lavoratori assicurati in Italia recatisi all'estero sono stati oggetto di provvedimenti di quarantena da parte delle competenti autorità del Paese straniero. Sul punto, dalla lettura testuale dell'articolo 26, commi 1 e 3, del D.L. n. 18 del 2020, e dei diversi D.P.C.M. emanati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, considerato il costante riferimento ai provvedimenti dell'operatore di sanità pubblica e alla conseguente sorveglianza sanitaria eseguita dalle ASL, si ritiene che l'accesso alla tutela di cui al citato comma 1 dell'articolo 26 non possa che provenire sempre da un procedimento eseguito dalle preposte autorità sanitarie italiane.

5. Quarantena/sorveglianza precauzionale e CIGO, CIGS, CIGD e assegno ordinario

La circostanza che il lavoratore sia destinatario di un trattamento di cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), straordinaria (CIGS), in deroga (CIGD) o di assegno ordinario garantito dai fondi di solidarietà, determinando di per sé la sospensione degli obblighi contrattuali con l'azienda, comporta il venir meno della possibilità di poter richiedere la specifica tutela prevista in caso di evento di malattia. Si tratta infatti del noto principio della prevalenza del trattamento di integrazione salariale sull'indennità di malattia, disposto altresì dall'articolo 3, comma 7, del D.lgs 14 settembre 2015, n. 148. Al riguardo, si ricorda che con il messaggio n. 1822 del 30 aprile 2020, al quale si rinvia, sono state ribadite le indicazioni operative per la gestione della concomitanza tra la prestazione dell'indennità di malattia e i trattamenti di integrazione salariale sopra citati.

Considerata l'equiparazione operata dal legislatore, ai fini del trattamento economico delle tutele di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 26, rispettivamente, alla malattia e alla degenza ospedaliera, si ritiene che le medesime indicazioni sopra esposte debbano essere applicate anche per la regolamentazione dei rapporti tra i trattamenti di integrazione salariale e le prestazioni della quarantena o della sorveglianza precauzionale per soggetti fragili, essendo le diverse tutele incompatibili tra loro.

Il Direttore Generale vicario
Vincenzo Caridi

Commento alla circolare INPS n. 3653 del 9 ottobre 2020

14 ottobre 2020

Premessa

L'Inps, con il [messaggio INPS.HERMES.09/10/2020.0003653](#), interviene su alcuni aspetti particolarmente critici relativi alla gestione delle certificazioni mediche di malattia e della quarantena legate alla pandemia. Il messaggio fa seguito al precedente del [giugno 2020](#).

Confindustria ha, fin dall'inizio dell'emergenza, evidenziato all'Istituto, ai Ministeri del lavoro e della salute, i numerosi e gravi problemi inerenti a questo tema.

Una circolare dell'Inps è stata da tempo sottoposta al Ministero del lavoro, ma è ancora in attesa di valutazione. Il messaggio, nonostante alcuni profili non condivisibili, pone le premesse per risolvere alcune delle questioni evidenziate da Confindustria.

Ambito applicativo

Innanzitutto, per comprendere le conclusioni cui perviene l'Istituto, occorre precisare che il chiarimento dell'Inps si riferisce alle ipotesi di quarantena (commi 1 e 2) e di certificazione di malattia (comma 6) previste dall'art. 26 del DL n. 18/2020.

Il comma 1 dell'art. 26 – richiamando espressamente i DL 6 e 19 del 2020 - fa conseguentemente riferimento a tre ipotesi di quarantena:

- quarantena per contatto stretto con casi confermati di positività (il DL n. 6/2020, art. 1, comma 2, lettera h), sostituito dal DL 19/2020, art. 1, comma 2, lettera d)
 - quarantena per provenienza da paesi a rischio epidemiologico (DL n. 6/2020, art. 1, comma 2, lettera i), sostituito dal DL 19/2020, art. 1, comma 2, lettera d)
 - quarantena per certificazione di positività al virus (DL n. DL 19/2020, art. 1, comma 2, lettera e).
- Il comma 2 fa riferimento ai lavoratori cd fragili, la cui situazione è equiparata al ricovero ospedaliero.

Alle ipotesi di quarantena si aggiunge la certificazione di “*malattia accertata*” (art. 26, comma 6, DL n. 18/2020).

Quarantena e malattia

Primo aspetto di rilievo è la espressa affermazione che “*la quarantena e la sorveglianza precauzionale per i soggetti fragili - di cui rispettivamente ai commi 1 e 2 dell'articolo 26 del D.L. n. 18 del 2020 - non configurano un'incapacità temporanea al lavoro per una patologia in fase acuta tale da impedire in assoluto lo svolgimento dell'attività lavorativa*”.

A parte l'errato riferimento ai lavoratori di cui al primo comma dell'art. 26, definiti come fragili, la disposizione consente di distinguere le ipotesi della quarantena dalla situazione della malattia conclamata o accertata: nonostante l'equiparazione ai fini economici della quarantena alla malattia, nella quarantena non trova applicazione la tutela previdenziale della malattia in quanto manca lo status di malattia accertata, che preclude lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Ne consegue che il lavoratore in quarantena perché positivo al virus ma asintomatico non ha alcuna incapacità allo svolgimento dell'attività lavorativa, mancando, in questa situazione, una *“patologia in fase acuta tale da impedire in assoluto lo svolgimento dell'attività lavorativa”*, che è il *“presupposto per il riconoscimento della tutela previdenziale della malattia comune”*.

Risulta così superato il dubbio che il lavoratore positivo ma asintomatico possa lavorare, ovviamente in modalità di lavoro agile.

Resta da considerare che il soggetto in quarantena le cui mansioni lavorative sono compatibili con il lavoro agile, percepiranno la normale retribuzione, per cui non opererà la equiparazione tra quarantena e malattia ai fini economici. Nella differente ipotesi in cui le mansioni non sono compatibili con il lavoro da remoto, tornerà ad operare la situazione di equiparazione tra quarantena e malattia, con conseguente subentro della prestazione previdenziale economica.

L'Istituto non ha chiarito quale sia la situazione del lavoratore nel periodo tra il triage telefonico e la disposizione dello stato di quarantena, aspetto rilevante in quanto la legge tutela la situazione di quarantena solamente in presenza di un provvedimento formale che la disponga.

Nella diversa ipotesi in cui ci si trovi in una situazione di *“malattia conclamata”*, attestata da certificato medico, l'Istituto richiama correttamente la temporanea incapacità lavorativa, con diritto alle prestazioni previdenziali. Il presupposto, in questo caso, è la perdita della capacità di guadagno.

Il messaggio non approfondisce espressamente il tema del concetto di *“malattia conclamata”* (quella che, nel comma 6 dell'art. 26, viene definita come *“accertata”*) e la conseguente distinzione tra semplice contagio, da un lato, e *“patologia in fase acuta tale da impedire in assoluto lo svolgimento dell'attività lavorativa”*, che costituisce il *“presupposto per il riconoscimento della tutela previdenziale della malattia comune”*, dall'altro.

Nel momento in cui, tuttavia, l'Istituto ha ricondotto l'ipotesi del lavoratore positivo al virus ma asintomatico alla ipotesi della quarantena, può dirsi che dall'ambito della quarantena resta estranea esclusivamente la situazione del lavoratore positivo al virus e sintomatico, ipotesi nella quale si è in presenza di una malattia conclamata (o accertata). Tale distinzione conferma gli aspetti differenziali tra contagio nel soggetto asintomatico e malattia con sintomi e, quindi, anche tra guarigione dal virus e guarigione clinica dalle manifestazioni cliniche (v. [comunicazione del CTS del 19 marzo 2020](#)).

A tal proposito, si evidenzia anche la incongruenza delle modalità di tutela assicurativa Inail, che fanno decorrere l'obbligo di denuncia dalla data di attestazione positiva del contagio, senza distinguere tra contrazione del virus e malattia (v. [circolare n. 3675 del 17 marzo 2020](#)), e, quindi, equiparando la sola positività all'infortunio, a prescindere dal fatto che il soggetto manifesti o meno i sintomi.

Sul piano operativo, residuano criticità – a causa della trasmissione al datore di lavoro della sola prognosi e non della diagnosi - in merito alla possibilità per il datore di lavoro di conoscere tempestivamente se il lavoratore si trovi in condizione di malattia conclamata, che impedisce la prestazione, ovvero la quarantena per una delle diverse motivazioni previste dalla legge, che apre la strada alla valutazione della possibilità di lavoro in modalità agile. La questione è stata sottoposta all'Inps, che si è impegnato a trovare tempestivamente una soluzione (ad esempio, comunicando all'azienda la situazione di quarantena).

Le ordinanze che introducono divieti di spostamento e la quarantena

Il secondo aspetto di rilievo riguarda la qualificazione e le conseguenze dell'ordinanza dell'autorità locale che introduce divieti di spostamento (con conseguente preclusione della possibilità di rendere la prestazione lavorativa): è necessario, infatti, comprendere se sussistono, in questo caso, i presupposti per il riconoscimento delle prestazioni previdenziali connesse allo status di quarantena.

L'Istituto, sulla base della previsione che legittima, in ipotesi similari, il ricorso agli strumenti di sostegno al reddito¹, esclude la possibilità di applicare il regime della quarantena, che presuppone un provvedimento dell'operatore di sanità pubblica (ma occorre rilevare che anche l'ordinanza limitativa degli spostamenti ha natura di cautela sanitaria).

Deve, quindi, ritenersi che l'interpretazione analogica dell'Istituto consenta di applicare i medesimi principi (ricorso agli ammortizzatori sociali) ad eventuali altri casi (*"in tutti i casi"*, interpreta estensivamente l'Istituto). Va rilevato che le ipotesi di ricorso agli ammortizzatori sociali in queste situazioni sono legate al finanziamento degli stessi, per cui l'interpretazione estensiva appare introdurre potenzialmente oneri non adeguatamente coperti da apposite previsioni legislative.

La quarantena in trasferta

Il terzo aspetto di rilievo riguarda la situazione del lavoratore posto in quarantena durante la trasferta in un Paese estero, ipotesi di particolare rilievo nell'attuale frangente. Secondo l'Istituto, la quarantena disposta dagli organismi sanitari dei Paesi nei quali la trasferta è svolta, non provenendo dalle autorità sanitarie Italiane, non legittima l'applicazione della tutela previdenziale (situazione di quarantena equiparata alla malattia). La conclusione non appare condivisibile, in quanto le tutele previdenziali seguono il lavoratore all'estero, e appare difficilmente sostenibile che, al pari dei certificati medici delle autorità sanitarie straniere, anche quello relativo alla quarantena non possa essere accolto dalle autorità sanitarie nazionali e adeguatamente valorizzato al fine di riconoscere la tutela economica previdenziale.

Rapporto tra quarantena e strumenti di sostegno al reddito

L'ultima precisazione dell'Istituto riguarda la questione (affrontata già in passato dall'Istituto) del rapporto tra ricorso agli strumenti di sostegno al reddito e malattia (compresa la quarantena).

Quanto alla situazione del lavoratore destinatario di ammortizzatori sociali, il messaggio conferma che, sulla base della chiara previsione dell'art. 3, comma 7, del D.lgs. n. 148/2015, va applicato il *"noto principio della prevalenza del trattamento di integrazione salariale sull'indennità di malattia"*, anche perché, secondo l'Istituto, la fruizione dell'ammortizzatore sociale *"determina di per sé la sospensione degli obblighi contrattuali con l'azienda"*, il che *"comporta il venir meno della possibilità di poter richiedere la specifica tutela prevista in caso di evento di malattia"*.

L'equiparazione della quarantena alla malattia ai fini economici comporta, poi, che *"le medesime indicazioni sopra esposte debbano essere applicate anche per la regolamentazione dei rapporti tra i trattamenti di integrazione salariale e le prestazioni della quarantena o della sorveglianza precauzionale per soggetti fragili, essendo le diverse tutele incompatibili tra loro"*.

I lavoratori destinatari degli ammortizzatori sociali, quindi, non potranno beneficiare dell'indennità di malattia.

Ricordiamo che, alla absolutezza del principio espresso dalla legge, fa da contraltare la posizione dell'Inps che, da sempre, interpreta la chiara disposizione legislativa in modo riduttivo, introducendo varie ipotesi (non previste dalla normativa) nelle quali prevale la malattia (da ultimo, precisate con il [messaggio n. 1822 del 30 aprile 2020](#)).

Si tratta di una ricostruzione non condivisibile per la quale sono in corso degli approfondimenti con il Ministero del lavoro.

¹Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, art. 19