

Risarcimento INAIL ▶ nel “decreto lavoro”: un provvedimento parziale

Il Decreto-legge del 23 ottobre sui requisiti e le modalità d'accesso al Fondo INAIL per i familiari degli studenti vittime di infortuni chiarisce solo l'entità del sostegno economico e la procedura per l'accesso ai fondi, ma non incide sulle garanzie per le famiglie degli studenti.

Anna Armone



Già Direttore amministrativo presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione di Bologna

Alla fine, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Istruzione e del merito e con il Ministro dell'Università e della ricerca ha emanato il decreto sulla “Definizione dei requisiti e delle modalità d'accesso al Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni, nonché quantificazione del sostegno economico erogato”.

Il provvedimento dà attuazione al Decreto-legge n. 48/2023 che, agli articoli 17 e 18, interviene sul risarcimento in caso di morte da parte dell'Inail e sull'estensione della tutela assicurativa a tutte le attività scolastiche. Di tutti i chiarimenti che si aspettavano, il provvedimento ministeriale dà solo quello relativo al quantum del sostegno economico e alla procedura per l'accesso allo stesso. Ma, rispetto al battage pubblicitario sul contenuto del Decreto-legge 48, convertito nella legge 85/2023, le considerazioni sull'irrilevanza della sua globale incidenza sulle garanzie per le famiglie degli studenti non cambiano. Partiamo dall'inizio.

In occasione del “Tavolo sulla sicurezza sul lavoro” del 12 gennaio 2023 i Ministri dell’Istruzione e del Merito e del Lavoro hanno sottolineato la centralità della sicurezza degli studenti, dei docenti e del personale scolastico, evidenziando l’esigenza di una urgente modifica della normativa sui risarcimenti dei familiari degli allievi deceduti durante lo svolgimento dei percorsi formativi in alternanza scuola-lavoro.

In seguito, il 26 gennaio 2023, in occasione del “Tavolo sull’alternanza scuola-lavoro”, i Ministri del Lavoro e dell’Istruzione e del merito hanno condiviso l’esigenza di un intervento di ampliamento dei soggetti tutelati dal D.P.R. n. 1124 del 1965, che disciplina l’assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. L’ampliamento non garantisce soltanto le figure impegnate in esperienze tecnico-scientifiche o in esercitazioni pratiche o di lavoro, sviluppando una tutela per gli studenti relativamente a tutti gli eventi verificatisi nei luoghi di istruzione e nelle loro pertinenze, ma anche nell’ambito delle attività programmate da scuole o istituti di istruzione, oltre ad estendere le ipotesi di indennizzo e risarcimento per i familiari degli studenti deceduti durante esperienze formative di alternanza scuola-lavoro.

Con il Decreto-legge 48/2023 il legislatore, dunque, si preoccupa di intervenire, sia pure indirettamente, sul Testo Unico dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (D.P.R. n. 1124 del 1965), con riguardo al solo ambito scolastico e formativo, sottolineando la tutela contro eventi lesivi causati dallo svolgimento dell’attività lavorativa, ovvero di formazione o scolastica, nel contesto di una legge ordinaria che attua il precetto costituzionale contenuto nell’art. 38, senza abbandonare il criterio della selettività delle tutele basato sul rischio professionale.

Questo obiettivo viene declinato in tre interventi:

- l’istituzione di un apposito Fondo destinato a indennizzare i familiari degli studenti rimasti vittime di infortuni mortali occorsi nello svolgimento di attività formative in percorsi di alternanza scuola-lavoro (per gli allievi deceduti a partire dal 2018)

- la previsione di una specifica valutazione dei rischi da parte delle imprese che intervengono come soggetti ospitanti nei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento
- l'estensione (sperimentale) della tutela assicurativa INAIL, ai sensi del D.P.R. n. 1124 del 1965, agli studenti, agli insegnanti e al personale del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e della formazione superiore.

E arriviamo alle considerazioni di merito, partendo dal commento all'art. 17 del Decreto-legge 48 relativamente agli studenti delle scuole statali. Il mancato risarcimento dei familiari degli studenti vittime di infortuni durante i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO), vale a dire delle esperienze di alternanza scuola-lavoro, ha rappresentato la ragione dell'intervento legislativo istitutivo del Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative.

Il comma 1, al fine di riconoscere un sostegno economico ai familiari degli studenti delle scuole o istituti di istruzione di ogni ordine e grado, deceduti a seguito di infortuni occorsi, successivamente al 1° gennaio 2018, durante le attività formative, istituisce, presso il Ministero del lavoro delle politiche sociali, un Fondo con una dotazione finanziaria di 10 milioni di euro per l'anno 2023 e di 2 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2024. Il comma 2 demanda ad un Decreto interministeriale, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la definizione dei requisiti e delle modalità per l'accesso al Fondo di cui al comma 1, nonché la quantificazione del sostegno erogato, cumulabile con l'assegno *una tantum* corrisposto dall'INAIL per gli assicurati, ai sensi dell'articolo 85, terzo comma, del D.P.R. n. 1124 del 1965. Il Decreto interministeriale del 25 settembre 2023 conferma il contenuto dei commi 1 e 2 dell'art. 17, quantificando il sostegno in 200.000 euro per ciascun infortunio mortale e dichiarandone la cumulabilità con l'assegno *una tantum* corrisposto dall'INAIL, ai sensi del terzo comma dell'art. 85 del D.P.R. 1124/1965.

Negli atti preparatori del D.L. 48 è pubblicato il quadro statistico delle denunce d'infortunio di studenti in alternanza scuola-lavoro. Prendendo in esame solo

L'anno 2022, a fronte di 60.599 denunce (tra infortuni in itinere e in occasione di lavoro), 4 sono stati mortali. Sulla base previsionale di 6 incidenti mortali all'anno, la risarcibilità prevista risulta inadeguata per il decesso di uno studente. Dunque, una polizza integrativa facoltativa coprirebbe il differenziale rispetto alla pretesa risarcitoria della famiglia.

L'articolo 17, nei successivi commi 4 e 5, interviene sui percorsi di alternanza scuola lavoro integrando la disciplina contenuta nei commi da 784 a 787 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018). L'intervento è sul piano della progettazione didattica ma anche sulla sicurezza attraverso nuovi adempimenti per le imprese ospitanti e il rinforzo del sistema comunicativo e informativo per assicurare l'interazione e lo scambio di informazioni e di dati per la proficua progettazione dei PCTO.

Riassumendo, relativamente alla indennizzabilità da parte di INAIL degli eventi occorsi agli studenti impegnati in attività di PCTO, l'Istituto assicuratore distingue quelli verificatisi nell'ambito scolastico da quelli occorsi durante i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro nel corso delle attività previste dal percorso in alternanza scuola-lavoro.

Per i primi opera la tutela assicurativa generale, con i limiti che vedremo nel commento all'art. 18, mentre per gli eventi occorsi durante i periodi di apprendimento nell'ambito delle attività previste mediante esperienze di lavoro in PCTO, l'attività svolta dagli alunni deve ritenersi sostanzialmente assimilata a quella dei lavoratori che operano in azienda, in quanto risultano esposti agli stessi rischi. Dunque, tutti gli infortuni occorsi in "ambiente di lavoro", sono indennizzabili, dovendosi considerare "ambiente di lavoro" non soltanto lo stabilimento aziendale, ma anche un cantiere o qualsiasi luogo nel quale si svolgono le attività di PCTO che abbia le caratteristiche oggettive di cui all'art. 1, comma 3, n. 28, del D.P.R. n. 1124 del 1965.

Il successivo articolo 18 al comma 1, allo scopo di valutare l'impatto dell'estensione della tutela assicurativa degli studenti e degli insegnanti, esclusivamente per l'anno scolastico e per l'anno accademico 2023-2024, introduce l'obbligo di assicurazione di cui all'articolo 1, terzo comma, del D.P.R. n. 1124 del 1965, anche

per lo svolgimento delle attività di insegnamento–apprendimento nell’ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e della formazione superiore.

Il comma 2, ai fini dell’applicazione della previsione di cui al comma 1, comprende nell’assicurazione, se non già previste dall’articolo 4, comma 1, n. 5, del citato D.P.R. (che limita sostanzialmente la tutela solo alle figure che “attendano a esperienze tecnico–scientifiche od esercitazioni pratiche, o che svolgano esercitazioni di lavoro”), le seguenti categorie:

- il personale scolastico delle scuole del sistema nazionale di istruzione e delle scuole non paritarie, nonché il personale del sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTTS), dei percorsi di formazione terziaria professionalizzante (ITS Academy) e dei Centri provinciali per l’istruzione degli adulti (CPIA)
- gli esperti esterni comunque impiegati nelle attività di docenza
- gli assistenti addetti alle esercitazioni tecnico–scientifiche e alle attività laboratoriali
- il personale docente e tecnico–amministrativo, nonché ausiliario, delle istituzioni della formazione superiore, i ricercatori e i titolari di contratti o assegni di ricerca
- gli istruttori dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri–scuola, comunque istituiti o gestiti, nonché i preparatori
- gli alunni e gli studenti delle scuole del sistema nazionale di istruzione e delle scuole non paritarie nonché del sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTTS) e dei percorsi di formazione terziaria professionalizzante (ITS Academy) e dei Centri provinciali per l’istruzione degli adulti (CPIA), gli studenti delle università e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), limitatamente agli eventi verificatisi all’interno dei luoghi di svolgimento delle attività didattiche o laboratoriali, e loro pertinenze, o comunque avvenuti nell’ambito delle attività inserite nel Piano triennale dell’offerta formativa e nell’ambito delle attività programmate dalle altre Istituzioni già indicate

- gli allievi dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti.

La normativa amplia, dunque, esclusivamente per l'anno scolastico e l'anno accademico 2023-2024, l'estensione dell'assicurazione obbligatoria oltre i limiti tracciati dall'articolo 4, comma 5, del D.P.R. n.1124 del 1965, tenuto conto dell'evoluzione del quadro normativo del sistema nazionale di istruzione e formazione. Tale copertura si configura come "rischio in aula". Rimane definitivamente fuori dalla tutela l'infortunio in itinere occorso nel normale tragitto di andata e ritorno dal luogo di abitazione alla sede della scuola presso cui l'alunno è iscritto (escluso il tragitto scuola-luogo dell'alternanza scuola-lavoro e viceversa per il quale la copertura Inail è prevista).

Nel caso dell'articolo 18, i "buchi" di garanzie sono davvero tanti. Le tutele INAIL si limitano esclusivamente ai casi di morte e invalidità permanente uguale o superiore al 6%.

Restano esclusi i rimborsi per le spese mediche in quanto già ricomprese gratuitamente nel Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Allo stesso modo, per gli studenti restano escluse le diarie da immobilizzazione e/o ricovero, mentre per il personale, l'incidente viene retribuito ai sensi del CCNL. E inoltre, sono esclusi gli infortuni occorsi ai genitori quando si trovino all'interno della scuola o partecipino ad iniziative/progetti/attività organizzati dalla scuola.

Attualmente un numero meno che marginale di sinistri scolastici è tutelato dall'INAIL, proprio perché la maggior parte degli infortuni comporta una percentuale di invalidità permanente inferiore al 6%. Ad esempio, uno dei sinistri più diffusi nella scuola, come quello dentale, resterebbe senza copertura, esclusa quella gratuita offerta dal SSN. In questo caso, tuttavia, il servizio offerto eroga soltanto alcune prestazioni per le quali, ad ogni modo, è richiesto il pagamento del ticket.

La polizza integrativa della scuola tutte le ricomprende spese mediche affrontate sia in ambito pubblico che privato e, all'interno delle tabelle, non pone limiti circa la percentuale di Invalidità Permanente. Lo stesso tipo di copertura assicu-

rativa integrativa è operativa, inoltre, sia per il personale che per gli studenti, anche in itinere, durante i trasferimenti tra l'abitazione e la scuola e viceversa. Ma il vuoto più rilevante riguarda la responsabilità civile, cioè il rischio di dover pagare, a titolo di risarcimento, i danni procurati a terzi involontariamente a causa di una condotta colpevole.

All'interno della scuola, la polizza di Responsabilità Civile assicura tutti i soggetti (studenti ed operatori scolastici) che siano esposti al rischio di causare danni a terzi. Fino ad oggi la polizza per responsabilità civile è a carico delle famiglie, ma manca l'esigibilità obbligatoria da parte della scuola. Nelle note ministeriali del 20 marzo 2012, prot. n. 312 e del 7 marzo 2013 n. 593 viene preliminarmente dichiarata la gratuità e l'obbligo di istruzione e la correlata mancanza di capacità impositiva da parte delle scuole (artt. 23 e 34 della Costituzione).

Pertanto, viene chiarito che il contributo delle famiglie a favore delle istituzioni scolastiche è volontario, che l'iscrizione non può essere subordinata al suo pagamento e che non sono legittime discriminazioni *“sia in termini di valutazione che disciplinari”* derivanti dal rifiuto di versamento scolastico.

Nel contempo, le note ministeriali evidenziano l'*“obbligo di rimborsare alla scuola alcune spese sostenute per conto delle famiglie stesse”*, individuate dalla nota del 2012 in: *“quelle per la stipula del contratto di assicurazione individuale per gli infortuni e la responsabilità civile degli alunni, o quelle per i libretti delle assenze o per le gite scolastiche”*. È qui che deve intervenire l'azione di comunicazione efficace da parte della scuola alle famiglie, principalmente attraverso il coinvolgimento da parte del dirigente del consiglio di istituto che rappresenta gli interessi delle famiglie e del personale.

È la polizza di responsabilità civile a coprire la responsabilità del danneggiante per i danni subiti dall'alunno nel viaggio d'istruzione, nella visita guidata, nella gita, come per i danni subiti in caso di autolesioni. Rientra altresì nella risarcibilità del danno, attraverso la polizza di responsabilità civile, anche la responsabilità per il danno provocato dal figlio durante la permanenza a scuola, causato da carenza o assenza di vigilanza.

Sono proprio questi casi a spiegare come la norma estensiva della copertura INAIL sia non solo inefficace, ma anche foriera di effetti negativi per l'Amministrazione. In presenza della polizza integrativa la richiesta primaria di risarcimento va inoltrata alla società assicuratrice che valuta il danno e risponde nei limiti del massimale. Se la famiglia non è soddisfatta del quantum può chiamare, per la differenza pretesa, l'amministrazione scolastica davanti al giudice civile. Se il danno è stato causato da un altro allievo, l'insoddisfazione della famiglia del danneggiato può portare alla chiamata in causa, anche dei genitori di quest'ultimo, per responsabilità in educando. Pertanto, la responsabilità del docente e quella del genitore non sono alternative e possono essere tirate in ballo entrambe per uno stesso episodio.

Insomma, l'eventuale *culpa in vigilando* di un insegnante non esclude la *culpa in educando* del genitore, in quanto il primo deve sorvegliare gli alunni in modo adeguato, prendendo tutte le misure atte a evitare una situazione di pericolo; ma è responsabilità del secondo impartire al minore l'educazione adeguata a scongiurare comportamenti illeciti o causa di rischio per il proprio figlio o per i suoi compagni.

Dal punto di vista del carico di contenzioso per l'Amministrazione, si prospetta un aumento incrementale dei casi di richiesta di risarcimento da parte delle famiglie che non avrebbero più la possibilità di vedere chiusa la questione risarcitoria nell'ambito del massimale offerto dall'assicurazione. In questa vicenda va anche puntualizzato come il giudice civile svolge una sorta di funzione sociale nel riconoscere il diritto al risarcimento e ciò spiega, già oggi, l'alto numero di sentenze di condanna dell'amministrazione.

Ecco perché le garanzie alle famiglie vanno mantenute attraverso il loro contributo collaborativo per la pienezza della copertura sia nei casi di infortuni (e sono la quasi totalità) che si chiudono con un riconoscimento di invalidità permanente entro il 6%, sia in tutti i casi di responsabilità civile.