

# TIROCINI SCOLASTICI: QUALE TUTELA INAIL

ALDO DE MATTEIS\*

## SOMMARIO

1. La questione controversa. - 2. Argomenti del primo giudice. - 3. Argomenti della Cassazione. - 4. Argomenti della dottrina. - 5. Argomenti a sostegno della nostra tesi. - 5.1 Argomento della gestione per conto. - 5.2 Argomento della gerarchia delle fonti. - 5.3 Argomento dell'accordo Stato-Regioni.

### 1. La questione controversa

Un allievo di istituto tecnico statale subisce infortunio, con conseguenze “gravissime”, mentre si reca presso lo stabilimento industriale dove svolge il tirocinio formativo promosso dalla sua scuola.

La domanda di rendita Inail, accolta dal primo giudice, è stata respinta dal giudice di appello e poi da quello di legittimità<sup>1</sup>, con nota adesiva dalla dottrina<sup>2</sup>.

Motivo del contrasto e punto essenziale della decisione: se per la tutela infortunistica degli allievi di istituti dell'ordinamento scolastico statale in tirocinio curricolare sia necessaria una convenzione tra istituto scolastico e Inail, nella specie non stipulata, oppure se detti allievi rientrano, per tale attività, tra le persone assicurate *ipso jure ex art. 4, n. 5, t.u. 1124/1965*.

### 2. Argomenti del primo giudice

Art. 1-*bis* del d.p.r. 10 ottobre 1997, n. 567, aggiunto dal d.p.r. 9 aprile 1999, n. 156 (Regolamento concernente la disciplina delle iniziative complementari e le attività integrative delle istituzioni scolastiche), il quale recita: “Tutte le attivi-

\* Presidente. Agg. On. Corte di Cassazione.

1 Sentenza 27 novembre 2014 n. 25250, in questa Rivista, 2015, II, 84.

2 CAPPELLUTI, *L'infortunio in itinere del tirocinante*, in questa Rivista, 2014, II, 87.

tà organizzate dalle istituzioni scolastiche sulla base di progetti educativi, anche in rete o in partenariato con altre istituzioni e agenzie del territorio, *sono proprie della scuola*; in particolare *sono da considerare attività scolastiche a tutti gli effetti, ivi compresi quelli dell'ordinaria copertura assicurativa Inail per conto dello Stato* e quelli connessi alla tutela del diritto d'autore, *tirocini*, corsi postdiploma, attività extra curriculari culturali, di sport per tutti, agonistiche e preagonistiche e, comunque, tutte le attività svolte in base al presente regolamento.

### 3. Argomenti della Cassazione

- 3.1. La norma invocata dal primo giudice non estende il proprio campo soggettivo di applicazione agli allievi, perché parla di gestione per conto, espressione che l'art. 127 t.u. 1124 riserva ai soli dipendenti statali; essa perciò riguarda solo i docenti dei tirocini scolastici.
- 3.2. La fattispecie è invece regolata dall'art. 18 legge 24 giugno 1996 n. 1997 (Legge Treu), il quale recita:  
“Al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, attraverso iniziative di tirocini pratici e stages a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico ai sensi della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, con decreto del ministro del lavoro e della previdenza sociale . . . sono emanate . . . disposizioni nel rispetto dei seguenti principi e criteri generali: (*omissis*)  
e) obbligo da parte dei soggetti promotori di assicurare i tirocinanti *mediante specifica convenzione* con l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e per la responsabilità civile”;
- 3.3. Detta norma legislativa è la norma primaria cui la norma regolamentare del d.p.r. 156/1999, in base al principio di gerarchia delle fonti, non può derogare.

### 4. Argomenti ulteriori della dottrina

L'impostazione della Cassazione è corretta ed è confermata dallo *jus superveniens*, costituito dall'art. 1, comma 34, della legge 28 giugno 2012 n. 92, che ha individuato i criteri generali per la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento, rinviando ad apposito accordo Stato-Regioni, stipulato in effetti il 24 gennaio 2013, il quale ribadisce l'obbligo della convenzione.

### 5. Argomenti a sostegno della nostra tesi

I tirocini curriculari degli allievi di istituti dell'ordinamento scolastico nazionale

rientrano nella nozione di esercitazioni di lavoro a norma dell'art. 4, n. 5, t.u. 1124 e sono pertanto coperti da assicurazione obbligatoria in via automatica, senza bisogno di apposita convenzione.

### 5.1 *Argomento della gestione per conto*

L'art. 127 t.u. *consente* di attuare l'assicurazione obbligatoria per i dipendenti statali con forme particolari di gestione.

È ben vero che tale norma parla solo di dipendenti statali, quali sono gli insegnanti delle scuole statali, ma l'art. 190, comma 2, del medesimo t.u. estende la modalità gestionale dell'art. 127 alle *persone* contemplate dall'art. 4, n. 5, e cioè sia insegnanti, sia alunni, ed in questi termini è la prassi applicativa.

Per insegnanti ed alunni la modalità di gestione è sempre appaiata: insegnanti ed alunni della scuola statale primaria e secondaria mediante gestione per conto dello Stato<sup>3</sup>; insegnanti ed alunni delle scuole non statali in modalità ordinaria, con il sistema capitarario per gli alunni, attualmente Euro 2,58 annue per ciascun alunno<sup>4</sup>, mentre per gli insegnanti, a decorrere dal 2012, si è passati dal regime contributivo del premio speciale unitario a quello del premio assicurativo ordinario, sulla base retributiva<sup>5</sup>.

Quanto precede è sufficiente per far cadere il primo argomento della sentenza in esame, basato sull'assunto che nella nozione di gestione per conto non rientrano gli alunni.

Si può ricordare, *ad abundantiam*, che il regime della gestione per conto non si applica solo ai dipendenti dello Stato ed agli alunni delle scuole statali, in forza degli articoli rispettivamente 127 e 190 t.u. 1124, bensì a tutti i soggetti per i quali la tutela è a carico dello Stato (o, nei casi citati a nota 7, di altri enti territoriali): assistenti contrari per conto di amministrazioni statali; detenuti che lavorano direttamente per l'amministrazione penitenziaria<sup>6</sup>; cittadini rimasti invalidi, deceduti o dispersi in conseguenza di eccezionali avversità atmosferiche, ai quali è riconosciuto il trattamento quale infortunato sul lavoro<sup>7</sup>.

Le disposizioni attuative per la gestione sono date o con decreto ministeriale<sup>8</sup>,

<sup>3</sup> Circ. Inail 17 novembre 2004, n. 79.

<sup>4</sup> Circ. Inail 10 marzo 2015, n. 38.

<sup>5</sup> Circolari Inail 31/2012 e 38/2015.

<sup>6</sup> Vedi la nota riepilogativa Inail 26 novembre 2013 sulle varie modalità di copertura assicurativa dei detenuti; DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 2016, 282 *segg.*

<sup>7</sup> Art. 3 d.l. 480/1985 conv. in l. 21 novembre 1985, n. 662 sul disastro di Stava; art. 2, commi 1 e 5, d.l. 19 settembre 1987, n. 384, conv. in l. 19 novembre 1987, n. 470, su altri disastri naturali. In questi casi la gestione è per conto delle Province interessate dagli eventi naturali, tenute a rimborsare l'Inail degli oneri sostenuti.

<sup>8</sup> Vedi ad es. decreto Ministro del tesoro, di concerto con lavoro e sanità, 10 ottobre 1985 per i dipendenti statali.

o con convenzione stipulata dall'Inail con l'Amministrazione centrale competente (non con singoli istituti scolastici o penitenziari) approvata con decreto ministeriale<sup>9</sup>.

È opportuno altresì ricordare che gli artt. 127 e 190 del t.u., come pure i decreti o le convenzioni attuative della gestione per conto, non attengono ai criteri di individuazione delle persone tutelate, che rimangono quelli dell'art. 9 t.u. 1124 per i dipendenti statali e dell'art. 4, n. 5, per gli alunni delle scuole o istituti di ogni ordine e grado; né all'ambito delle attività tutelate, che rimangono quelle dell'art. 1, specificate, per gli insegnanti ed alunni, dall'art. 1, n. 28 in relazione all'art. 4, n. 5; bensì, come si esprime l'art. 127, alle forme di gestione: nella gestione per conto la provvista finanziaria non avviene con il pagamento dei premi o contributi, commisurati al rischio della lavorazione secondo criteri attuariali, bensì con il rimborso a piè di lista da parte dell'amministrazione statale (o territoriale, vedi nota 7) all'Inail<sup>10</sup>.

E poiché la copertura assicurativa nasce dalla legge per il solo fatto materiale dello svolgimento di attività protetta da parte delle persone assicurate<sup>11</sup>, la mancanza di convenzione attuativa della gestione per conto non può comportare disapplicazione della norma primaria relativa alle persone tutelate, né lesione di diritti costituzionalmente garantiti. Trattandosi di facoltà che non impinge sui fondamentali dell'obbligo assicurativo, l'Inail sarà tenuto comunque agli obblighi prestazionali, e potrà pretendere i contributi dovuti nelle forme ordinarie, come per gli alunni delle scuole non statali. Il che costituisce ulteriore argomento (necessità costituzionale di parità di trattamento di sicurezza infortunistica tra alunni di scuole statali e non statali) a favore della nostra tesi.

È infine opportuno ricordare che l'art. 10 d.l. 536/1987, convertito in legge 48/1988, e l'art. 14 d.lgs. 38/2000, hanno conferito all'Inail il potere normativo di modificare le norme di legge e di regolamento in materia di accertamento, riscossione e accreditamento dei contributi, e delle relative procedure, mediante delibera presidenziale approvata con decreto ministeriale, fatti salvi i diritti soggettivi garantiti incondizionatamente dalle norme del t.u. citate.

## 5.2 Argomento della gerarchia delle fonti

La Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità dell'art. 11 d.l. 138/2011, convertito in l. 148/2011 che disponeva, in assenza di specifiche regolamentazioni regionali, l'applicazione dell'art. 18 l. 196/1997 (anteriore alla riforma

<sup>9</sup> Ad es. convenzione con il Ministero della Giustizia per i detenuti, oggetto della circolare Inail 28 febbraio 1980, n. 10.

<sup>10</sup> Per ulteriore illustrazione della modalità della gestione per conto ci sia consentito rinviare a DE MATTEIS cit., 233 *segg.*

<sup>11</sup> Cass. Sez. un. 29 novembre 1988, n. 5353; Cass. 20 gennaio 2012 n. 796; DE MATTEIS, cit., 403.

dell'art. 117 Costituzione), in quanto lesivo della competenza delle Regioni in materia di formazione professionale<sup>12</sup>.

Ciò significa che cade la norma primaria che costituiva, secondo la sentenza in esame, il limite all'art. 1-*bis* del d.p.r. 10 ottobre 1997, n. 567.

In precedenza la Corte aveva operato con numerose sentenze<sup>13</sup> una raffinata *actio finium redundorum* tra potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di formazione professionale, al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario, e potestà normativa primaria dello Stato in materia di istruzione e sicurezza sociale.

### 5.3 Argomento dell'accordo Stato-Regioni

In ossequio alle plurime indicazioni della Corte, l'art. 1, comma 34, legge 28 giugno 2012, n. 92 ha disposto che il Governo e le regioni concludono in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, definendo i relativi criteri.

Tra questi non vi è l'obbligo di convenzione.

Tale obbligo è stato recuperato e previsto dall'accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013, ma tale previsione è irrilevante per il dilemma in esame, per due ragioni:

- perché detto accordo copre l'area della competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia di tirocini extracurricolari ed ha come destinatari i soggetti che hanno conseguito un titolo di studio; esso esclude espressamente i tirocini curriculari promossi da istituzioni scolastiche, comprese le università, in quanto esperienze previste all'interno di un percorso formale di istruzione, di competenza esclusiva dell'autorità statale;
- una volta che l'obbligo di convenzione è degradato da norma primaria dell'art. 18 a norma pattizia, esso non può svolgere alcuna funzione di limite della norma regolamentare sull'ordinamento scolastico utilizzata dal primo giudice.

Sarebbe invero bizzarra una interpretazione dell'art. 1-*bis* del d.p.r. 10 ottobre 1997, n. 567, attinente alla sicurezza delle attività curriculari dell'ordinamento scolastico, che ne escluda l'applicazione ai diretti destinatari di tale ordinamento, gli alunni.

Così negata validità agli argomenti della tesi contraria, il problema va ricondotto a quello antico, coevo al t.u. 1124, anzi alle prime norme del 1918 sulla assi-

<sup>12</sup> Sent. 19 dicembre 2012, n. 287.

<sup>13</sup> in particolare sent. 372/1989 e 108/2012.

curazione obbligatoria degli allievi<sup>14</sup>, di quali siano le attività tutelate degli insegnanti ed alunni (il tema è sempre unitario per entrambe le categorie di persone, unite dall'art. 4, n. 5).

Esse sono, a norma dell'art. 4, n. 5, t.u. 1124, non tutte le attività di insegnamento e di apprendimento, ad es. quelle meramente verbali, bensì solo, e testualmente:

- le esperienze tecnico-scientifiche,
- le esercitazioni pratiche,
- le *esercitazioni di lavoro*.

La giurisprudenza di legittimità e l'Istituto assicuratore hanno svolto negli anni una mirabile azione di definizione di tali nozioni.

Nel concetto di esercitazioni pratiche sono ormai ricomprese:

- le attività ludiche e di *bricolage* nelle scuole elementari e materne<sup>15</sup>,
- le attività ginnastiche, sportive ed agonistiche, anche se svolte al di fuori dei locali e degli orari scolastici, a condizione che le stesse siano previste dai programmi dell'Istituto di istruzione<sup>16</sup>,
- le attività di sostegno<sup>17</sup>,
- nel corso delle gite scolastiche, a condizione che la visita o il viaggio rientri tra quelli programmati nel piano di offerta formativa.

Nel quadro evolutivo così riassunto, e modellato nel tempo dalle Alte Corti e dall'Istituto assicuratore seguendo le curve degli sviluppi pedagogici dell'ordinamento scolastico nazionale, riservato alla competenza esclusiva dello Stato, cosa osta a considerare le esercitazioni di lavoro durante il tirocinio scolastico incluse nella previsione testuale dell'art. 4, n. 5, t.u.?

Non certo la circostanza che esse si svolgano fuori dei locali scolastici (vedi quanto detto *supra* sulle attività sportive e sulle gite scolastiche); tanto meno considerazioni circa il maggior rischio di infortuni in un impianto produttivo: da una parte è congeniale al sistema proporzionare il premio al grado di rischio della lavorazione, dall'altra il problema non si pone nella gestione per conto.

La conclusione cui si è giunti non costituisce opinione personale, per quanto argomentata, di chi scrive.

<sup>14</sup> L'origine della tutela degli insegnanti e degli alunni è da rinvenire nel d.l.igt. 21 novembre 1918, n. 1889 (sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura), il cui art. 3 introdusse l'obbligo assicurativo per gli alunni degli istituti di istruzione agraria e forestale.

<sup>15</sup> Ad iniziare da Cass. 30 marzo 1994, n. 3126, in questa Rivista, 1994, II, 84 che ha ritenuto infortunio sul lavoro quello occorso ad un'insegnante in servizio presso una scuola materna mentre scendeva con i bambini su uno scivolo; Cass. 20 agosto 1996, n. 7671, ivi, 1996, II, 80; circ. Inail 23 aprile 2003, n. 28; Cass. 25 agosto 2005, n. 17334; Cass. 10 aprile 2015, n. 7277.

<sup>16</sup> Inail, Servizio rischi, lettera 21 febbraio 1986, in *Dir. prat. lav.*, 1986, 14, 896.

<sup>17</sup> Inail, circolare 23 aprile 2003, n. 28.

Con argomento *a fortiori* si può ricordare che l'Istituto assicuratore, preso atto della crisi della trama normativa ricordata, posta a base della sentenza in esame, ha ricondotto il problema *anche* dei tirocini extracurriculari al nitore del t.u. 1124, stabilendo che essi rientrano nella fattispecie, pure prevista dal citato art. 4, n. 5, degli allievi dei corsi di qualificazione, riqualificazione e addestramento professionale, stabilendo la base imponibile ed il tasso di tariffa da applicare al fine del pagamento del premio, secondo le modalità ordinarie tipiche dall'assicurazione obbligatoria disciplinata dal t.u. 1124<sup>18</sup>.

Grazie all'intervento della Corte costituzionale, anche se a diversi fini, e all'Istituto assicuratore, viene così escluso che un regime convenzionale possa farci regredire all'impostazione ottocentesca della tutela, quella che privava il lavoratore o l'assimilato dei mezzi adeguati di vita in caso di mancanza o di vizi del contratto, e che indusse il legislatore del 1935 alla radicale riforma a carattere pubblicistico per la tutela infortunistica dei lavoratori ed assimilati, incluso il principio dell'automatismo delle prestazioni.

Conclusione tanto più obbligatoria oggi, nel sistema costituzionale degli artt. 32 e 38 Cost.

Per quanto riguarda la circostanza che l'infortunio non è avvenuto nel laboratorio o impianto produttivo sede del tirocinio, bensì nel tragitto da casa verso tale luogo, il problema della copertura dell'infortunio in *itinere* degli allievi non è stato ovviamente affrontato dalla sentenza in esame, trattandosi di questione a valle di quella preliminare, risolta negativamente.

Tale copertura, negata in passato dall'Inail<sup>19</sup> e dalla giurisprudenza di merito<sup>20</sup> per il carattere meramente assimilato della tutela degli alunni, si deve ora affermare in base alla giurisprudenza di legittimità, specifica in fattispecie di allieva di corso di formazione professionale, ma con motivazione estensibile agli altri soggetti menzionati dall'art. 4, in forza del solido argomento dell'incondizionata corrispondenza tra artt. 2 e 4 t.u. 1124<sup>21</sup>.

## RIASSUNTO

L'Autore affronta il tema se la tutela infortunistica degli allievi di istituti dell'ordinamento scolastico nazionale in tirocinio curriculare presso un impianto produttivo esterno alla scuola sia dovuta in forza dell'art. 4, n. 5, t.u. 1124, oppure

<sup>18</sup> Circ. Inail 4 marzo 2014 n. 16.

<sup>19</sup> Circ. 28/2003 cit.

<sup>20</sup> Trib. Vicenza 2 gennaio 2004, n. 328, in *Foro it.*, 2005, I, 276; nonché in questa Rivista 2004, II, 23, con nota critica di DALLA RIVA, *L'infortunio in itinere degli alunni e studenti di istruzione non è coperto dall'Inail. Una "questione" apparentemente semplice*.

<sup>21</sup> Cass. 21 novembre 2011, n. 24485, in questa Rivista, 2011, II, 84; sul tema vedi DE MATTEIS, *Novità in tema di infortunio in itinere: la Cassazione apre agli allievi, l'Inail alle piste ciclabili*, in questa Rivista, 2012, I, 1.

sia necessaria una apposita convenzione tra istituto scolastico e Inail, in assenza della quale la copertura assicurativa non opera.

Sostiene, con vari argomenti di carattere testuale e sistematico, la prima alternativa, e critica Cass. 27 novembre 2014, n. 252520 che ha seguito la seconda opzione.

## **SUMMARY**

The Author addresses the subject of whether accident protection for national school system institutions students in curricular internships at production facilities outside of the school is due under art. n. 5, Consolidated Act 1124/1965, or whether a special agreement between the schooling institute and Inail is necessary, without which the insurance cover would not be valid.

With various textual and systematic arguments he supports the first alternative, and criticises the Cassation of 27 November 2014 n. 252520 which followed the second alternative.