



Numero 3 / 2023

Marco LAI

Le novità in materia di salute e sicurezza nel c.d. “decreto lavoro” (decreto legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni in legge 3 luglio 2023, n. 85)

Le novità in materia di salute e sicurezza nel c.d. “decreto lavoro” (decreto legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni in legge 3 luglio 2023, n. 85) *

**Il presente contributo fa parte di uno scritto più ampio in onore di Aldo De Matteis*

Marco LAI

Centro Studi Cisl e docente a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università di Firenze

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nomina e gli obblighi del medico competente (art. 14, comma 1, lett. a) e lett. c). – 3. Il monitoraggio ed il controllo della formazione (art. 14, comma 1, lett. d). – 4. L'estensione della tutela prevenzionistica ed assicurativa in ambito scolastico (artt. 17 e 18).

1. Premessa

Il c.d. “decreto lavoro” (decreto legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni in legge 3 luglio 2023, n. 85) contiene al Capo II “*Interventi urgenti in materia di rafforzamento delle regole di sicurezza sul lavoro e di tutela contro gli infortuni, nonché di aggiornamento del sistema dei controlli ispettivi*”.

Si tratta di misure volte ad aumentare la tutela prevenzionistica in ambiti particolari nonché a chiarire punti controversi della disciplina posta dal d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. senza tuttavia operare, al pari di quanto disposto dall'art. 13, del d.l. n. 146/2021, convertito con modificazioni in legge n. 215/2021, un riordino complessivo del sistema, in un'ottica di semplificazione e di effettività, come da più parti auspicato.

Di seguito esamineremo in particolare le disposizioni concernenti la figura del medico competente ed i suoi obblighi, gli sviluppi in tema di formazione, nonché l'estensione della tutela prevenzionistica ed assicurativa in ambito scolastico, tra le priorità di intervento del nuovo esecutivo, stante il tragico ripetersi di infortuni mortali di giovani impiegati in percorsi di alternanza scuola-lavoro.

Tra le misure specifiche non oggetto di queste note, merita segnalare l'ampliamento degli obblighi dei lavoratori autonomi, in riferimento soprattutto al settore delle costruzioni, e la più stringente disciplina in materia di attrezzature di lavoro, con riconoscimento anche a soggetti privati abilitati di compiti diretti di verifica e controllo.

E' auspicabile che il provvedimento possa produrre gli effetti sperati anche se è da osservare come non siano stati sufficientemente considerati gli aspetti relativi alla prevenzione (in materia ad esempio di analisi dei *quasi infortuni*, di valutazione dei rischi derivanti dall'innovazione tecnologica- cd. *tecno-stress*-, di diffusione dei sistemi di gestione per la sicurezza). Ambiti sui quali, in una logica partecipativa, è decisamente orientata la

contrattazione collettiva (cfr., tra gli altri, il rinnovo del CCNL metalmeccanici, settore privato, del 5 febbraio 2021).

Nondimeno la valorizzazione della figura del medico competente (accanto a quella del preposto) ed il riordino, in prospettiva, della disciplina sulla formazione alla sicurezza, con obblighi formativi e di aggiornamento per lo stesso datore di lavoro, rappresentano passaggi di rilievo verso un più compiuto sistema di prevenzione.

2. La nomina e gli obblighi del medico competente (art. 14, comma 1, lett. a) e lett. c)

Il “decreto lavoro” evidenzia la centralità della figura del medico competente nel sistema di prevenzione e protezione delineato dal d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i., estendendone la presenza e rafforzando le sue prerogative. Tuttavia non pare risolvere i numerosi profili interpretativi emersi, oggetto tra il 2021 e il 2023 di ben cinque risposte ad interpello dalla parte della Commissione, di cui all’art. 12, d.lgs. n. 81/2008.

Si stabilisce in primo luogo l’obbligo, a carico di datore di lavoro e dirigente, di nominare il medico competente non solo ai fini della effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti, ma anche “...*qualora richiesto dalla valutazione dei rischi di cui all’articolo 28*” (nuovo art. 18, comma 1, lett. a). Ne deriva che a seguito di una preliminare valutazione dei rischi la presenza del medico competente, e la relativa sorveglianza sanitaria, possa affermarsi come indispensabile anche in ambienti che, a prima vista, potrebbero apparire esenti, ad esempio per patologie prive di un apposito riferimento normativo. La valutazione dei rischi esplica dunque una funzione integrativa e sussidiaria ai fini dell’obbligo di nomina del medico competente e della conseguente sorveglianza sanitaria, là dove se ne ravvisi la necessità, rispetto alle ipotesi espressamente previste dalla normativa ⁽¹⁾. E’ da ritenere dunque superato quanto, di recente, oggetto di specifica risposta ad interpello n. 2, del 14 marzo 2023 ⁽²⁾.

Né pare potersi scindere la più ampia portata dell’obbligo di nomina del medico competente, da parte di datore di lavoro e dirigente, dalle ipotesi, che rimarrebbero invece tassativamente circoscritte, di attivazione della sorveglianza sanitaria, dal momento che altrimenti l’azione del medico competente risulterebbe fortemente limitata. E’ da domandarsi infatti, secondo l’intenzione del legislatore, che senso avrebbe la nomina del medico competente, se questa non possa tradursi in un controllo sanitario dei lavoratori ⁽³⁾.

L’evoluzione del quadro normativo si caratterizza del resto per il superamento di un approccio legislativo volto a definire in modo tassativo le ipotesi in cui espletare le attività di controllo sullo stato di salute dei lavoratori.

Ciò non significa che il medico competente, in base a quanto previsto dal “decreto lavoro” diventi una figura necessaria, obbligatoriamente presente in ogni luogo di lavoro.

D’altro lato la individuazione dei casi in cui dovrà essere richiesta, in sede di valutazione dei rischi, la nomina del medico competente implica un accertamento tecnico, rispetto al

⁽¹⁾ Cfr. in tal senso Ispettorato Nazionale del Lavoro, lettera circolare n. 3, del 12 ottobre 2017; di diverso avviso Commissione interPELLI, risposta ad interpello n. 2, del 26 ottobre 2022, secondo la quale la sorveglianza sanitaria va necessariamente ricondotta alle sole ipotesi contemplate dall’art. 41, del d.lgs. n. 81/2008.

⁽²⁾ Secondo cui la nomina del medico competente è da ritenersi obbligatoria per l’effettuazione della sorveglianza sanitaria (solo) nei casi previsti dall’art. 41, del d.lgs. n. 81/2008.

⁽³⁾ D’altro lato è da osservare che la funzione del medico competente non sia limitata al controllo sullo stato di salute dei lavoratori, estendendosi anche a “tutti gli altri compiti”, contemplati dal d.lgs. n.81/2008; cfr. la definizione di medico competente, di cui all’art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 81/2008.

quale datore di lavoro e dirigente dovranno prevalentemente fare affidamento alla figura del responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

L'ampliamento delle ipotesi in cui è obbligatoria la nomina del medico competente ha ripercussioni anche sulle problematiche concernenti la sorveglianza sanitaria richiesta dal lavoratore (art. 41, comma 1, lett. b). Si estende infatti di conseguenza la possibilità da parte del lavoratore di richiedere la sorveglianza sanitaria, in presenza del medico competente, a prescindere dall'essere stato il rischio lavorativo segnalato dal lavoratore specificatamente evidenziato o meno nel documento di valutazione dei rischi. E' da sottolineare che la richiesta di essere sottoposto a visita da parte del medico competente, ove nominato, può essere avanzata da qualsiasi lavoratore, indipendentemente dal fatto che lo stesso sia o meno già sottoposto a sorveglianza sanitaria, con il solo limite che il medico competente la ritenga giustificata, in quanto correlata ai rischi lavorativi ⁽⁴⁾.

La mancata nomina del medico competente ai fini dell'effettuazione della sorveglianza sanitaria o qualora richiesta dalla valutazione dei rischi è sanzionata a carico del datore di lavoro e del dirigente con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.500 a 6.000 euro (art. 55, comma 5, lett. d).

Il provvedimento in esame interviene anche sugli obblighi del medico competente elencati nell'art. 25, del d.lgs. n. 81/2008. Il medico competente dovrà ora *"in occasione della visita medica preventiva o della visita medica preventiva in fase preassuntiva di cui all'articolo 41, richiede(re) al lavoratore di esibire copia della cartella sanitaria e di rischio rilasciata alla risoluzione del precedente rapporto di lavoro e ne valuta il contenuto ai fini della formulazione del giudizio di idoneità, salvo che ne sia oggettivamente impossibile il reperimento"* (nuova lettera e-bis), dell'art. 25, comma 1).

La previsione non è di chiara formulazione.

Ancorchè rispetto al testo contenuto nel d.l. n. 48/2023, la legge di conversione specificò la locuzione generica ivi utilizzata (*"visite di assunzione"*), riconducendola rispettivamente alla *"visita medica preventiva"*, successiva all'assunzione, *"...intesa a constatare l'assenza di controindicazioni al lavoro cui il lavoratore è destinato al fine di valutare la sua idoneità alla mansione specifica"* (art. 41, comma 2, lett. a) e alla *"visita medica preventiva in fase preassuntiva"* (art. 41, comma 2, lett. e-bis), il disposto dell'obbligo in esame pare propriamente riferirsi solo alla seconda ipotesi, dal momento che la *visita medica preventiva* non comporta alcuna risoluzione del rapporto di lavoro. L'obbligo in questione, d'altro lato, non riguarda chi non abbia mai lavorato.

La legge di conversione corregge anche alcune imprecisioni del testo originario, secondo cui il rilascio della cartella sanitaria al lavoratore era attribuito al (precedente) datore di lavoro e non più propriamente al precedente medico competente. Il datore di lavoro ha infatti solo un obbligo di conservazione, per almeno dieci anni, dell'originale della cartella sanitaria e di rischio mentre l'obbligo di consegnare al lavoratore alla cessazione del rapporto di lavoro copia della cartella sanitaria e di rischio spetta, come detto, al medico competente ⁽⁵⁾.

La norma in esame, la cui finalità di assicurare una continuità nel controllo medico sulle condizioni di salute del lavoratore rispetto alle mansioni da svolgere è assolutamente condivisibile, può altresì dar luogo a difficoltà applicative che finiscono per tradursi in un danno per il lavoratore da assumere. In mancanza della documentazione richiesta il medico competente potrebbe infatti rifiutarsi di formulare il giudizio di idoneità, ritardando così l'impiego del lavoratore. Di tale evenienza si è probabilmente reso conto

⁽⁴⁾ Cfr. risposta ad interpello n. 8, del 2 novembre 2015.

⁽⁵⁾ Cfr. art. 25, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 81/2008.

il legislatore che, nella formulazione definitiva, ha escluso l'obbligo in esame qualora "...sia oggettivamente impossibile il reperimento" della documentazione sanitaria.

Ulteriore obbligo a carico del medico competente è quello di comunicare per iscritto al datore di lavoro "in caso di impedimento per gravi e motivate ragioni...il nominativo di un sostituto", che comunque deve essere "in possesso dei requisiti di cui all'articolo 38, per l'adempimento degli obblighi di legge durante il relativo intervallo temporale specificato" (nuova lett. n-bis, dell'art. 25, comma 1).

La disposizione mira a risolvere i problemi dovuti a casi di impedimento temporaneo del medico competente, stante la pluralità di adempimenti che il d.lgs. n. 81/2008 attribuisce in via esclusiva a tale figura.

Resta comunque la possibilità per il datore di lavoro di nominare più medici competenti, individuando tra essi un medico con funzione di coordinatore "nei casi di aziende con più unità produttive, nei casi di gruppi d'impresе nonché qualora la valutazione dei rischi ne evidenzi la necessità..." (art. 39, comma 6), non potendosi in ogni caso configurare un potere sostitutivo del medico coordinatore rispetto a ciascun medico competente, ognuno dei quali conserverà dunque propri obblighi e responsabilità in materia ⁽⁶⁾.

Riguardo alla disposizione in esame è peraltro da sottolineare come la nomina del medico competente spetti comunque al datore di lavoro, che ben può rifiutare il nominativo proposto; inoltre anche in merito alla scelta del sostituto del medico competente è richiesta la consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. c).

Per i nuovi obblighi del medico competente introdotti dal "decreto lavoro" non sono previste sanzioni. Tuttavia ciò non esime il datore di lavoro (e il dirigente) dal vigilare sull'osservanza da parte del medico competente degli obblighi posti a suo carico (cfr. art. 18, comma 1, lett. g) e art. 18, comma 3-bis, d.lgs. n. 81/2008), rispondendone anche sul piano penale (cfr. art. 55, comma 5, lett. e).

3. Il monitoraggio ed il controllo della formazione (art. 14, comma 1, lett. d)

Altro ambito su cui interviene il "decreto lavoro" ad integrare le significative novità introdotte dall'art. 13, della legge n. 215/2021, è quello della formazione.

La formazione, accanto alla valutazione dei rischi, rappresenta, come noto, l'asse portante di un efficace sistema di prevenzione.

Della formazione dei lavoratori, come degli altri soggetti del sistema di prevenzione aziendale, si sono in particolare occupati gli Accordi sottoscritti in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano. Si tratta nello specifico dell'Accordo per la formazione dei lavoratori e dell'Accordo per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione dai rischi, entrambi del 21 dicembre 2011, previsti rispettivamente dall'art. 37, 2° comma, e dall'art. 34, 2° e 3° comma, del d.lgs. n. 81/2008 e s. m. i. Sulla durata e i contenuti minimi dei percorsi per Rspp e Aspp, oltre che per modifiche ed integrazioni alla disciplina di carattere generale, si veda l'Accordo siglato in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, il 7 luglio 2016. La disciplina in materia di

⁽⁶⁾ Cfr. risposta ad interpello n. 1, del 7 giugno 2022, in merito alla partecipazione alla riunione periodica, di cui all'art. 35, d.lgs. n.81/2008 e risposta ad interpello n. 1, del 26 gennaio 2023, in merito alla nomina del medico competente in relazione ai lavoratori in smart working.

formazione è completata con la previsione dei criteri di qualificazione della figura del “formatore” per la salute e sicurezza sul lavoro, fissati dal decreto interministeriale 6 marzo 2013.

E’ da sottolineare come l’art. 13, della legge n. 215/2021 abbia aperto meritoriamente, accanto a quella di dirigenti e preposti, anche alla formazione dello stesso datore di lavoro (7), nella prospettiva di dar vita ad un vero e proprio *sistema di qualificazione delle imprese*, prefigurato dallo stesso d.lgs. n. 81/2008 (8). L’assunto è che la conoscenza dei rischi e delle misure prevenzionali deve far parte del bagaglio di chiunque intenda intraprendere un’attività di impresa.

La norma tuttavia, per la sua operatività, rinvia ad un Accordo, che avrebbe dovuto essere adottato in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, entro il 30 giugno 2022, nel quale provvedere all’accorpamento, rivisitazione e modifica dei menzionati Accordi (9). Una sorta dunque di *Testo unico* sulla formazione per la sicurezza, in modo da poter disporre di un *corpus* normativo organico in materia.

Il “decreto lavoro” aggiunge ora che il predetto Accordo dovrà altresì garantire “*il monitoraggio dell’applicazione degli accordi in materia di formazione, nonché il controllo sulle attività formative e sul rispetto della normativa di riferimento, sia da parte dei soggetti che erogano la formazione, sia da parte dei soggetti destinatari della stessa*” (nuova lettera b-bis), dell’art. 37, comma 2). Si è osservato che la norma “*nasce anche dalla necessità di contrastare possibili condotte, non conformi alla legge, da parte di qualche soggetto formatore o anche di qualche datore di lavoro che potrebbe simulare lo svolgimento di attività formative con conseguente rilascio di attestati non veritieri*” (10).

Il “decreto lavoro” prevede dunque un sistema di monitoraggio e di controllo sul corretto svolgimento dell’attività formativa, introducendo un principio di responsabilità anche per gli enti formatori. D’altro lato il decreto non stabilisce un nuovo termine temporale per l’adozione del menzionato accordo, come pure era stato prospettato.

La necessità di individuare soggetti formatori qualificati, anche tramite il ricorso a sistemi di accreditamento presso le Regioni e le Province autonome, è presente nella bozza di

(7) Cfr. la riformulazione dell’ art. 37, comma 7, d.lgs. n. 81/2008 : “*Il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti ricevono un’adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, secondo quanto previsto dall’accordo di cui al comma 2, secondo periodo*”.

(8) L’art. 27, d.lgs. n. 81/2008 prevede che, tramite decreto del Presidente della Repubblica, siano individuati settori e criteri “*finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati*”.

(9) Tale accordo dovrà altresì garantire: “*a) l’individuazione della durata, dei contenuti minimi e delle modalità della formazione obbligatoria a carico del datore di lavoro; b) l’individuazione delle modalità della verifica finale di apprendimento obbligatoria per i discendenti di tutti i percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro e delle modalità delle verifiche di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa*” (art. 37, comma 2). Rispetto alla disciplina vigente sono da segnalare, quali positive novità, l’obbligatorietà della verifica finale di apprendimento per i partecipanti a tutti i percorsi formativi e di aggiornamento (al momento essa non è prevista per la formazione dei lavoratori, né per i corsi di aggiornamento di lavoratori, preposti e dirigenti), nonché una verifica di efficacia della formazione erogata, che a nostro avviso potrebbe preferibilmente essere affidata agli organismi paritetici, tramite ad esempio il rilascio di un’apposita *attestazione/certificazione* di qualità della formazione svolta. Sulla portata e l’operatività degli obblighi formativi introdotti dall’art. 13, della legge n. 215/2021, cfr. INL, circolare n. 1, del 16 febbraio 2022.

(10) Cfr. Relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 685, di conversione in legge del “decreto lavoro”, p. 80.

Accordo in via di definizione ⁽¹¹⁾; mentre pare esclusa la previsione di specifiche sanzioni nei confronti di tali soggetti.

In attesa del nuovo Accordo, è da evidenziare che la violazione degli obblighi di formazione è penalmente sanzionata, a carico del datore di lavoro e dirigente, sulla base, tra l'altro, del precetto, già pienamente precisato, di cui al comma 1, dell'art. 37, del d.lgs. n. 81/2008 ⁽¹²⁾, rispetto al quale gli Accordi vigenti rappresentano le linee guida da seguire, sul piano probatorio, quanto a durata, contenuti minimi e modalità della formazione, ai fini del suo esatto adempimento ⁽¹³⁾.

4. L'estensione della tutela prevenzionistica ed assicurativa in ambito scolastico (artt. 17 e 18)

La salute e sicurezza in ambito scolastico e formativo figura tra le priorità di intervento del nuovo esecutivo ⁽¹⁴⁾, stante il tragico ripetersi di infortuni mortali di giovani impiegati in percorsi di formazione e lavoro.

Il provvedimento in esame opera sul punto in tre principali direzioni: sul versante della prevenzione, attraverso una maggiore specificazione delle misure da adottare, da parte delle imprese ospitanti, nei confronti degli studenti impiegati in percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO); tramite l'estensione della tutela assicurativa INAIL per studenti, insegnanti e tutto il personale scolastico (seppur in via sperimentale, per il solo anno scolastico 2023-2024); mediante l'istituzione di un Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative.

Per quanto concerne le tutele prevenzionistiche da predisporre nei confronti degli studenti impegnati in attività formative in PCTO, esterne rispetto agli spazi scolastici ⁽¹⁵⁾, si stabilisce in particolare l'obbligo per le imprese che partecipano ai percorsi di alternanza, iscritte nell'apposito registro nazionale, di integrare *“il proprio documento di valutazione dei rischi con un'apposita sezione ove sono indicate le misure specifiche di prevenzione dei rischi e i dispositivi di protezione individuale da adottare...nonché ogni altro segno distintivo utile a identificare gli studenti...”* (nuovo comma 784-quater, dell'art. 1, della legge n. 145/2018, inserito dall'art. 17, comma 4, del “decreto lavoro”).

Particolare attenzione dovrà essere riservata alla formazione (ed informazione) degli studenti, stante la loro inesperienza professionale, alla sorveglianza sanitaria, nonché alla

⁽¹¹⁾ Cfr. Bozza di Accordo Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, *finalizzato alla individuazione della durata e dei contenuti minimi dei percorsi formativi in materia di salute e sicurezza, ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81* (maggio 2023).

⁽¹²⁾ Se è pur vero che l'art. 18, comma 1, lett. l) (concernente gli obblighi del datore di lavoro e dei dirigenti in materia) non è richiamato tra le norme la cui violazione è sanzionabile, l'art. 55, comma 5, lett. c), d.lgs. n. 81/2008, punisce direttamente il datore di lavoro e i dirigenti, con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.474,21 a 6.388,23 euro per la violazione, tra l'altro, dell'art. 37, commi 1, 7, 7-ter, 9 e 10. In tema di obblighi formativi, cfr., tra le ultime, Cass. pen., 11 gennaio 2021, n. 652 e Cass. pen., 11 marzo 2021, n. 9806.

⁽¹³⁾ Cfr. sul punto Cass. pen., 27 gennaio 2017, n. 3898.

⁽¹⁴⁾ La centralità della sicurezza di studenti, docenti e personale scolastico era già stata affermata dai Ministri del Lavoro e dell'Istruzione e del Merito, alla presenza delle Parti sociali e dei soggetti istituzionali interessati, in occasione del *Tavolo sulla sicurezza sul lavoro*, del 12 gennaio 2023, poi ribadita il 26 gennaio 2023, in occasione del *Tavolo sull'alternanza scuola-lavoro*. Cfr. anche il Protocollo d'intesa del 26 maggio 2022, sottoscritto tra INAIL, Ministero dell'Istruzione, Ministero del Lavoro e Ispettorato Nazionale del Lavoro volto, in particolare, a *“predisporre eventuali verifiche finalizzate al rispetto delle condizioni di salute e sicurezza e alla corrispondenza tra le attività attribuite agli studenti e quelle effettivamente svolte”*.

⁽¹⁵⁾ I percorsi in alternanza scuola-lavoro, di cui al d.lgs. n. 77/2005, ridenominati *“percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento”*, sono attuati per una durata complessiva: a) non inferiore a 210 ore nel triennio terminale del percorso di studi degli istituti professionali; b) non inferiore a 150 ore nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi degli istituti tecnici; c) non inferiore a 90 ore nel secondo biennio e nel quinto anno dei licei (cfr. art. 1, comma 784, legge n. 145/2018).

consegna ed effettivo utilizzo di dispositivi di protezione individuale (DPI) mirati a giovani non fisicamente già adulti, come peraltro in parte già disposto dal decreto interministeriale 3 novembre 2017, n. 195, *Regolamento recante la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro e le modalità di applicazione della normativa per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro agli studenti in regime di alternanza scuola-lavoro* ⁽¹⁶⁾.

Le misure di prevenzione e protezione dovranno (auspicabilmente) essere frutto di un intervento congiunto tra i soggetti della prevenzione aziendale (responsabile del servizio di prevenzione e protezione, medico competente, rappresentante dei lavoratori per la sicurezza) e tutor dei PCTO, interni ed esterni, adeguatamente formati.

Si precisa inoltre che dovrà essere l'impresa ospitante a fornire all'istituzione scolastica con la quale si attiva il PCTO la suddetta integrazione al documento di valutazione dei rischi, da allegare alla convenzione di attivazione del percorso formativo.

La previsione in esame viene dunque a specificare l'obbligo di valutazione dei rischi, di cui all'art. 28, d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i., che comprende tra i rischi particolari quelli connessi all'età, figurando peraltro gli studenti impiegati in percorsi di alternanza scuola-lavoro tra i soggetti equiparati ai lavoratori, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008, destinatari pertanto delle regole generali e specifiche in materia ⁽¹⁷⁾.

La norma in esame ha come destinatari esclusivamente gli studenti impiegati nei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) e non anche i tirocinanti impiegati in percorsi formativi finalizzati all'orientamento e alla formazione professionale o funzionali al conseguimento di un titolo di studio formalmente riconosciuto (cd. tirocinio curricolare).

Pur tuttavia dottrina e giurisprudenza ⁽¹⁸⁾ sono costanti nel ritenere applicabili ai tirocinanti, in quanto esplicitamente equiparati ai lavoratori, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008 ⁽¹⁹⁾, la generale disciplina prevenzionistica, a partire dagli obblighi di valutazione dei rischi e di informazione e formazione legati alle mansioni svolte.

L'applicazione della normativa di salute e sicurezza ai tirocinanti è stata più di recente ribadita dalla legge di Bilancio per il 2022 (legge n. 234/2021), che nel disporre il riordino della disciplina dei tirocini (art. 1, commi da 720 a 726) stabilisce che *"il soggetto ospitante è tenuto, nei confronti dei tirocinanti, a propria cura e spese, al rispetto integrale delle disposizioni in materia di salute e sicurezza di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81"* (art. 1, comma 725); dove l'inciso *"integrale"* è da ritenersi un rafforzativo di quanto già disposto dall'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008 ⁽²⁰⁾.

Né la preminente competenza (residuale) delle leggi regionali in materia di tirocini formativi ⁽²¹⁾ inficia tale orientamento, dal momento che gli obblighi di sicurezza derivano direttamente dal d.lgs. n. 81/2008.

⁽¹⁶⁾ Cfr. in particolare l'art. 5, del Regolamento (*"salute e sicurezza"*), dove si prende in considerazione, tra l'altro, il rapporto tra numero di studenti ammessi e tutor della struttura ospitante *"in funzione delle effettive capacità strutturali, tecnologiche ed organizzative della struttura ospitante, nonché in ragione della tipologia di rischio"* della stessa (basso, medio e alto rischio).

⁽¹⁷⁾ Cfr. risposta ad interpello n. 4, del 14 giugno 2018, secondo cui *"per le modalità di applicazione della normativa per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro agli studenti in regime di alternanza scuola-lavoro, dovrà farsi riferimento alla specifica disciplina contenuta nel richiamato articolo 5 in combinato disposto con le previsioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2018, n. 81"*.

⁽¹⁸⁾ Cfr., tra le ultime, Cass. pen., 1 marzo 2022, n. 7093 e Cass. pen., 2 maggio 2022, n. 16824.

⁽¹⁹⁾ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008 è equiparato ai lavoratori, tra gli altri, *"...il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 delle legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle Leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro..."*.

⁽²⁰⁾ Cfr. INL, circolare n. 530, del 21 marzo 2022.

⁽²¹⁾ Cfr., da ultimo, Corte Cost. 14 aprile 2023, n. 70, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 721, lett. a), della citata legge n. 234/2021.

Si discute circa la natura contrattuale o extracontrattuale della responsabilità civile in materia di salute e sicurezza in presenza di un tirocinio formativo. Ancorchè non sussista un rapporto contrattuale tra soggetto ospitante e tirocinante, la responsabilità contrattuale del soggetto ospitante, ai sensi degli artt. 1218 e 2087 cod. civ., anche nei confronti del tirocinante, pare potersi affermare sulla base della convenzione che regola il rapporto tra ente formativo e lo stesso soggetto ospitante ⁽²²⁾.

Una seconda linea di intervento riguarda l'estensione della tutela assicurativa INAIL per gli studenti e per tutto il personale scolastico, seppur in via sperimentale, e cioè per il solo anno scolastico e accademico 2023-2024 (art. 18).

Nel quadro normativo posto dal Testo Unico n. 1124/1965 la tutela assicurativa obbligatoria prende(va) a riferimento, per quanto riguarda le persone tutelate: (profilo soggettivo) *"gli insegnanti e gli alunni delle scuole o istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, che attendano ad esperienze tecnico-scientifiche od esercitazioni pratiche, o che svolgano esercitazioni di lavoro..."* (art. 4, n. 5) ⁽²³⁾; e per quanto riguarda le attività protette (profilo oggettivo): *"lo svolgimento di esperienze ed esercitazioni pratiche nei casi di cui al n. 5 dell'art. 4"* (art. 1, comma 3, n. 28).

Di tale base normativa la giurisprudenza ha fornito un'interpretazione estensiva, costituzionalmente orientata alla luce dell'art. 38, comma 2, Cost., in larga misura avvalorata da parte dello stesso Istituto assicuratore ⁽²⁴⁾.

Volendo fare il punto al riguardo, secondo le indicazioni INAIL sono soggetti all'assicurazione obbligatoria: gli insegnanti ed alunni che per lo svolgimento della loro attività fanno uso di macchine elettriche (videoterminali, computer, fotocopiatrici, videoregistratori, mangianastri, proiettori, ecc.) ovvero frequentano un ambiente organizzato ove sono presenti le suddette macchine; quelli che sono direttamente adibiti ad attività consistenti in esperienze tecnico-scientifiche, esercitazioni pratiche, esercitazioni di lavoro; alle esercitazioni pratiche sono assimilate anche l'attività di educazione fisica svolta nelle scuole medie superiori ed inferiori, nonché quella ludico-motoria svolta nelle scuole elementari e materne; infine i viaggi di istruzione e l'attività di sostegno ⁽²⁵⁾.

Per quanto riguarda la tutela assicurativa degli studenti impiegati in attività di PCTO, l'INAIL distingue tra eventi verificatisi in ambito scolastico vero e proprio, per i quali valgono le stesse norme del Testo Unico n. 1124/1965, ed eventi occorsi durante i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro, rispetto ai quali l'attività svolta dagli studenti è sostanzialmente assimilata a quella dei lavoratori presenti in azienda, in quanto esposti ai medesimi rischi lavorativi. Ne consegue che tutti gli infortuni avvenuti in *ambiente di lavoro* sono da considerarsi indennizzabili ⁽²⁶⁾.

In tale contesto l'INAIL ammette la tutela anche degli infortuni occorsi durante il tragitto tra la scuola ed il luogo in cui si svolge l'esperienza di lavoro, mentre rimane non tutelabile

⁽²²⁾ Cfr. in tal senso Cass. 10 dicembre 2018, n. 31873.

⁽²³⁾ Nonché *"gli istruttori e gli allievi 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 inservienti e gli addetti alle esperienze ed esercitazioni tecnico-pratiche o di lavoro"*.

⁽²⁴⁾ Cfr. Circolare INAIL n. 28, del 23 aprile 2003

⁽²⁵⁾ Cfr. in particolare circolare INAIL n. 28, del 23 aprile 2003; che precisa, tra l'altro, cosa debba intendersi per *esercitazione pratica* (*"l'applicazione sistematica, costante e cioè non occasionale diretta all'apprendimento"*) e per *esercitazione di lavoro* (*"il risvolto concreto, a mezzo di aiuto strumentale, di un insegnamento teorico previamente impartito"*). Si afferma inoltre che *"requisito imprescindibile, in ogni caso, ai fini dell'operatività della tutela, è che tutte le sopraelencate attività protette siano svolte dal lavoratore in via non occasionale, ossia in modo abituale e sistematico, anche se non via continuativa, come più volte ribadito dalla Corte di Cassazione (v. Cass. S.U. n. 3476/94 e circ. Inail n. 24 del 26 agosto 1994)."*

⁽²⁶⁾ Cfr. circolare INAIL n. 44, del 21 novembre 2016.

l'infortunio in itinere, che accada nel percorso dal luogo di abitazione a quello in cui si svolge l'esperienza di lavoro e viceversa.

Sul quadro normativo sopra delineato si inserisce, quale misura sperimentale, la generale copertura assicurativa INAIL 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"* (art. 18, comma 1).

La norma ha come destinatari studenti, insegnanti ed altro personale impiegato ⁽²⁷⁾.

Tra le questioni aperte, da segnalare il mancato riconoscimento dell'*infortunio in itinere* per gli studenti (diversamente che per gli insegnanti), rispetto al quale il sistema assicurativo italiano pare in controtendenza a confronto di altri paesi europei.

Rimangono peraltro tuttora escluse dall'assicurazione infortuni molteplici forme di tirocinio e praticantato, quali ad esempio la pratica ed il tirocinio per l'accesso alle professioni ed il tirocinio negli uffici giudiziari.

Ulteriore limite è il carattere non strutturale dell'intervento, da valutare anche alla luce delle risorse economiche effettivamente impiegate ⁽²⁸⁾.

La terza linea direttrice in ambito scolastico è rappresentata dalla istituzione di un apposito Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative (art. 17, commi 1-3).

Il Fondo è istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali *"al fine di riconoscere un sostegno economico ai familiari degli studenti delle scuole o degli istituti di istruzione di ogni ordine e grado, anche privati, comprese le strutture formative per i percorsi di istruzione e formazione professionale e le Università, deceduti a seguito di infortuni occorsi, successivamente al 1° gennaio 2018 durante le attività formative"*.

La definizione dei requisiti e delle modalità di accesso al Fondo, così come la quantificazione del sostegno economico, è rimessa ad un apposito decreto interministeriale (da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 48/2023).

E' espressamente previsto che il sostegno economico riconosciuto dal Fondo ai familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione di attività formativa sia cumulabile con l'assegno *una tantum* corrisposto da INAIL per gli assicurati, ai sensi dell'art. 85, comma 3, del d.pr. n. 1124/1965.

Il finanziamento del Fondo è ad intero carico dello Stato, coerentemente con il carattere assistenziale dello stesso ⁽²⁹⁾.

La legge di conversione, con l'introduzione dell'art. 18 bis, interviene infine sul rifinanziamento (pari ad un incremento di 5 milioni di euro per il 2023) del Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'art. 1, comma 1187, della legge n. 296/2006. Ciò anche in risposta alle polemiche sorte a seguito dell'adozione del d.m. n. 75, del 18 maggio 2023, che aveva ridotto le somme da riconoscere ai familiari delle vittime di gravi infortuni sul lavoro, per gli eventi verificatisi tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 2023.

⁽²⁷⁾ Per la specificazione del personale interessato cfr. art. 18, comma 2.

⁽²⁸⁾ Per attuare l'estensione della tutela assicurativa in esame sono stanziati 17,3 milioni di euro per l'anno 2023; 30,4 milioni di euro per l'anno 2024 e 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025 (cfr. art. 18, comma 3).

⁽²⁹⁾ La dotazione finanziaria del Fondo è pari a 10 milioni di euro per l'anno 2023 e di 2 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2024.