

Prot. n. 390

Roma, 17 luglio 2017

Memoria depositata in occasione dell'audizione informale del 18.7.2017 presso le Commissioni Riunite VII (Cultura) e XI (Lavoro) della Camera dei Deputati sulle proposte di legge c. 3830 Pellegrino e c. 3963 Carocci, in materia di responsabilità dei dirigenti scolastici

Signor Presidente, Onorevoli componenti di codeste spett.li Commissioni,

vi ringraziamo per l'opportunità che ci è concessa di fornire contributi alle proposte di legge presentate circa la modifica del D.lgs. 81/2008.

Nella presente memoria sono indicate osservazioni e proposte relative ai ddl n. 3830 e ddl n. 3963 Camera, oltre che al ddl n. 2449 Senato, anche se quest'ultimo provvedimento, comunque relativo a modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 in materia di sicurezza degli edifici scolastici, non è al momento sottoposto al Vostro esame.

Preliminarmente esprimiamo con forza l'auspicio che l'iter parlamentare possa essere rapido, così come è avvenuto per i decreti legislativi approvati in esito alla delega contenuta all'art. 1 c. 180 della legge 107/2015, pur nella consapevolezza delle differenze procedurali.

L'urgenza è dettata anche dal quadro generale relativo all'edilizia scolastica ed allo stato degli edifici, a più riprese descritto in diverse ricerche e rilevazioni, oltre che dalla constatazione che l'impianto normativo presenta incertezze ed opacità. A questi elementi occorre aggiungere le difficoltà evidenziate dagli enti proprietari degli edifici ad eseguire i necessari lavori di manutenzione, anche minuta ed ordinaria, e persino a fornire le certificazioni prescritte dalla norma.

Le proposte di legge in esame rispondono in particolare alla necessità di riordinare il quadro normativo, in primo luogo riconoscendo in tema di gestione della sicurezza degli edifici scolastici "le effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o le peculiarità organizzative", la cui individuazione era demandata dal D.lgs. 81/2008 a specifici decreti interministeriali che, per il settore istruzione, non hanno mai visto luce. L'urgenza di porre rimedio a questo vuoto regolamentare è evidente, anche a seguito di recenti sentenze della Corte di Cassazione, opportunamente richiamate nell'interessante Dossier curato dal Servizio Studi della Camera, sentenze che hanno evidenziato le difficoltà interpretative circa la ripartizione delle competenze in materia di sicurezza e tutela della salute negli ambienti scolastici.

Occorre sottolineare primariamente che la corretta e chiara ripartizione delle responsabilità in materia di sicurezza negli edifici scolastici è condizione essenziale

perché sia assicurato un sistema di prevenzione e di intervento che contribuisca a rendere sostanziale e non puramente formale la salvaguardia della salute e della sicurezza degli allievi e degli operatori scolastici.

Il sistema di ripartizione delle responsabilità deve evitare duplicazioni ed incertezze, deve collocarsi in un quadro chiaro, senza il quale, più che creare condizioni di prevenzione e di salvaguardia della sicurezza, si ottiene l'effetto di costruire un sistema sanzionatorio al cui rigore non corrispondono condizioni di sostenibilità e di reale efficacia.

In tal senso e con lo spirito di contribuire al miglioramento delle condizioni di sicurezza degli allievi e degli operatori e di rendere effettivamente esigibili i compiti affidati ai responsabili individuati nell'attuale quadro legislativo, sottolineiamo le seguenti criticità e formuliamo alcune proposte.

1) Distinzione delle competenze in materia di sicurezza e gestione degli edifici scolastici

La legge 23/96 all'art. 3, indica con chiarezza le competenze rispetto alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici, competenze attribuite agli enti proprietari, Comuni e Province, rispettivamente per le scuole dell'infanzia e del primo ciclo dell'istruzione e per gli istituti di scuola secondaria di II grado. La responsabilità degli enti proprietari comprende non solo le strutture ma anche gli impianti.

Negli edifici assegnati dagli enti proprietari le istituzioni scolastiche realizzano il servizio istruzione e il dirigente scolastico è il datore di lavoro individuato nell'ambito della gestione del personale e degli alunni.

In tal modo la gestione del servizio scolastico si sovrappone e si intreccia con la gestione delle strutture, senza che vi sia una precisa distinzione di competenze, fatta eccezione per la rilevante constatazione che il dirigente scolastico non ha né competenza tecnica né potere di spesa sugli aspetti strutturali e manutentivi mentre l'ente proprietario non ha competenza nelle scuole statali in tema di gestione del personale scolastico e degli alunni.

2) Individuazione del datore di lavoro

L'art. 2 lett. b) del D.lgs. 81/2008 individua come datore di lavoro "il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva *in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa*. Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, *e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa*. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo."

L'art. 17, c.1 lett. a) del D.lgs. 81/08 pone a carico del datore di lavoro, come obbligo non delegabile, *la valutazione di tutti i rischi* e quindi anche di quelli strutturali.

Da quanto sin qui evidenziato deriva una duplice considerazione:

a) di fatto nella definizione delle responsabilità in materia di sicurezza negli edifici

scolastici si sovrappongono e si intrecciano le competenze dell'ente proprietario e del dirigente scolastico;

b) l'individuazione del dirigente scolastico quale datore di lavoro, operata con Dm 292/96, non è pienamente coerente con quanto previsto dal citato art. 2 lettera b) del D.lgs. 81/2008, considerando che il dirigente scolastico non è competente circa la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici né è dotato, sul tema, di autonomi poteri di spesa. Di queste competenze è invece titolare l'ente proprietario.

Riteniamo pertanto essenziale che si operi per la netta distinzione delle competenze dell'ente proprietario e del dirigente scolastico.

Al primo compete ogni intervento relativo ad elementi strutturali (certificazioni, manutenzione ordinaria e straordinaria, impianti e verifiche periodiche, sistemi antincendio e locali tecnici e di servizio come ad esempio locali caldaie e cucine); al secondo gli aspetti gestionali attinenti alla regolazione del servizio, all'informazione e formazione dei lavoratori ed al loro pieno coinvolgimento nelle misure di prevenzione, all'installazione e controllo della segnaletica, alla programmazione ed esecuzione delle prove di esodo.

Riteniamo opportuno che la Valutazione del rischio e l'individuazione delle misure conseguenti, relativamente agli aspetti strutturali, siano affidate all'ente proprietario e che rimanga in capo al dirigente scolastico l'obbligo di segnalare tempestivamente la necessità di verifica o di intervento esclusivamente per i locali affidati alla sua gestione ed accessibili al personale scolastico.

La nostra proposta prevede:

a) che la Valutazione del rischio per gli edifici scolastici sia composta di due sezioni: una a firma dell'ente proprietario e relativa ai rischi strutturali e alle misure necessarie a prevenirli, l'altra relativa ai rischi gestionali e a firma del dirigente scolastico;

b) che sia ridisegnato il ruolo degli enti di vigilanza, in considerazione della particolarità del servizio scolastico, articolato spesso su molteplici sedi e ad alta densità di utenti minorenni.

Suggeriamo che l'intervento delle Asl o dei Vigili del fuoco, *quando richiesto dal dirigente scolastico*, possa assumere il valore di consulenza tecnica e tradursi eventualmente in obblighi ad adempiere *anche relativi ad osservazioni e rilievi ulteriori rispetto alle situazioni segnalate dal dirigente scolastico*, con opportune misure e in tempi definiti, trascorsi i quali potrà essere comminata l'eventuale sanzione.

D'altra parte la ratio della legge è quella di prevenire eventi dannosi e di costruire un sistema sostanziale e non formale per la sicurezza degli alunni e degli operatori. Il fatto che il dirigente scolastico provveda a richiedere l'intervento di Asl e dei Vigili del fuoco dimostra chiaramente che non ci troviamo di fronte a negligenza o addirittura dolo ma anzi a comportamenti riconducibili alla diligenza del buon padre di famiglia. Il ruolo degli enti di vigilanza va declinato verso aspetti di prevenzione prima che di repressione, anche in considerazione della già sottolineata peculiarità del servizio scolastico. Se veramente si vuole garantire la sicurezza degli allievi occorre evitare che il timore di incorrere in sanzioni a seguito di verbali elevati in conseguenza della richiesta di intervento, possa essere vissuto dai dirigenti scolastici come deterrente a ricorrere a segnalazioni nel caso sia necessaria una perizia tecnica non rinviabile e spesso non fornita dagli enti proprietari in tempi rapidi.

Segue l'illustrazione di alcune proposte ed osservazioni circa gli articolati proposti nei disegni di legge in esame.

Atto Camera 3830

Proposta di legge d'iniziativa dei deputati PELLEGRINO ed altri concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro

<p>Art. 1.</p> <p>1. All'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, è aggiunto, in fine, il seguente comma:</p> <p>«3-ter. I dirigenti o i funzionari, compresi i dirigenti delle istituzioni scolastiche, sono esentati da qualsiasi responsabilità, onere civile, amministrativo e penale qualora abbiano assolto tempestivamente all'obbligo di richiesta di interventi strutturali di manutenzione di cui al comma 3 necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati. La richiesta di intervento si riferisce alle aree e agli spazi assegnati e non concerne locali, locali tecnici, tetti e sottotetti e spazi non utilizzati che rimangono nella competenza esclusiva dell'amministrazione competente o del soggetto che ne ha l'obbligo giuridico, compreso ogni requisito di sicurezza antincendio previsto dalla normativa vigente in materia».</p>	<p><i>La formulazione tende a qualificare la richiesta di interventi strutturali di manutenzione, evitando che possano essere comminate sanzioni in relazione alle situazioni segnalate.</i></p> <p><i>Riteniamo che debbano essere esclusi non solo locali, locali tecnici, tetti e sottotetti e spazi non utilizzati che rimangono nella competenza esclusiva dell'amministrazione competente, ma anche gli impianti.</i></p> <p><i>A tal proposito si segnala l'opportunità che tutte le dichiarazioni di conformità e le verifiche periodiche relative agli impianti siano esplicitamente ricondotte alla responsabilità dell'Ente proprietario.</i></p>
---	--

Atto Camera 3963

Proposta di legge d'iniziativa dei deputati

CAROCCHI, ROCCHI, D'OTTAVIO, MALISANI, ASCANI, BLAŽINA, DALLAI, IORI, MANZI, RAMPI, SGAMBATO, ALBANELLA, AMATO, BARGERÒ, PAOLA BOLDRINI, BRUNO BOSSIO, CAPONE, CARELLA, CARLONI, CARNEVALI, CARRESCIA, CARROZZA, CASELLATO, CENSORE, COMINELLI, DI SALVO, FABBRI, FEDI, GIULIETTI, GNECCHI, LA MARCA, LODOLINI, MARIANI, PREZIOSI, ROMANINI, PAOLO ROSSI, ROSTELLATO, ZANIN

Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di sicurezza degli edifici scolastici

<p>Art. 1.</p> <p>1. Al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) all'articolo 13, dopo il comma 7 è aggiunto il seguente:</p> <p>«7-bis. Nelle sedi delle istituzioni scolastiche la vigilanza spetta al dirigente scolastico solo per i rischi attinenti all'attività scolastica»;</p> <p>b) all'articolo 17, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:</p> <p>«1-bis. Per le sedi delle istituzioni scolastiche, la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli spettano in via esclusiva all'ente proprietario».</p>	<p><i>La formulazione ci trova concordi, anche se riteniamo più opportuno il riferimento all'art. 17 rubricato Obblighi del datore di lavoro non delegabili piuttosto che all'art. 13 rubricato Vigilanza.</i></p> <p><i>Chiediamo sia previsto che almeno due volte l'anno l'ente proprietario conduca sotto la propria responsabilità una ricognizione, in collaborazione con il dirigente scolastico, sulle strutture degli edifici scolastici, al fine di garantire una efficace pianificazione degli interventi di manutenzione e aggiornare la valutazione del rischio e l'adozione di eventuali necessarie misure.</i></p>
---	---

In generale ci sembra che le due proposte di legge possano efficacemente integrarsi ed eventualmente inglobare alcuni aspetti del ddl n. 2449, presentato al Senato il 23 giugno 2016, e del quale non è ancora iniziato l'esame:

Atto SENATO n. 2449

Disegno di legge di iniziativa dei senatori FASIOLO, MARGIOTTA, VALDINOSI, CONTE, IDEM, DALLA TOR, TOCCI, LANIECE, DI GIACOMO, ANGIONI, GAMBARO e DAVICO

Modifica del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di sicurezza degli edifici scolastici

<p>Art. 1.</p> <p>1. Dopo il comma 3-bis dell'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono aggiunti i seguenti:</p> <p>«3-ter. In caso di pericolo grave e immediato, i dirigenti preposti a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, hanno il potere di interdire l'utilizzo parziale o totale dei locali e degli edifici assegnati, nonché di ordinarne l'evacuazione, avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Nei casi suddetti, non si applicano gli articoli 331, 340 e 658 del codice penale.</p> <p>3-quater. La valutazione della gravità ed immediatezza del pericolo è compiuta con la diligenza del buon padre di famiglia e in relazione al preesistente stato dei luoghi, tenendo in considerazione la presenza di utenti del servizio nei locali ed edifici. Della avvenuta interdizione o evacuazione è data tempestiva notizia alle amministrazioni tenute, per effetto di norme o convenzioni, alla fornitura e manutenzione dei locali e degli edifici in uso, nonché alla competente autorità di pubblica sicurezza».</p>	<p><i>Attualmente, in caso di pericolo imminente per l'incolumità delle persone, il Dirigente Scolastico, quale responsabile della sicurezza dell'Istituto, può già disporre la chiusura della scuola o la sospensione delle lezioni, dandone tempestiva comunicazione alle autorità competenti (Prefetto, Sindaco e Ufficio Scolastico) esplicitando le motivazioni di tale decisione.</i></p> <p><i>Della proposta di modifica apprezziamo molto l'esclusione delle ipotesi di reato di cui agli articoli 331, 340, 658 del codice penale, nel caso in cui il dirigente scolastico decida, per eventi assolutamente eccezionali e per motivi di urgenza, di procedere autonomamente alla chiusura della scuola.</i></p> <p><i>Tuttavia non riteniamo opportuna l'estensione al dirigente scolastico delle competenze attribuite oggi a sindaci e prefetti, tanto più con la previsione di una valutazione della gravità ed immediatezza del pericolo compiuta con la diligenza del buon padre di famiglia. Il criterio è a nostro parere soggetto ad una varietà di interpretazioni ed apprezzamenti ed esporrebbe il dirigente scolastico ad ulteriori pesanti responsabilità che riteniamo non possano essere a lui demandate.</i></p> <p><i>È invece opportuno che le valutazioni sulle situazioni strutturali ed impiantistiche rimangano affidate agli enti proprietari, tra l'altro appositamente dotati di Unità operative Tecniche in grado di garantire competenza ed efficacia nelle valutazioni, così da non incorrere in fatali errori per una eventuale sottovalutazione del rischio.</i></p>
---	--

	<p><i>Ancora una volta l'invito è ad operare per condizioni di sicurezza che siano sostanziali, evitando di attribuire responsabilità che richiedono competenze di natura tecnica e periziale che non sono in alcun modo attinenti al profilo del dirigente scolastico.</i></p>
--	---

Grazie per l'attenzione.

Maddalena Gissi
Segretaria generale Cisl Scuola

