

## Alle Commissioni riunite VII (Cultura) e XI (Lavoro)

### AUDIZIONE INFORMALE

**nell'ambito dell'esame delle proposte di legge c. 3830 Pellegrino e c. 3963 Carocci, in materia di responsabilità dei dirigenti scolastici**

**Roma, 11 luglio 2017**

**Memoria depositata dalla Dott.ssa Antonietta Di Martino, dirigente scolastico, in rappresentanza dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte**

#### **PREMESSA**

Rivolgo un sincero ringraziamento alle Commissioni per quest'opportunità, che mi consente di offrire alcuni spunti e contributi operativi derivanti non solo da mie riflessioni personali, ma anche da un'azione di sostegno alle scuole che da qualche anno **l'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte** rende più incisiva attraverso la valorizzazione dell'**Osservatorio Regionale per la sicurezza delle scuole**, di cui sono membro e segretaria.

L'Osservatorio corrisponde all'Organismo Paritetico, previsto dall'art.51 del Dlgs 81/08 e dall'art. 74 del CCNL del Comparto scuola, con funzioni di programmazione di attività formative, di promozione della salute e della sicurezza sul lavoro.

La sua composizione è stata rinnovata dal **Direttore Generale attuale dott. Fabrizio Manca**, inserendo le rappresentanze sindacali dei dirigenti scolastici a fianco di quelle, già presenti, del personale del comparto scuola e garantendo l'operatività attraverso la condivisione di valori, obiettivi e azioni.

Questo è importante precisarlo perché la presenza delle parti sociali di **tutte** le componenti scolastiche, comprese le realtà associative che sono state coinvolte nei gruppi di lavoro, **orienta l'azione dell'Osservatorio non verso interessi particolari di una categoria** ma verso la realizzazione di iniziative significative per la corretta gestione delle attività prevenzionistiche **a tutela della salute e sicurezza degli studenti e di tutto il personale scolastico.**

#### **1. LE PRINCIPALI CRITICITÀ NORMATIVE IN MATERIA DI SICUREZZA NELLA SCUOLA**

Tra le azioni previste dal Piano delle attività dell'Osservatorio rientra anche l'analisi normativa delle principali criticità conseguenti all'attuazione del Dlgs 81/08.

Sono quindi state bene accolte le due iniziative di proposta di legge di modifica di tale norma, oggi oggetto di queste audizioni informali, quali segnali importanti che vanno ad intercettare un bisogno diffuso nel mondo scolastico: quello che vede **non più rinviabile il riconoscimento nell'ambito prevenzionistico delle specificità di quel particolare luogo di lavoro che è la scuola.**

Un apposito gruppo di lavoro dell'Osservatorio ha redatto una scheda di analisi, in via di approvazione e allegata a questa memoria, delle due proposte di legge, con **alcune note di precisazioni** da apportare nel testo, a nostro avviso migliorative della formulazione attuale.

È anche oggetto di esame, perché inerente a modifiche del Dlgs 81/08 (anche se non verrà qui trattato), il disegno di legge (Atto Senato 2449) che è in discussione attualmente in Senato.

Per illustrare le note di commento delle proposte di legge, occorre prima contestualizzarle richiamando brevemente due dei principali fattori di criticità normativa, ormai universalmente riconosciuti e anche messi in evidenza dagli orientamenti giurisprudenziali recenti.

### **a) Il ruolo datoriale nella scuola**

Sin dall'emanazione del DM n. 292/96, che ha identificato quale datore di lavoro il dirigente scolastico, a tutt'oggi si discute se sia o meno corretta l'attribuzione di questo ruolo, per via dei **limiti oggettivi in ordine ai poteri decisionali e di spesa**.

Tuttavia è evidente la difficoltà d'individuazione di un organo di vertice dell'amministrazione scolastica cui si possa far coincidere il ruolo di datore di lavoro che sia diverso dal dirigente scolastico (il Direttore USR? Il Ministro?).

L'attuale sistema prevenzionistico si basa infatti **sull'attività di valutazione dei rischi**, e conseguenti misure di loro eliminazione/riduzione, che sono anche di carattere organizzativo, e che quindi vanno realizzate e gestite all'interno del singolo ambiente di lavoro con continue verifiche e continui adeguamenti **da parte di chi ha la responsabilità della gestione e organizzazione scolastica**.

### **b) Distinzione di competenze Scuola/Ente Proprietario degli edifici scolastici**

A questa criticità del ruolo datoriale si aggiungono le **difficoltà di distinzione di competenze e responsabilità con l'Ente Proprietario** (Comune e Provincia o Città Metropolitana).

Tale distinzione, in base a quanto stabilito dalla legge 23/96, di per sé sarebbe chiara e lineare perché ci porta ad identificare con certezza i riferimenti nel presidio dei due determinanti della sicurezza che caratterizzano i luoghi di lavoro:

- **le strutture fisiche** (edifici, condizioni igieniche, impianti) di cui è titolare l'Ente Proprietario, obbligato alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria.
- **le condizioni di esercizio** cioè quell'insieme di attività organizzative e gestionali che caratterizzano il servizio scolastico, di cui è titolare il dirigente scolastico identificato quale datore di lavoro.

Nella realtà quotidiana invece l'attuazione della legge 23 si rivela piena di insidie perché si scontra con l'art. 17, c.1 lettera a) del Dlgs 81/08 che pone a carico del datore di lavoro, come obbligo non delegabile, **la valutazione di tutti i rischi** e quindi anche quelli strutturali, con l'effetto, sul fronte del primo determinante della sicurezza, di una duplicazione di interventi e competenze che di fatto prefigurano nella scuola la presenza contemporanea di **due datori di lavoro, entrambi coinvolti direttamente nel processo prevenzionistico ma di cui uno, il dirigente scolastico, non ha la possibilità di ottemperare a quanto richiesto**.

La soluzione di questa ambiguità potrebbe essere il riconoscimento del Dirigente scolastico come datore di lavoro "atipico", senza pretendere che non assolva ai suoi obblighi, quanto piuttosto **definendoli compiutamente e precisando nel concreto le azioni esigibili da ciascuno dei due soggetti: Scuola ed Ente proprietario.**

Per questa soluzione, probabilmente l'emanazione del decreto ministeriale attuativo previsto dall'art. 3 c. 2 del Dlgs 81/08 non sarebbe sufficiente e l'unico modo per rispondere pienamente alle peculiarità della scuola sembra essere quello di una modifica normativa.

Le due proposte di legge, in discussione oggi, vanno in questa giusta direzione

## **2. PROPOSTA DI LEGGE C. 3830 PELLEGRINO E ALTRI**

Il testo della proposta Pellegrino rafforza e precisa l'esclusione di responsabilità già prevista dall'attuale art. 18 c. 3 del Dlgs 81/08, nel momento in cui i dirigenti o funzionari delle Pubbliche Amministrazioni abbiano assolto tempestivamente all'obbligo di richiesta d'intervento sia strutturale che di manutenzione.

In più chiarisce la competenza esclusiva dell'Ente Proprietario in merito ai requisiti di sicurezza antincendio e in merito ai locali e spazi non utilizzati quali tetti, sottotetti, locali tecnici ecc.

Quest'ultimo riferimento rimanda immediatamente alla vicenda del crollo del controsoffitto del Liceo Darwin di Rivoli, che ha messo in evidenza la difficoltà della scuola nel valutare i cosiddetti

“rischi invisibili”, in locali non direttamente accessibili alla normale ispezione o sopralluogo e in assenza di segnali di ammaloramento delle strutture quali crepe, tracce di umidità ecc.

**La modifica non può che essere vista favorevolmente dal mondo scolastico del Piemonte**, che ha vissuto nel proprio territorio la tragedia citata, ma non per un fattore emotivo, quanto per la consapevolezza che l’individuazione e segnalazione di presenza di criticità nei locali suddetti è un’attività “non sostenibile” dal Servizio di Prevenzione e Protezione di una scuola, in quanto richiede quasi sempre la presenza di esperti di alto profilo per i controlli tecnico-specialistici, di strumentazioni e apparati protettivi per le ispezioni in quota, o di ditte esterne appositamente appaltate in base al rischio da valutare.

Si ritiene che la proposta Pellegrino nel suo complesso sia positiva ma che da sola non sia sufficiente a chiarire i nodi interpretativi prima richiamati, perché non interviene nella valutazione dei rischi strutturali, compresa all’interno dell’art. 17 c. 1 lettera a del Dlgs 81/08 che, come abbiamo visto, rappresenta il principale riferimento che genera le ambiguità interpretative e l’estensione impropria al dirigente scolastico di incombenze già assegnate per legge all’Ente Proprietario.

### **3. PROPOSTA DI LEGGE C. 3963 CAROCCI E ALTRI**

La proposta Pellegrino può essere utilmente integrata con la proposta di legge Carocci, che interviene in maniera incisiva nel **riportare con chiarezza ed in modo esclusivo l’ambito di azione del dirigente scolastico e dell’Ente Proprietario**, ognuno nei due versanti (o determinanti della sicurezza come li abbiamo prima denominati), che gli sono propri:

- quello della valutazione dei rischi derivanti dall’attività scolastica al dirigente scolastico
- quello della valutazione dei rischi strutturali all’Ente Proprietario

È bene sottolineare che non si tratta di spostare le competenze della valutazione dei rischi strutturali da un soggetto all’altro perché l’Ente Proprietario è già titolare di questo aspetto della valutazione dei rischi in virtù degli obblighi di manutenzione.

Tali obblighi non riguardano solo le manutenzioni correttive cioè “a guasto”, ma anche le attività di **manutenzione cosiddetta “preventiva”** (come espressa dalla norma UNI EN 13306:2010). La manutenzione preventiva è fondamentale nella valutazione dei rischi strutturali e comprende controlli, ispezioni e valutazioni tecniche finalizzate a ridurre le probabilità di un guasto, ovvero a controllare il processo di deterioramento di un sistema prima che si esprima in un guasto o, peggio ancora, in un evento dannoso.

È pur vero che gli enti proprietari lamentano risorse finanziarie insufficienti, ma il problema non può essere risolto duplicando le competenze e responsabilità ed estendendole a soggetti, i dirigenti scolastici, che non hanno potere di incidere nell’assolvimento di tali obblighi.

Con la proposta Carocci continuerebbe giustamente a spettare al dirigente scolastico, ed anzi ne verrebbe rafforzato, il **necessario raccordo con gli Enti Proprietari** che troverebbe la sua espressione concreta nel:

- ricevere gli esiti documentati dell’attività di valutazione dei rischi strutturali;
- condividere, tramite il proprio Servizio di Prevenzione, (nell’ipotesi di situazioni che non richiedano la chiusura dell’intera scuola), le necessarie misure compensative di contenimento e riduzione dei suddetti rischi;
- provvedere ad attivarle nell’ambiente di lavoro. Ad es. la delimitazione o chiusura di spazi o locali e la definizione di procedure comportamentali, il rafforzamento delle attività d’informazione/formazione del personale, nonché le attività di promozione della cultura della salute e sicurezza attinenti al mandato educativo della scuola stabilito dagli Ordinamenti scolastici e dallo stesso Dlgs 81/08 all’art. 11;
- richiedere la realizzazione degli interventi strutturali e di manutenzione e segnalare la presenza di anomalie riconoscibili al riscontro visivo nei locali direttamente accessibili;

Il testo della proposta Carocci va corretto nella parte in cui cita impropriamente l'art. 13, che individua gli organi di vigilanza, cioè che hanno titolo ad effettuare le ispezioni nei luoghi di lavoro, impartire le prescrizioni e infliggere le sanzioni.

È evidente che il dirigente scolastico non può diventare organo di vigilanza di se stesso e che con il termine "vigilanza", nel testo della proposta di legge s'intendeva in realtà l'attività di valutazione dei rischi.

**Pertanto la formulazione della proposta di legge va riferita non all'art. 13 ma all'art. 17.**

Inoltre si ritiene di dover esplicitare il concetto di **rischio strutturale**, chiarendo che **riguarda non solo gli edifici nelle loro strutture portanti, ma anche i loro elementi tecnologici, tecnici e fisici, i singoli locali e gli impianti**. Nel linguaggio comune si tratta di sottigliezze lessicali, ma in quello tecnico la precisazione è importante per non originare interpretazioni limitanti della norma in fase di attuazione.

Infine aggiungerei quale **ulteriore elemento di raccordo** tra dirigente scolastico ed Ente Proprietario l'obbligo di **concordare preventivamente la destinazione d'uso dei locali**, (laboratori, archivi, ecc.) evitando quindi a regime all'Ente Proprietario attività di messe a norma non fattibili e successive a situazioni di fatto non previamente valutate. Con ciò si rafforza, agendo sul fronte specifico della sicurezza, la previsione di cui all'art. 139 del Dlgs 112/1998, che prevede in capo a Province e Comuni il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, *"d'intesa con le istituzioni scolastiche"*.

#### **4. CONCLUSIONI**

Concludo ringraziando ancora le Commissioni per l'attenzione che dedicano a queste tematiche, che vanno nella direzione di quella che l'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte ha individuato nel concetto della **SICUREZZA SOSTENIBILE**.

Si tratta di un principio guida per muoversi nella complessità, utilizzando in modo razionale le risorse di cui disponiamo, che sono anche risorse normative, in risposta al bisogno di tutela di **quel bene primario che è la salute e la sicurezza delle generazioni presenti e future**.

La sicurezza sostenibile si esprime, in questo caso, nella precisazione di competenze e responsabilità, non al fine, si ribadisce, di tutela d'interessi di una determinata categoria, quanto a quello di realizzare le esigenze di tutela della salute e della sicurezza dell'intera collettività.

Esigenze che richiedono alle norme di esprimere un **modello prevenzionistico sano**, non cioè orientato alla mera individuazione di un soggetto responsabile a prescindere dalla sua possibilità concreta di ottemperare agli obblighi attribuiti, perché verrebbe meno l'effetto deterrente della pena, ma un modello **che consenta a tutti i soggetti chiamati in causa di adempiere correttamente, in modo da poter sanzionare giustamente chi non lo fa**.