



MIUR  
Ufficio Scolastico Regionale  
per il Piemonte

## **SICUREZZA**

### **IL NODO VERO: gli artt. 17 e 18**

25 ottobre 2017

Palazzo Montecitorio  
Sala Salvadori – Roma

### **Tavola rotonda**

**Sicurezza e responsabilità del dirigente scolastico.  
Verso una soluzione legislativa?**

**Intervento di ANTONIETTA DI MARTINO**

Ringrazio ANDIS e DISAL per l'invito, a nome del Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, Dott. Fabrizio Manca, e dell'Osservatorio Regionale per la sicurezza nelle scuole, che rappresento.

Il mio intervento consiste di due parti

- 1) nella prima, dopo una breve premessa, riassumerò la posizione dell'USR Piemonte, condivisa con ANDIS E DISAL e rappresentata nelle memorie depositate nelle audizioni;
- 2) nella seconda vi porgerò delle riflessioni sulle principali obiezioni alle proposte di legge che sono emerse durante le stesse audizioni in commissioni riunite Cultura e Lavoro.

#### **PREMESSA**

In premessa, come persona di scuola, vorrei innanzitutto richiamare e porre a fondamento del mio breve intervento il **concetto di sicurezza come tutela della salute e quindi come valore e come bene primario della persona e della collettività.**

La tutela di questo diritto fondamentale richiede di orientare le azioni del legislatore verso alcuni principi cardine, di cui due mi sembrano tra i più attinenti al tema che stiamo affrontando:

##### **1. La chiarezza**

Questo principio richiede che vengano definite le responsabilità e individuati i soggetti a cui attribuirle in modo chiaro, in modo che gli obblighi dei vari soggetti si possano distinguere tra loro, si integrino in modo virtuoso e possibilmente non si traducano in ambigue sovrapposizioni.

La normativa sulla tutela della salute e sicurezza, applicata al luogo di lavoro scuola, non possiede questo requisito di chiarezza di ruoli e compiti. E non lo è rispetto all'obbligo

principale in cui è incardinato tutto il processo prevenzionistico delineato dal Dlgs 81/08: la valutazione dei rischi.

## **2. La sostenibilità**

Questo principio richiede la praticabilità degli obblighi da parte del soggetto cui sono attribuiti.

Il soggetto che ricopre la posizione di garanzia deve potersi esimere dalla responsabilità realizzando con diligenza gli obblighi che la norma gli impone.

Se gli obblighi non sono praticabili è ovvio che siamo in una situazione

- non solo di grave pregiudizio per i soggetti a cui si richiede un adempimento impossibile,  
- ma anche di grave pregiudizio delle esigenze di salute e sicurezza della collettività che richiedono di attivare un modello prevenzionistico sano. Cioè un modello che consenta a tutti i soggetti chiamati in causa di adempiere correttamente in modo da sanzionare giustamente chi non lo fa.

In ordine a questo secondo principio sono evidenti le criticità, con difficoltà e nodi da sciogliere, anche per la mancanza del decreto attuativo del Dlgs 81/08, che pure la norma aveva previsto per riconoscere le effettive e particolari esigenze dell'ambiente lavorativo scolastico. Particolari esigenze che, è bene ricordarlo, non riguardano tutte le pubbliche amministrazioni, ma solo quelle elencate con precisione dall'art. 3 c. 2 del Dlgs 81/08 (Forze Armate e di polizia, Dipartimenti VVFF ecc.)

I nodi sono tali da non poter essere affrontati e risolti tutti insieme per la loro complessità, ma possiamo cominciare con quello che s'individua come il principale.

## **IL NODO VERO: GLI ARTT. 17 E 18**

Uno dei meriti delle proposte di legge Carocci e Pellegrino è quello di aver richiamato l'attenzione e promosso il dibattito facendo emergere quello che il titolo di questo incontro definisce il nodo vero, ovvero gli **artt.17 e 18** del Dlgs 81/08, che chiamano in causa

- il ruolo datoriale del dirigente scolastico, soggetto non dotato di pieni poteri decisionali e di spesa  
- la distinzione delle sue competenze da quelle dell'Ente proprietario degli edifici scolastici

Il nodo dell'art. 17 riguarda il comma 1 lettera a) che pone a carico del dirigente scolastico datore di lavoro, come obbligo non delegabile, **la valutazione di tutti i rischi** e quindi si parla non solo dei rischi relativi alle condizioni di esercizio dell'attività scolastica, che gli sono propri, ma anche di quelli strutturali.

Tuttavia le strutture fisiche (edifici, igiene, impianti) sono di competenza dell'Ente proprietario, che è obbligato dalla **I. 23/96**, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria.

L'effetto della contemporanea vigenza di queste due norme, come abbiamo constatato nelle sentenze recenti e ben note, è stato quello di determinare **l'estensione ai datori di lavoro nella scuola, in relazione all'obbligo di valutazione del rischio strutturale e al pari dei tecnici dell'Ente proprietario, l'attività di manutenzione preventiva.**

**L'attività di manutenzione preventiva** (come espressa dalla norma UNI EN 13306:2010) è la manutenzione finalizzata a controllare il processo di deterioramento di un sistema prima che si esprima in un guasto o peggio ancora in un evento dannoso ed è il principale strumento di valutazione dei rischi strutturali. Essa comporta ispezioni, controlli e attività tecnico-specialistiche non sostenibili dalla scuola, in quanto richiedono quasi sempre la presenza di esperti di alto profilo per la loro effettuazione, di strumentazioni e apparati protettivi per le ispezioni in quota, o di ditte esterne appositamente appaltate in base al rischio da valutare.

Nel caso dei locali e spazi non utilizzati quali ad esempio tetti, sottotetti, locali tecnici ecc, il dirigente non ha neanche la possibilità di richiedere gli interventi di manutenzione necessari, come previsto dall'art. 18 c.3, per la difficoltà della scuola nel valutare i cosiddetti "**rischi invisibili**", in locali non direttamente accessibili alla normale ispezione o sopralluogo (come tetti e sottotetti) e **in assenza di segnali di ammaloramento** quali crepe, tracce di umidità, perché non sempre questi segnali sono riscontrabili nei locali sottostanti o attigui, come dimostra il caso del Liceo Darwin di Rivoli.

Per questi motivi la posizione dell'Osservatorio regionale per la sicurezza nelle scuole del Piemonte, condivisa con ANDIS e DISAL è quella di **sostegno alla prosecuzione dell'iter normativo delle proposte di legge Carocci e Pellegrino** in quanto ne condividiamo pienamente l'**obiettivo**, che non è orientato meramente a ridurre il carico delle responsabilità a favore di una determinata categoria di soggetti, **ma è rivolto a chiarire e risolvere a favore dell'intera collettività** una contraddizione o sovrapposizione ambigua tra norme prodotte in tempi diversi e in ambiti diversi.

La contraddizione si affronta riportando l'onere di valutare la portata dei rischi strutturali e impiantistici e di partecipare alla loro riduzione a chi ne era e ne è già per legge il destinatario, in virtù degli obblighi di manutenzione e a chi ne possiede essenzialmente gli strumenti di gestione: un Ufficio tecnico, risorse dedicate e una possibilità di programmazione dell'utilizzo delle risorse disponibili, ovvero gli Enti Proprietari degli edifici scolastici.

La carenza di risorse finanziarie di cui giustamente si lamentano gli Enti Proprietari non viene certo risolta estendendo impropriamente alle scuole i propri obblighi di cui comunque rimangono in ogni caso titolari, anche se le norme Carocci e Pellegrino non dovessero completare il loro iter.

## **OBIEZIONI ALLE PROPOSTE DI LEGGE E REPLICHE**

Le **obiezioni** che vengono poste nei confronti delle proposte di legge che abbiamo sentito nelle audizioni sono essenzialmente di natura pratica e si sostanziano in alcuni interrogativi:

**1) per quanto riguarda la proposta Carocci ci si interroga sulla complessità e fattibilità di un Documento di valutazione dei rischi (DVR) che risulterebbe diviso in due parti (valutazione dei rischi strutturali e valutazione dei rischi attinenti alle attività scolastiche) redatte da due soggetti diversi.**

**2) per quanto riguarda la proposta Pellegrino le obiezioni riguardano la presunta incapacità o impossibilità di scuola ed Ente proprietario di accordarsi sull'identificazione degli spazi utilizzati e non utilizzati e gli aspetti di segnalazione delle anomalie su questi ultimi.**

1) Riguardo al primo punto, vorrei innanzitutto richiamare un passo della CM n. 119/1999, che è la Circolare esplicativa del DM 382/98, sull'applicazione nella scuola dell'ormai abrogato Dlgs 626/94 che recita: "*è il caso di sottolineare come il rapporto tra le istituzioni scolastiche e gli enti locali, vada sviluppato nel segno della migliore integrazione e con ogni spirito collaborativo, considerata la stretta connessione tra ente locale e scuola, sia per gli aspetti tecnici, attinenti alla fornitura e manutenzione delle strutture, sia per quelli generali di espressione della comunità locale...*"

Noi riteniamo che una volta chiarita la distinzione di ruoli e responsabilità, l'eliminazione delle sovrapposizioni non può che andare **nella direzione dell'integrazione** delle due diverse competenze, secondo una **procedura di raccordo** tra gli interventi strutturali e le condizioni di esercizio dell'attività scolastica, che non verrebbe eliminata ma anzi ne verrebbe rafforzata e che nell'esperienza comune già viene realizzata, laddove i due soggetti si pongono nella dimensione della collaborazione raccomandata dalla CM 119.

Che è poi la dimensione che ci appartiene e riguarda non solo la sicurezza ma tutti gli aspetti dell'erogazione del servizio istruzione in relazione al principio ormai affermato nella P.A. della governance, ovvero delle sinergie istituzionali per il raggiungimento di obiettivi comuni, che rispondano ai bisogni della comunità locale.

Concretamente, **possiamo sintetizzare questo raccordo in alcuni passaggi** (che potrebbero anche essere precisati dalla norma o dal decreto attuativo), che non escludono e anzi impegnano il Dirigente scolastico (di seguito DS), in modo attivo, ma che presuppongono che la prima e la fondamentale azione, la valutazione dei rischi strutturali, sia stata effettuata dal soggetto competente, ovvero l'E.P.:

- Il DS riceve gli esiti documentati dell'attività di valutazione dei rischi strutturali da parte dell'E.P.
- Il DS acquisisce e condivide, tramite il proprio Servizio di Prevenzione, (nell'ipotesi di situazioni che non richiedano la decisione di chiusura dell'intera scuola da parte dell'E.P.), le necessarie misure compensative di contenimento e riduzione dei suddetti rischi strutturali, che possono essere interdittive dell'uso di spazi o locali oppure riguardare aspetti comportamentali e organizzativi.
- Il DS provvede ad attivare le misure nell'ambiente di lavoro.
- Il DS segnala all'E.P. nel corso dell'anno la presenza di guasti e anomalie riscontrabili al controllo visivo e di funzionalità nei locali e spazi direttamente accessibili; richiede la realizzazione degli interventi strutturali e di manutenzione necessari.

La redazione di un DVR tra più soggetti che ne elaborano parti diverse e poi ne acquisiscono gli esiti, coordinandosi tra di loro, non è un fatto inusuale, è già presente nel Dlgs 81/08 nella situazione prevista dall'art. 26: obblighi connessi ai contratti d'appalto, o d'opera o di somministrazione, laddove è previsto l'obbligo del **DUVRI, il Documento Unico di valutazione dei rischi interferenziali** oppure almeno il coordinamento tra il committente, la ditta che esegue i lavori e il datore di lavoro presso il quale deve essere eseguito l'appalto.

È ovvio, ma lo ribadisco a scanso di equivoci, che la valutazione dei rischi da parte dell'E.P., il DVR e il successivo raccordo e coordinamento con la scuola, riguarderebbero solo i rischi connessi al fabbricato, mentre i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività scolastica non potranno che rimanere di competenza del dirigente scolastico.

2) Riguardo alla proposta Pellegrino parlare di un problema di divisione della scuola in zone di competenza, è sicuramente fuorviante rispetto allo scopo della norma.

**Lo scopo della norma è quello di riconoscere che nella scuola ci sono delle zone/aree o locali non utilizzati come luogo di lavoro, non direttamente accessibili alla normale ispezione o sopralluogo da parte del datore di lavoro e del Servizio di prevenzione e protezione della scuola o con divieto di accesso al personale della scuola: caldaie, locali tecnici, tetti, sottotetti ecc.**

In questi casi il chiarimento che la proposta Pellegrino vuole apportare, è quello che le valutazioni del rischio in tali locali, che presuppongono competenze e strumentazioni di

alto profilo, a cui conseguirebbero le richieste d'interventi di manutenzione, non possano essere demandate alla scuola.

Questo però non significa che il DS non sia tenuto a segnalare all'E.P.:

-la presenza di anomalie nei locali attigui o sottostanti che invece sono utilizzati dalla scuola (come crepe o tracce d'umidità)

- o eventi dannosi riconducibili a tali locali (ad esempio la caduta di tegole dal tetto a seguito del vento)

Questo compito di segnalazione rimarrebbe senza ombra di dubbio in capo al Dirigente scolastico, riferito però ai riscontri visivi come prima specificato nei locali direttamente accessibili perché le ispezioni di manutenzione preventiva sui tetti, sottotetti ecc non possono che essere di competenza dell'E.P.

In ogni caso, **concordare con l'E.P. l'utilizzazione degli edifici e l'uso delle attrezzature, è un fatto assolutamente normale e già previsto dalle norme (art. 139 Dlgs 112/98)**, così come è un fatto normale, che, soprattutto dall'autonomia in poi, si siano costruiti in diversi territori dei modelli di cooperazione tra scuola ed Ente proprietario per gestire la complessità e le difficoltà stipulando accordi e intese, concordando modulistica e procedure, attivando commissioni miste per discutere insieme i problemi e le soluzioni e collocarli in una visione complessiva e condivisa tra gli attori istituzionali e sociali coinvolti.

Ma è altrettanto ovvio che **anche la migliore delle ipotesi di collaborazione e gestione sinergica dei problemi non possa prescindere dalla chiara definizione delle azioni esigibili da ciascun soggetto e della relativa responsabilità con carattere penale.**

È un punto di partenza di giustizia e verità che non possiamo più ignorare, è un nodo che va risolto perché la tutela delle esigenze di sicurezza della collettività si basa anche su una ripartizione di compiti chiara e sostenibile oltre che su misure finanziarie adeguate.

Una volta chiarito il nodo principale potrà essere compito del Decreto attuativo esplicitare gli elementi del raccordo tra scuola ed E.P. e cominciare ad affrontare le altre criticità connesse al ruolo datoriale del dirigente scolastico.