

Intervento dell'avvocato Giovanni Amendola in tema di sicurezza sul lavoro nelle scuole

Roma, Senato della Repubblica – 14 marzo 2019

Buon pomeriggio,

per infortuni verificatisi a scuola nel 2017 sono state presentate 75.292 denunce di studenti e 13.069 di insegnanti per un totale di 88.361 denunce.

Una scuola su quattro (25%) ha una manutenzione inadeguata e solo il 3% è in ottimo stato.

Il 25% circa delle aule, bagni, palestre e corridoi delle scuole presentano distacchi di intonaco, segni di faticenza, come muffe ed infiltrazioni; anomalie strutturali sono state riscontrate nel 37% delle palestre, nel 30% delle aule, nel 28% dei corridoi, nel 24% dei bagni.

13 scuole su 100 non hanno un sistema antincendio e il 9% non effettua le periodiche verifiche sugli impianti. Il 32% delle scuole si trovano a meno di un km da una fonte d'inquinamento (aree industriali, antenne, elettrodotti, discariche). 15 edifici su 100 sono a rischio amianto. Più del 10% non è stato pensato per accogliere gli studenti e un quarto del totale avrebbe bisogno di interventi urgenti di manutenzione straordinaria.

Questi i dati e non sono in contestazione, giacché provenienti da fonti ufficiali.

La sicurezza del lavoro nelle scuole potrebbe essere un tema politico interessante. A renderlo rilevante, oltre ai dati sopra evidenziati, sono:

- a) i destinatari della normativa;
- b) il loro numero;
- c) l'ambito nazionale del problema;
- d) la quantità di denaro impegnata, utilizzata, per catarratte burocratiche, solo in parte;
- e) la mancanza di leggi chiare che regolano la materia;
- f) il collegamento di questo argomento con quello della creazione di nuovi posti di lavoro;
- g) la corrente attenzione della politica sull'urgenza di aprire cantieri utili.

a) Come è noto, nel campo di applicazione del D.Lgs. 81/08 (T.U. della sicurezza sul lavoro) rientrano a pieno titolo anche le scuole (art. 3). Alla definizione di "Lavoratore" sono equiparati gli allievi degli istituti di istruzione: quindi gli studenti.

b) Sicché, oltre che ai Dirigenti scolastici (l'organico per l'a.s. 2017/18 conta 7.994 posti) ai docenti (822.723) e al Personale ATA (20.398), per un totale complessivo di 851.115 unità, la normativa si rivolge a circa 8,6 milioni di studenti e quindi alle loro famiglie.

c) Gli interventi strutturali sono necessari in tutta la penisola. Il numero maggiore di denunce (24.895) è concentrato nelle regioni del Nord-Ovest, seguite da Nord-Est (20.220), Centro (12.471), Sud (12.445) e Isole (5.261).

d) Il Ministro Bussetti nel settembre del 2018 ha dichiarato "Abbiamo risorse da spendere che erano rimaste ferme. Oltre 7 miliardi. Abbiamo già sbloccato oltre 1 miliardo per l'antisismica e 1,7 miliardi per interventi

di messa in sicurezza. Abbiamo semplificato le procedure di spesa grazie all'Accordo in Conferenza Unificata che ci consente di attribuire le risorse direttamente agli Enti locali, senza passaggi intermedi".

e) Le iniziative da valutare sono diverse e di vario livello.

Una prima è di carattere normativo, che farebbe da traino alle altre, in quanto creerebbe un circolo virtuoso nell'opinione pubblica.

L'occasione è data dal fatto che, come vi esporrà il relatore che mi succederà, ai Dirigenti scolastici si è attribuita una responsabilità civile e penale in materia di salute, sicurezza sul lavoro ed ambiente, senza, tuttavia, assicurare agli stessi i necessari poteri organizzativi e di spesa.

È unanimemente sostenuto che la norma così come concepita crei un paradosso: gli enti territoriali (Comuni e Città metropolitane) e Privati che, per legge, sono i proprietari degli edifici scolastici non rispondono, a pieno, civilmente e penalmente, delle loro omissioni. I dirigenti scolastici che, invece, hanno uno scarsissimo potere di intervento sulle strutture destinate alla scuola, sono quasi sempre considerati, anche per deficienze strutturali, responsabili per gli infortuni occorsi agli studenti, al personale e ai terzi e comunque sono i primi soggetti ad essere chiamati a rispondere dal Giudice Penale. Pertanto, accade che questi ultimi vengano in ogni caso trascinati in lunghi e dolorosi processi, molto spesso riportati in maniera sommaria dai giornali, con lo scontato portato emotivo che questo comporta.

Come sempre, quando non vi sono chiari disposti normativi, si lascia ai Tribunali il compito di integrare le lacune del sistema, lasciando così che l'Organo Giudiziario si sostituisca a quello legislativo ed affidando così alla sensibilità e alle convinzioni personali del singolo Giudice, che non ha sempre preparazione pratica in materia di edilizia scolastica e di sicurezza del lavoro, il compito di individuare i responsabili.

Il risultato è quello di avere un altissimo numero di dirigenti scolastici e qualche amministratore locale con condanne penali, non sempre giustificate.

Come prospettato da diverse parti una possibile soluzione potrebbe essere quella di limitare la responsabilità in materia dei Dirigenti Scolastici a fattori non strettamente connessi alla struttura, manutenzione, funzionalità e messa a norma degli edifici scolastici.

I dirigenti scolastici e degli Enti territoriali nonché il mondo sindacale, cui il senatore Carbone si è rivolto, hanno dichiarato di condividere questo approccio e il tipo di soluzione scelta.

In parlamento, nella scorsa legislatura sono stati presentati il disegno di legge 3830, a firma dell'On. Serena Pellegrino [*che stabilisce che i dirigenti scolastici siano esentati da qualsiasi responsabilità (civile, amministrativa e penale) se assolvono tempestivamente all'obbligo di richiesta di interventi strutturali di manutenzione*] e quello a firma dell'On. Mara Carocci, n. 3963 [*che prevede che il dirigente abbia l'obbligo di vigilanza solo per i rischi attinenti all'attività scolastica, mentre la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli siano a carico dell'ente proprietario*].

Un terzo disegno di legge è stato proposto il 20 settembre 2016 con il n. 2449 a cura della senatrice Laura Fasiolo ed altri. [*Esso ha un approccio sostanzialmente diverso, che sembra voglia addirittura*

amplificare le responsabilità dei Dirigenti scolastici, poiché i promotori osservano che proprio in virtù degli ampi poteri che l'art.18 del D.Lgs.81/08 attribuisce ai dirigenti o funzionari preposti ai pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, sarebbe auspicabile che questi ultimi, per fare fronte a situazioni di grave ed immediato pericolo, potessero <<adottare i provvedimenti più idonei, senza avere timore di ripercussioni di carattere penale.>>.

A tal fine, viene avanzata la proposta di aggiungere dopo il comma 3-bis dell'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono i commi seguenti:

«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».

«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].

Nell'attuale legislazione presso la Commissione Cultura ed Istruzione, Firmatario: On. Virginia Villani, data chiusura discussione 15 marzo 2019, è stata presentata una proposta di integrazione del D. Leg. vo 81/08, molto ispirata a quelle precedenti, che - a parere di molti - non sembra sufficiente a superare le incongruenze legislative e, anzi, in qualche passaggio aggiunge ulteriori problemi di attribuzione di responsabilità.

[In particolare viene individuato quale unico responsabile della manutenzione ordinaria degli edifici scolastici il proprietario dell'immobile (comune, provincia, area metropolitana); vengono disciplinati alcuni poteri relativi alla figura del dirigente scolastico, quali il potere di interdizione e il potere inibitorio degli edifici scolastici; vengono introdotti determinati obblighi ai quali il dirigente scolastico e il proprietario degli immobili scolastici devono attenersi; vengono inoltre previste delle sanzioni economiche e di natura amministrativa sia per il dirigente scolastico che per i proprietari degli immobili qualora questi non ottemperino agli obblighi previsti dal quadro normativo vigente in materia; infine vengono introdotti obblighi in merito alla verifica delle aree non deputate ad attività strettamente didattiche].

Ad ogni modo, questi reiterati tentativi dimostrano l'interesse e nello stesso tempo la difficoltà di risolvere il problema.

Il Senatore Vincenzo Carbone ha già attivato uno studio per una proposta di modifica od integrazione del D.leg.vo 81/08, che tiene conto di tutte le problematiche sopra evidenziate.

Il provvedimento trarrebbe la propria ispirazione dal principio pratico per il quale le cose si fanno più volentieri e velocemente se i soggetti individuati hanno convenienza ad agire piuttosto che a rimanere inerti.

Un secondo intervento è di carattere gestionale

Le risorse del programma triennale 2018 – 2020 sono state stanziare con la legge di Stabilità per il 2016 (L. 208/2015) per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza, ristrutturazione e nuove costruzioni di edifici scolastici.

Il MIUR, insieme al Ministero delle Finanze e al Ministero delle Infrastrutture, col D.M. 3 gennaio 2018 ha dettato le priorità per la realizzazione degli interventi e invitato gli Enti locali a proporre quelli da effettuare. Le risorse sono state infine ripartite tra le Regioni col D.M. 615/2018.

Il 22 novembre 2018, in occasione della Giornata nazionale per la sicurezza nelle scuole, il Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca (MIUR) con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha sottoscritto un protocollo di intesa con la Banca Europea per gli investimenti (BEI), la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) e Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

Si possono pensare vari livelli di azione. Da quello di semplice vigilanza dei flussi, più superficiale, a quello di un più invasivo controllo.

Per la prima ipotesi basterà puntare l'attenzione dell'opinione pubblica su coloro che sono stati addetti all'erogazione, al controllo e alla spesa dei fondi, limitandosi a monitorare queste attività. La farraginosità dei processi scelti, le contraddizioni della norma, la quantità di denaro mosso e quello inutilizzato per inefficienza del sistema scelto, daranno certamente spunti di polemica, che possono essere portati facilmente all'attenzione dei media.

Per la seconda ipotesi si possono immaginare molteplici interventi, fino a giungere ad ipotizzare la creazione di un organo di controllo *ad hoc* per la gestione dei flussi, che vede la partecipazione di tutti o di una parte qualificata della compagine politica.

Più specialistica e complessa è la problematica della disciplina legislativa relativa al riparto delle competenze in materia di edilizia scolastica.

Di recente la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 1, comma 85, Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede che il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti, sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (Corte Cost. 05/04/2018 n. 71/18).

La Corte Costituzionale ha chiarito che nella disciplina del finanziamento «si intersecano più materie, quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile", tutte rientranti nella competenza concorrente».

Lo stesso Giudice delle leggi ha aggiunto che l'edilizia scolastica «**si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale**, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri».

Si potrebbe immaginare, per i più ambiziosi, ad una politica di riordino dell'intero sistema del finanziamento di edilizia scolastica, con attribuzioni precise di competenze e compiti. Ovvero, in maniera meno specifica ma ugualmente incisiva, proporre un **modello di gestione nazionale dei processi di richiesta e di erogazione dei finanziamenti**, utilizzando la complessa normativa vigente.

f) In Italia ci sono 49.184 Istituti Scolastici; non tutti, ma buona parte di essi hanno bisogno di interventi. È facile immaginare che la stura delle risorse determinerà certamente un aumento dell'occupazione, in maniera geograficamente omogenea, per l'apertura di cantieri per le ristrutturazioni.

g) Infine, è recente la dichiarazione rilasciata ai media dal Presidente del Consiglio, che ha riassunto così la posizione dell'esecutivo sugli appalti: «Dobbiamo avviare opere nuove, ma che servano veramente all'Italia e agli interessi dei cittadini. Con il ministro Toninelli gireremo i cantieri per mappare il Paese e verificare le criticità»

Ebbene, l'utilità e la priorità dell'apertura dei cantieri per la messa in sicurezza delle scuole, una volta sollecitata e avanzata come proposta alternativa o aggiuntiva a qualsiasi altro progetto, difficilmente potrà rimanere inascoltata, proprio per gli scopi e i destinatari finali degli interventi.

Ringrazio per l'attenzione.

Nelle tabelle sono riportate in dettaglio le denunce per genere e per ripartizione geografica.

STUDENTI DELLE SCUOLE PUBBLICHE STATALI - DENUNCE D'INFORTUNIO PER GENERE - ANNI DI ACCADIMENTO 2015-2017				
Genere	2015	2016	2017	Variazione % 2017/2016
Nord-Ovest	25.496	24.405	24.895	2,0%
Femmine	32.846	32.958	32.496	-1,4%
Maschi	43.807	42.347	42.796	1,1%
Totale	76.653	75.305	75.292	-0,02%

STUDENTI DELLE SCUOLE PUBBLICHE STATALI - DENUNCE D'INFORTUNIO PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNI DI ACCADIMENTO 2015-2017					
Ripartizione geografica	2015	2016	2017	Variazione % 2017/2016	Variazione % 2017/2015
Nord-Ovest	25.496	24.405	24.895	2,0%	- 2,4%
Nord-Est	19.548	19.617	20.220	3,1%	3,4%
Centro	13.293	12.513	12.471	-0,3%	-6,2%
Sud	12.935	13.005	12.445	-4,3%	-3,8%
Isole	5.381	5.765	5.261	-8,7%	-2,2%
Totale	76.653	77.321	77.309	-0,02%	-1,8%

Fonte: Inail Open Data - Banca dati statistica - dati rilevati al 30.04.2018

INSEGNANTI DELLE SCUOLE PUBBLICHE STATALI - DENUNCE D'INFORTUNIO PER GENERE - ANNI DI ACCADIMENTO 2015-2017				
Genere	2015	2016	2017	Variazione % 2017/2016
Femmine	10.801	11.131	11.411	2,5%
Maschi	1.547	1.570	1.658	5,6%
Totale	12.348	12.701	13.069	2,9%

INSEGNANTI DELLE SCUOLE PUBBLICHE STATALI - DENUNCE D'INFORTUNIO PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNI DI ACCADIMENTO 2015-2017					
Ripartizione geografica	2015	2016	2017	Variazione % 2017/2016	Variazione % 2017/2015
Nord-Ovest	2.837	2.916	3.102	6,4%	9,3%
Nord-Est	2.278	2.400	2.559	6,6%	12,3%
Centro	2.596	2.596	2.610	0,5%	0,5%
Sud	2.928	3.018	3.068	1,7%	4,8%
Isole	1.709	1.771	1.730	-2,3%	1,2%
Totale	12.348	12.701	13.069	2,90%	5,8%