



Memoria presentata dall'Associazione Modifica81 in occasione dell'Audizione del 14 marzo
11ª Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)
Roma - Senato della Repubblica - 14 marzo 2019

Intervento del Presidente dell'Associazione Modifica81, Prof.ssa Franca Principe, Dirigente Scolastico: sicurezza e prevenzione del rischio nelle scuole - individuazione dei possibili interventi di carattere normativo.

Modifica81 è una Associazione culturale a scopo sociale costituita con la finalità di sviluppare e diffondere la cultura della prevenzione del rischio e la cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro, con riferimento al complesso "universo scuola". L'Associazione conduce attività di studio e ricerca ed ha l'obiettivo di definire un modello di pratiche organizzative spendibile nella gestione del sistema sicurezza nelle strutture scolastiche, di raccogliere e diffondere buone prassi, di collaborare con le strutture governative esistenti, al fine della implementazione del sistema sicurezza.

Una ricognizione dello "stato dell'arte" del sistema sicurezza a scuola produce risultati preoccupanti:

- Soltanto il 10% dei 49.184 edifici scolastici risulta essere "a norma" secondo la legislazione vigente; il MIUR, rilevando nel Rapporto sull'Anagrafe Edilizia Scolastica* i dati presentati da Legambiente assume la rilevanza della problematica, tant'è che l'attuale Ministro Bussetti ha dichiarato una volontà governativa di "velocizzare" i sistemi di adeguamento del patrimonio immobiliare adibito ad uso scolastico. La problematica è complessa, stante l'incrocio di materia concorrente e sussidiaria, rientrando l'edilizia scolastica nelle materie "governo del territorio", "energia", "protezione civile".
- Nel 2017 le denunce per infortuni verificatisi a scuola a studenti e personale sono state 88.361.
- A 13 anni dalla emanazione del D Lgs 81/08 sono presenti ed in aumento i contenziosi anche di natura penale.
- È in corso un animato dibattito che coinvolge le Associazioni professionali e sindacali.

Il tema della sicurezza del lavoro nelle scuole ha rilevanza nazionale e coinvolge milioni di soggetti (7.994 dirigenti, 822.723 docenti, 20.398 personale ATA, 8,6 milioni di studenti con le loro famiglie!); è anche tema etico-pedagogico rivolgendosi esemplarmente allo sviluppo della cultura della legalità e della cittadinanza attiva; è altresì tema rilevante per la certificazione della qualità del sistema nazionale di istruzione: l'Italia continua ad adibire ad uso scolastico edifici non specificamente progettati, mentre nelle scuole di tutta Europa aule multifunzionali consentono agli studenti di apprendere in spazi non solo sicuri ma anche pianificati per un ottimale sviluppo del curriculum cosiddetto implicito (Svezia, Norvegia...). L'Italia non può mancare la sfida di risultare competitiva in questo settore!

La riflessione dell'Associazione che rappresento (e di cui fanno parte dirigenti, docenti, personale, studenti, genitori, professionisti a vario titolo interessati alla tematica) si concentra sulla individuazione dei possibili interventi di carattere normativo.

È unanimemente riconosciuto, da esperti di settore e da coloro che lavorano nel comparto scuola, che il D.lgs 81/08 sia configurato quale "*normativa penale, a presidio del valore massimo della vita e della incolumità delle persone*" (cit. Punto Sicuro n. 4388 21 gennaio 2019 "un nuovo accordo per l'attuazione e la modifica del D.lgs 81/2008"). Modifica81 concorda pienamente con quanto emerso dal recente accordo Confindustria - Sindacati (12 dicembre 2018): alla normativa sulla sicurezza nelle scuole vanno applicati i principi costituzionali di legalità, determinatezza, tassatività, chiarezza. Le disposizioni contenute nel testo di legge devono essere chiare, efficaci e cogenti cosicché ogni soggetto professionale conosca ex-ante il suo ruolo, gli obblighi e le responsabilità.

Ai dirigenti scolastici il D.lgs 81/08 ha attribuito responsabilità civile e penale in materia di salute, sicurezza sul lavoro e ambiente ma, in assenza del previsto decreto attuativo per il comparto scuola, essi non risultano essere nelle condizioni per ottemperare al dettato legislativo:

1. Il quadro normativo non definisce le posizioni di garanzia giuridica.
2. La contrattualistica non precisa, per i diversi soggetti professionali che l'81 investe di responsabilità in materia di prevenzione e sicurezza, le funzioni e le mansioni di riferimento.
3. Ai Dirigenti Scolastici non sono assicurati i necessari poteri organizzativi e di spesa.

I Dirigenti Scolastici si trovano pertanto ad assumere le responsabilità dei datori di lavoro e, conseguentemente, in caso di incidenti, sperimentano le discrasie, le aporie, i paradossi contenuti nella norma. Per citare solo alcune delle criticità:

Le carenze logistiche e la omessa ripartizione delle responsabilità in capo ai diversi soggetti individuati dal D.lgs 81 determinano scollamenti nella gestione dei rapporti interistituzionali e producono inefficienze di sistema; tra le altre: mancata regolazione dei rapporti tra gli Enti territoriali (Comuni e Province), considerati "proprietari" degli immobili scolastici ed i privati proprietari degli edifici medesimi. Nel corso degli anni gli Enti locali hanno fatto registrare pratiche elusive della legislazione vigente, a danno delle amministrazioni scolastiche. Nonostante il puntuale rispetto da parte dei Dirigenti scolastici dell'art 18 comma 3 (comunicazione all'Ente locale di richiesta di documentazione e di manutenzione, spesso reiterata anche attraverso diffide e persino denuncia all' autorità giudiziaria), attualmente 13 scuole su 100 non hanno ancora un sistema antincendio ed il 10% non risulta aver effettuato verifiche periodiche sugli impianti.

È ampiamente diffusa la prassi, da parte degli Organi di Vigilanza (ISPESL e VV.FF.), nel corso di attività ispettive, di individuare il Dirigente Scolastico quale destinatario di sanzioni amministrative e penali per omissioni degli Enti proprietari.

Il Dirigente Scolastico risulta responsabile sia per deficienze strutturali, sia per carenze documentali, sia per incidenti occorsi a studenti, personale, terzi. La normativa vigente ha, in effetti, introdotto oneri impropri a carico delle imprese, scuole comprese, senza alcuna efficacia di prevenzione. La mole di adempimenti in carico al soggetto attuatore della prevenzione del rischio sulle persone (il dirigente scolastico), non tradotto in indicazioni concrete, ha determinato un sistema degli adempimenti di natura meramente formale.

Risultano interessante materia di approfondimento i seguenti temi:

1. La sovrapposizione della responsabilità oggettiva connessa a ruolo/funzione e la responsabilità civile e penale verso terzi, il confine incerto fra dolo e colpa, hanno prodotto sentenze (caso Bearzi, Pieri, Principe, per citarne solo alcune) che non rappresentano l'esigenza di certezza e chiarezza che la normativa penale impone al livello costituzionale.
2. La problematica giurisprudenziale della incerta definizione del concorso di colpa tra figure professionali con diverse competenze di ruolo in riferimento alla funzione di formazione, istruzione, vigilanza, poteri sanzionatori sul personale "preposto".
(DS ed RSPP firmatari del DVR, DS e DSGA)
3. La tematica del riparto tra materia concorrente e sussidiaria: la Corte Costituzionale ha recentemente chiarito che "*L'edilizia scolastica si trova all'incrocio di materie attribuite dalla costituzione alla potestà legislativa sia statale che regionale*"

Il testo del D.lgs 81/08 ha dunque ingenerato pericolose confusioni interpretative. Come è noto il testo riguarda tutte le tipologie di lavoro, pubblico e privato, ed attiene prevalentemente alla gestione della sicurezza nelle aziende e sui cantieri. Nel comparto scuola coinvolge una molteplicità di soggetti professionali, (Dirigenti, docenti, personale, esperti, consulenti) i quali sono gravati da obblighi amministrativo gestionali che, non essendo inquadrati in un modello organico di sistema, risultano esposti ad accomodamenti ed interpretazioni.

Nel corpus dell'81, articolo 3 - Campo di applicazione è prevista l'emanazione di appositi *decreti attuativi* per diversi comparti tra cui la scuola: "*... da emanare entro 55 mesi ai sensi dell'art. 17, c.2 della L. n° 400/1988 in favore di quei comparti che presentino effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative*". **È proprio l'omissione della decretazione attuativa ad aver ingenerato confusioni interpretative.**

Negli anni sono stati presentati ben quattro disegni di legge (Carocci, Pellegrino, Fasiolo, Villani), segno del forte interesse ma anche della difficoltà di risoluzione. L'urgenza di colmare il vuoto legislativo è confermata da molteplici interventi di associazioni professionali e culturali, ANDIS, ANP, Dirigenti Scuola, Solo Dirigenti, Modifica81; il 3 luglio 2018 gli On. Casciello e Aprea hanno rivolto al Ministro Miur Interrogazione parlamentare per sapere quali iniziative il Ministro intendesse assumere per modificare il decreto 81 "*unica strada possibile per alleviare le responsabilità dei dirigenti scolastici, di guisa che nella scuola TUTTI, studenti, docenti, personale e dirigente possano sentirsi al sicuro e svolgere il proprio compito nell'interesse della collettività*". Enti di formazione e testate specialistiche hanno prodotto negli anni analisi e proposte.

L'Associazione Modifica81 richiede di inserire nel corpus dell'81/08 quei profili di determinatezza e tassatività che portino alla responsabilizzazione virtuosa, produttiva, incentivante del MIUR, degli USR e degli USP, nonché della Commissione Consultiva Permanente, degli Osservatori Regionali, dei Comitati Paritetici.

Riteniamo che occorra promuovere un coordinamento tra gli organismi centrali e periferici di vigilanza, attraverso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Infatti, aldilà della sorveglianza ex-post, occorre valorizzare l'attività di prevenzione (art. 9 - 10 dell'81) facendo ricorso alle risorse dell'INAIL e **alla leva strategica della formazione**.

Riteniamo altresì necessario prevedere la presenza dei dirigenti scolastici nella Commissione Consultiva Permanente, alla quale il D.lgs 81/08 ha affidato il compito di elaborare gli indirizzi sulla formazione finalizzati a garantire l'universalità del diritto, l'efficacia dei piani formativi e della loro realizzazione, rendendo il sistema omogeneo sul territorio nazionale.

Il 12 Dicembre 2018 Confindustria e Sindacati hanno firmato un accordo di attuazione del "Patto per la fabbrica in materia di salute e sicurezza", ovvero proposte per modificare l'81 ed in particolare per:

1. Favorirne l'attuazione
2. Contrastare comportamenti e pratiche elusive della legislazione vigente
3. Migliorare la prevenzione

La determinazione degli interventi correttivi della norma dovrà prendere atto delle criticità che hanno inciso sull'applicazione concreta della legge, introducendo **correttivi e specifiche** mutate dall'ambiente specifico di riferimento (vedi ad esempio Alternanza Scuola Lavoro, sicurezza allievi disabili).

Modifica81, nella raccolta di esperienze sul campo, buone pratiche di gestione dei servizi di sicurezza a scuola, casistica giudiziaria, intende fornire un contributo fattuale al dibattito rappresentando alcune delle ipotesi tra le ampie opportunità di intervento che possono produrre un virtuoso percorso di efficace revisione normativa:

1. Emanazione dei previsti decreti attuativi interministeriali (MIUR, Lavoro, Salute, Giustizia) per il comparto scuola. A tredici anni dalla emanazione dell'81 la perdurante carenza dei decreti attuativi per il comparto scuola costituisce un vulnus alla efficacia del provvedimento.
2. Emanazione di circolare applicativa/manuale a cura del MIUR, aggiornato al 2019
3. Definizione dei mansionari dei "preposti" nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, Comparto scuola
4. Chiarificazione circa la separazione delle competenze dei DS e degli Enti proprietari e puntuali indicazioni operative circa la fornitura degli immobili e la certificazione a norma di legge
5. Depenalizzazione del reato per i Dirigenti, prevedendo sanzioni esclusivamente amministrative
6. Inserimento di una delegazione di Dirigenti Scolastici in Commissione Consultiva Permanente alla quale sono affidate varie competenze, in primis di *"Esaminare i problemi applicativi della normativa di salute e sicurezza sul lavoro e formulare proposte per lo sviluppo e il perfezionamento della legislazione vigente"*. La commissione annualmente redige una relazione sullo stato di applicazione della normativa. Il ruolo della Commissione va valorizzato. Il ruolo dei dirigenti scolastici all'interno della Commissione può essere determinante nella individuazione di soluzioni applicative realistiche.
7. Inserimento di una delegazione di Dirigenti Scolastici in unità territoriale tecnica che definisca per le scuole di ciascun territorio misure compensative e di controllo ma anche tempistiche certe e standard di qualità unitari per l'intervento degli Enti locali
8. Proroga triennale per la messa a norma degli edifici scolastici non in possesso di tutte le certificazioni previste

Proponiamo, in definitiva, una rilettura sostanziale ed una modifica del D.lgs 81 nella sua dimensione operativa, in rapporto alla specificità dell'ambiente di lavoro e dei soggetti che quotidianamente (da 600 a 1000 persone al giorno per l'intero anno / rischio comportamentale) si muovono negli ambienti scolastici.

In conclusione: il dibattito in corso ha evidenziato tutte quelle situazioni nelle quali, per carenza normativa, un dirigente scolastico rischia di diventare capro espiatorio per inadempienze riconducibili ad omissione o inerzia di altri soggetti. Considerata la "competenza" quale legittimazione normativa di una autorità o di un organo a svolgere determinate funzioni, possiamo definire l'ambito di competenza del dirigente scolastico, che è esclusivamente di organizzazione del lavoro. L'Ente proprietario deve assegnare al Dirigente l'edificio in condizioni di fruibilità in sicurezza e fornire la certificazione documentale che attesti lo stato tecnico e gli adeguamenti.

Luigi Mazzella, Vicepresidente della Corte Costituzionale, già Ministro della Funzione Pubblica, nella sua prefazione al libro "La giustizia in Italia" scrive: *"L'agonia della nostra cultura giuridica è stata preceduta da una lunga malattia, in cui leggi farraginose, scritte in cattivo italiano, incomprensibili per i loro criptici rimandi a norme precedenti, oggettivamente equivocate per le possibili interpretazioni distorsive, hanno assunto progressivamente cospicue dimensioni di pletoricità (con commi che si contano a migliaia) del tutto simili a quelle di un malefico bubbone"*.

Il D.lgs 81/08 risulta oggettivamente equivoco.

La Dirigenza scolastica deve poter fondare il suo operato sulla certezza del diritto e su un quadro chiaro di attribuzione delle responsabilità, sgombrando il campo da ogni prospettiva sanzionatoria per responsabilità indirette ed improprie. (non già solo a tutela della categoria dei Dirigenti Scolastici ma per l'efficacia della norma sui soggetti destinatari)

L'Associazione Modifica81 ha lanciato sulla piattaforma Change.org una petizione per richiedere l'emanazione dei decreti attuativi, raccogliendo 2.947 sottoscrizioni, segno e testimonianza che la sicurezza nelle scuole è questione nazionale che attiene alla tutela di diritti costituzionalmente garantiti: diritto alla salute, diritto all'istruzione, diritto alla giustizia.

Roma, 14 marzo 2019

Il Presidente dell'Associazione Modifica81
Prof.^{ssa} Franca Principe