

## **D.lgs.81, un contributo alla riflessione per l'avvio di un'inchiesta parlamentare**

Un crollo ogni tre giorni di scuola, mai così tanti dal 2013. È quanti ne ha censiti *Cittadinanzattiva*, attraverso la rassegna stampa nazionale, fra settembre 2018 e luglio 2019. Meno di un terzo delle scuole pubbliche risultano in regola con le certificazioni (di agibilità statica, il 26% delle scuole; di agibilità igienico-sanitaria, il 36%; di prevenzione incendi, il 33%), ancor meno sono quelle interessate da interventi di manutenzione ordinaria (il 27%). Anche dal punto di vista della "sicurezza sismica": solo il 29% ha effettuato le verifiche di vulnerabilità, appena il 9% è stato migliorato sismicamente e solo il 5%, è stato del tutto adeguato sismicamente. Ben settanta gli episodi di crolli e di distacchi di intonaco registrati solo da *Cittadinanzattiva*, tramite la stampa, tra settembre 2018 e luglio 2019. Parliamo di un episodio ogni 3 giorni di scuola, di cui 29 in regioni del Nord (Piemonte 6, Lombardia 16, Emilia-Romagna 4, Veneto 2, Trentino-Alto Adige 1), 17 nel Centro (Toscana 5, Lazio 10, Umbria 1, Marche 1), 24 nelle regioni del Sud e nelle Isole (Campania 8, Puglia 6, Calabria 2, Sicilia 7, Sardegna 1). Tali episodi hanno provocato il ferimento di 17 persone, tra studenti e adulti. Dal 2013 sono registrato, in totale, 276 episodi di questo genere. In generale emerge un grave ritardo da parte delle Amministrazioni locali nell'utilizzo dei fondi per la messa in sicurezza delle scuole. Sebbene siano al momento disponibili almeno 4 miliardi e mezzo, soltanto 1mld e 600mln circa sono stati effettivamente utilizzati o sono in fase avanzata di utilizzo. "Dallo stato di attuazione dei 15 principali filoni di finanziamento esaminati, emerge la quantità inusitata di passaggi tra i diversi enti e organismi di controllo e la farraginosità delle procedure per arrivare al loro effettivo utilizzo, spesso misurabile in anni", spiega Adriana Bizzarri, coordinatrice nazionale scuola di *Cittadinanzattiva*. "Oltre che di interventi di semplificazione dei meccanismi legati ai fondi, Comuni e Province avrebbero bisogno di supporto tecnico costante per aggiornare i dati, accedere ai bandi, progettare, appaltare e controllare gli interventi, cosa che, al momento risulta del tutto assente". Anche in questo caso, non appare irrilevante evidenziare, l'incomprensibilità della logica che guida la messa a bando dei fondi per gli interventi strutturali per la messa in sicurezza delle scuole, che, oltre ad allungare enormemente i tempi degli interventi, fa dipendere l'assegnazione dei finanziamenti dalla posizione occupata in graduatoria dalle singole scuole, in base ad una valutazione di correttezza e completezza dei relativi progetti presentati dagli Enti locali, e non, come logica vorrebbe, dall'urgenza almeno di una parte degli interventi richiesti per la gran parte delle scuole.

A tutelare, tuttavia, le sorti degli Amministratori pubblici, piuttosto che quelle degli utenti e del personale della scuola, sembra pensarci da oltre un decennio il D. Lgs.81 del 2008, il quale conferisce al Dirigente Scolastico il ruolo di Datore di Lavoro, pur senza possedere quell'autonomia economica e gestionale prevista dallo stesso Decreto ai fini dell'attribuzione del medesimo. La Norma, negli ultimi tempi, sembra essere rafforzata da un orientamento divenuto sempre più inquisitorio e sostanzialmente colpevolista di buona parte della Magistratura nei confronti dei Presidi. Negli ultimi anni, infatti, si sono moltiplicate le condanne penali a carico di Dirigenti scolastici, individuati come unici responsabili degli infortuni talvolta anche letali occorsi a studenti e/o dipendenti : dalla ormai storica condanna del preside

del Convitto Nazionale dell'Aquila Livio Bearzi per la morte di tre studenti a seguito di alcuni crolli prodottisi, a causa dal sisma, all'interno dell'edificio nel quale lo stesso Bearzi pernottava insieme alla famiglia, fino ad arrivare alle recentissime condanne delle D.S. Franca Principe di Sapri e Giovanna Caretto di Surbo, entrambe considerate responsabili per lo sfondamento di lucernari determinanti la caduta (nell'ultimo caso, ahimè, letale) di uno studente al piano sottostante. In entrambi i casi le sentenze sembrano scaturire, per l'appunto, da una matrice inquisitoria ed aprioristicamente colpevolista, a sostegno della pregiudizievole, quanto semplicistica convinzione del "non poteva non sapere". Nel primo dei casi citati, la sentenza lascia del tutto basiti, in quanto vi si legge testualmente che *"La Dirigente avrebbe potuto e, soprattutto, dovuto segnalare alla Provincia le problematiche dell'istituto alla stessa affidato, nel caso di specie la insicurezza del solaio in questione per la presenza di aperture coperte da fragili lucernai, illustrando la situazione e chiedendo e sollecitando i conseguenti interventi strutturali. La stessa, invece, non ha provveduto a compiere tale segnalazione: pur avendo inoltrato alcune istanze all'ente territoriale e ad altri soggetti pubblici, nessuna di queste conteneva menzione della problematica in questione, che non poteva ritenersi compresa in diciture estremamente generiche relative a "ringhiere", a "terrazzi" e ad "adeguamento porte", di sicurezza e non. Come rilevato dai giudici di merito, si preferì, invece, affidarsi ad una soluzione "artigianale" (mettere un lucchetto al solaio), che si rivelò purtroppo in concreto insufficiente per eliminare il pericolo".* E', dunque, nell'errato inquadramento originario e nella inidonea gestione nel tempo del problema che è stata rilevata la mancanza di prudenza e, dunque, la colpa della dirigente scolastica, confermata dalla Corte di Cassazione, che, in accordo con i precedenti Collegi giudicanti, non ritiene assolto l'obbligo di segnalazione con la richiesta di intervento all'amministrazione competente, non essendo stato evidenziato in modo puntuale l'inadeguatezza del materiale utilizzato. Orbene, atteso che valutazioni tecniche di questo genere richiedono perizie dettagliate, basate su prove di carico statico e dinamico, non alla portata e neppure di competenza semmai dell'RSPP, non già del Dirigente Scolastico, il quale, per la valutazione, del rischio non può che affidarsi al DUVR fornitogli dal tecnico incaricato, la cosiddetta "soluzione artigianale" esperita attraverso l'apposizione del lucchetto a chiusura di un'area non interessata dalle attività didattiche, dunque non fruibile da parte dell'utenza, rientra di norma in quelle misure atte alla riduzione ed eliminazione contingente del rischio previste dallo stesso D.lgs. Dubbi legittimi sorgono, poi, anche in ordine alla valutazione della corresponsabilità di terzi e dello stesso danneggiato, il quale ha ampiamente dichiarato, sia in aula, che attraverso la stampa locale, di essere caduto "per un inciampo sul battente dell'infisso della porta-finestra che collegava il corridoio al lastrico solare, finendo in avanti su un cupolino di plexiglass". Circostanze che suscitano, con ogni evidenza, degli interrogativi in ordine alla direzione effettivamente seguita dallo studente nel percorrere il corridoio e che, probabilmente, avrebbero richiesto maggiori approfondimenti sulla dinamica dell'incidente già in sede di indagine preliminare. Nel secondo caso, occorso nel 2014 nel Liceo Scientifico De Giorgi di Lecce, la Dirigente Scolastica è stata condannata per omicidio colposo per la morte di uno studente precipitato dal lucernario confinante con l'area esterna adibita a campo di pallavolo e da questa separata da una grata. In questo caso, lo studente, al termine dell'ora di Ed. Fisica, si era arrampicato sulla grata, scavalcandola, allo scopo di recuperare il giubbotto caduto aldilà

di quella, e cadendo sul lucernario, anche in quel caso costituito da materiale molto fragile. Per il Gup la dirigente scolastica avrebbe adibito uno spazio inadatto ad uso sportivo, privo di adeguate misure di sicurezza per rendere inaccessibile il lucernario adiacente, senza aver mai segnalato l'elevato rischio per l'incolumità degli studenti. Anche in questo caso, oltre alle dovute considerazioni in ordine alla responsabilità diretta del docente deputato in quel momento alla vigilanza, si ritiene che la Dirigente non possa essere ritenuta colpevole per la sottovalutazione di un rischio probabilmente mai evidenziato dall'RSPP nel DUVR consegnatole. In tutti i casi si ha l'impressione che il giudizio dei magistrati si basi su alcuni fallaci presupposti : innanzitutto, quello che compito precipuo dei Dirigenti Scolastici sia di svolgere funzioni analoghe a quelle degli Ispettori del lavoro, pur non possedendone le competenze , né l'esclusività dell'incarico, rendendo poco più che marginale il ruolo dell'RSPP, del quale sembrano che spesso vengano ignorati (volutamente ?) sia i compiti, che le responsabilità (ci sono dei capi d'istituto costretti a difendersi dalle accuse riconducibili alle analisi tecniche ed alle indicazioni contenute nei documenti di prevenzione, sicurezza e salute, con richieste di condanne penali da tre anni a salire); la seconda pregiudiziale riguarda la sottovalutazione dello stato in cui dichiaratamente versa la maggior parte degli istituti scolastici e che costituisce un fattore di rischio elevatissimo, con il quale, in buona sostanza, lo Stato stesso richiede ai Dirigenti di "convivere" per assicurare, comunque, l'offerta formativa e l'assolvimento dell'obbligo scolastico da parte dei minori (si pensi solo al gran numero di scuole ubicate in edifici storici risalenti fino al '500, dove semmai il vincolo del MIBAC ostacola finanche gli adeguamenti, per comprendere meglio la portata del problema ) ; in ultimo, non sembra influente l'assoluta sottovalutazione dei fattori connessi al caso ed alla corresponsabilità del danneggiato o di terzi intervenuti, arroccandosi su una supposta esigibilità del "rischio zero", laddove tutte le norme e gli studi internazionali hanno già da tempo adottato come parametro di valutazione il più realistico "livello di rischio accettabile", che cala la tutela del diritto alla sicurezza nei contesti scolastici reali .

Il Decreto 81/2008 (articolo 18, comma 3), infatti, "precisa che gli obblighi del dirigente scolastico relativamente agli interventi strutturali si intendono assolti con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente, quale soggetto che ne ha l'obbligo giuridico, fatto salvo l'obbligo, da parte del Capo d'Istituto di adottare ogni misura idonea e contingente in caso di grave ed immediato pregiudizio per l'incolumità dell'utenza". Un principio sacrosanto che presuppone, però, una condizione indispensabile, ovvero che gli edifici scolastici in consegna ai Dirigenti scolastici siano ordinariamente a norma, forniti di tutte le certificazioni e regolarmente mantenuti, per cui, in caso di guasti e danni, il Dirigente provvede ad una soluzione temporanea di isolamento dell'area o dell'infrastruttura danneggiata, in attesa dell'intervento tecnico richiesto. Ma cosa accade se, ab origine, gli edifici scolastici non risultano a norma, né forniti di tutte le necessarie certificazioni, né le amministrazioni locali in grado di garantire le riparazioni di danni anche di lieve entità, ma in grado di paralizzarne il regolare funzionamento? Il D. Lgs.81 parla di adozione di misure idonee e contingenti in caso di grave ed immediato pregiudizio per l'incolumità dell'utenza, ma omette di indicare le misure da adottare nel

caso in cui la condizione gravemente pregiudizievole sia endemica e permanente, come diffusamente lo è su tutto il territorio nazionale. In tal caso, i Dirigenti scolastici vengono a trovarsi in un vero e proprio cul de sac, stretti da una parte dall'impossibilità di stabilire la chiusura della scuola se non per ragioni di massima gravità \_ cosa che non si capisce come il Dirigente possa, nella maggior parte dei casi, valutare, pur non possedendone le competenze tecniche necessarie (v. caso Bearzi) \_ ,connessa al dovere di garantire il diritto allo studio all'utenza del territorio, e ,dall'altra, dalla frequente impraticabilità di soluzioni alternative interne (si pensi al caso di un guasto generale all'impianto elettrico o idrico-fognario) ed esterne (spesso gli istituti vicini versano in condizioni analoghe) ed impossibilità di provvedere a riparazioni attingendo agli esigui fondi del funzionamento. In questa situazione veramente kafkiana, però, sul capo del povero Dirigente continua a pendere la spada del D. Lgs. 81, che, a prescindere da ogni ragionevole considerazione, gli impone, la tutela della sicurezza in condizioni permanentemente inadeguate ed invero molto poco rassicuranti!!! Che dire ? Non c'è chi non veda che si tratta di una situazione veramente paradossale, in cui a farne le spese sono quasi sempre i Dirigenti Scolastici, i quali, non possedendo gli autonomi poteri decisionali e di spesa richiesti per poter rispondere a tal tipo di incombenze, finiscono per assumere il ruolo di capro espiatorio per inadempienze ed omissioni facenti capo ad altri soggetti pubblici e privati.

Vi è ,poi, un'altra considerazione da fare che attiene precipuamente il profilo del Dirigente Scolastico nella nostra legislazione : volendo stendere solo un sintetico elenco dei principali obblighi di sicurezza previsti dal Dlgs.81 ,con relative sanzioni in caso di inadempienza, ne viene fuori una lista interminabile di adempimenti sostanzialmente non delegabili, che, se assommati a tutte le altre innumerevoli funzioni e responsabilità intrinsecamente connesse, al pari di quelli, all'esercizio della dirigenza di un'unità scolastica (si pensi solo al coordinamento organizzativo e didattico, alla gestione, formazione e valorizzazione del personale, alla gestione amministrativo-contabile, ai rapporti con l'utenza e con il territorio, etc.) , rendono evidente come il Dirigente Scolastico sia una figura afflitta da una congerie tale di responsabilità di tipo civilistico, amministrativo-contabile e penalistico, da fare apparire del tutto anomalo e quasi impraticabile l'inquadramento professionale di questa figura di Dirigente nell'alveo della Pubblica Amministrazione. Questa singolarità del ruolo è spesso stata usata come pretesto per confinare la dirigenza scolastica in un'area separata della dirigenza pubblica, non tanto per valorizzarne la complessità rispetto a tutti gli altri profili dirigenziali, quanto per mortificarne prestigio e poteri, costringendo la maggior parte dei dirigenti scolastici ad impegnarsi in un'attività frenetica, volta quasi esclusivamente a limitare i danni e a far sopravvivere le scuole e se stessi. È difficile pensare che la dirigenza scolastica possa stimolare e controllare l'efficacia dei processi formativi nello stato di "sopravvivenza" che attualmente la caratterizza e che possa perorare l'innovazione della scuola nella gabbia delle limitazioni che vive, schiacciata da una caterva di richieste e di obblighi, sempre più complessi e spesso contraddittori, che le provengono dall'alto (ministero), dal basso (territorio) e trasversalmente (enti locali e sindacati). Non appare marginale evidenziare che gli adempimenti richiesti assorbono, inoltre, una parte considerevole del lavoro delle segreterie amministrative, già

subissate di compiti e di gran lunga sottodimensionate negli organici, al punto da far sì che il personale amministrativo, in ordine ai carichi di lavoro, si trovi spesso in una situazione speculare a quella del Dirigente.

Pertanto, considerate le argomentazioni esposte e il grave abbandono in cui versa un'elevata percentuale delle scuole in tutte le regioni d'Italia, appare urgente e non più rinviabile la pubblicazione da parte del MIUR del Regolamento previsto dall'articolo 3, comma 2, del D.lgs. 81/2008 con il quale, tenuto conto delle particolarità del servizio pubblico erogato nelle scuole, si sarebbero dovute individuare, entro 24 mesi dalla pubblicazione del Testo Unico, le modalità applicative delle disposizioni previste dalla legge. Per gestire in modo più efficace la sicurezza, già da tempo sono stati evidenziati alcuni punti nodali sui quali sembrano convergere anche molte sigle sindacali e in base ai quali appare oramai indispensabile prevedere.

Pregevole è il lavoro di volontariato che l'Associazione MODIFICA 81, fondata e presieduta dal Dirigente Scolastico Franca Principe, sta svolgendo nella finalità di individuare SOLUZIONI CONCRETE, immediatamente attuabili finché il legislatore non provveda alla modifica della norma:

- l'erogazione alle istituzioni scolastiche di specifiche e soprattutto adeguate risorse finanziarie per la nomina del RSPP, per la sorveglianza sanitaria e la nomina del medico competente, per la formazione generale di tutti i lavoratori e quella specifica per le figure sensibili (addetto al servizio di prevenzione e protezione - ASPP, rappresentante dei lavoratori per la sicurezza - RLS, addetti antincendio e al pronto soccorso);
- l'obbligatorietà della formazione da parte del personale e degli stessi studenti, in quanto assimilati ai lavoratori, un nodo mai sciolto in modo chiaro e risolutivo. In soldoni, atteso l'obbligo di realizzare la formazione specifica (nonostante i costi piuttosto elevati e difficilmente sostenibili dalle casse scolastiche), come mai non viene previsto alcun tipo di sanzione per il personale che rifiuta di formarsi nei diversi ambiti riguardanti la sicurezza? Possibile che anche in questi casi siano i Dirigenti a dover pagare le spese di comportamenti irresponsabili e poco professionali di alcuni dipendenti, consentiti loro in virtù delle "tutele sindacali" di cui godono i lavoratori della scuola, ad eccezione dei Dirigenti medesimi?
- l'attribuzione di responsabilità dirette al solo RSPP in ordine alla valutazione dei rischi ed alle misure contingenti da adottare. In particolare, si chiede che il Dirigente Scolastico venga esonerato dalle valutazioni di cui all'art. 28 del presente Decreto, attinenti ai rischi di natura strutturale ed impiantistica relativamente alle Istituzioni Scolastiche ed Educative di propria pertinenza, fermo restando gli obblighi di cui all'art. 18, comma 3-ter del decreto, limitatamente alle comunicazioni per la vigilanza e sorveglianza durante la gestione delle attività didattiche, esonerando in toto lo stesso Dirigente Scolastico da ogni responsabilità, sia di natura civile, che penale.

- L'eventuale individuazione degli RSPP in un nuovo profilo di tecnici direttamente dipendenti dall'Ente proprietario o gestore
- l'attribuzione in capo al solo Ente Locale del potere di interruzione dell'attività scolastica a seguito di segnalazione da parte del dirigente scolastico di una situazione di rischio grave e immediato connesso allo stato dell'edificio scolastico e dei locali tecnici, limitando la responsabilità del dirigente scolastico alla sola eventuale temporanea interdizione dell'uso di aule, laboratori e palestre.
- l'obbligo, per il medesimo, di fornire tutte le scuole delle certificazioni previste ai fini della sicurezza e di assicurare ad esse l'ordinario e regolare servizio di manutenzione
- in assenza dei requisiti per il rilascio delle certificazioni, obbligo di rilascio di autorizzazioni provvisorie, contenenti sia chiara indicazione delle misure correttive ed alternative da adottarsi, che l'impegno alla messa a norma entro 6 mesi da parte degli Enti preposti, che per questo potranno attingere ad appositi fondi, senza che ciò passi attraverso la partecipazione a bandi e conseguente graduazione dei progetti.
- l'istituzione di un Servizio Nazionale in capo alle Prefetture o al MIUR, per la segnalazione da parte delle scuole delle inadempienze da parte degli Enti e della loro durata, prevedendo un sistema di sanzioni a carico dei medesimi;
- l'assegnazione di unità di personale tecnico-amministrativo specifico, appositamente formato, per lo svolgimento di tutti gli adempimenti connessi al Servizio di protezione e prevenzione dei rischi presso ogni scuola

Riteniamo che, solo attraverso l'adozione di tali provvedimenti, i Dirigenti Scolastici potranno essere sgravati da responsabilità ingiustamente attribuite loro grazie all'assenza di Norme applicative del D.lgs.81 nelle scuole, al chiaro scopo di trovare un facile capro espiatorio, che mettesse al riparo dalle conseguenze giudiziarie delle proprie inadempienze politici, tecnici ed amministratori locali, offrendo in pasto alla magistratura e all'opinione pubblica "falsi responsabili", ma lasciando sostanzialmente invariate le condizioni di elevato rischio in cui versa buona parte delle scuole italiane.

Dirigente Scolastico  
Anna Rita Quagliarella