

Che senso ha *alleviare* piuttosto che risolvere?

Colpisce il termine "*alleviare*" letto in testi di proposte di legge tesi a fare chiarezza sugli articolati del dlgs 81/2008 in ordine alle responsabilità del dirigente della scuola. Se *alleviare* è "*rendere meno dura una fatica o una sofferenza...mitigare, attenuare*" e "[dal lat. der. di *lĕvis* «leggero» *alleggerire la fatica; spec. di dolori e pene morali, lenire: a. le sofferenze, i patimenti.*", allora vuol dire che vi è ampia consapevolezza delle sofferte criticità di governo della sicurezza assegnate *ope legis* alla dirigenza della scuola, sottraendole in buona misura agli unici responsabili che sono gli Enti Locali, proprietari o locatari degli edifici adibiti a scuole.

L'associazione Modifica81 ribatte che *alleggerire* non è risolvere ed occorre trovare piuttosto le *ragioni* coerenti al sistema. Il sistema vede il dirigente *organizzatore* delle attività didattiche: non deve valutare la sicurezza degli spazi sostituendo gli uffici tecnici ma piuttosto da questi dovrebbe ricevere indicazioni di utilizzo dei locali assegnati.

Non è un *datore di lavoro*, come per i cantieri edili, ma un *organizzatore* del lavoro scolastico in spazi e locali che dovrebbero, e devono, essere consegnati già a norma. Soltanto quando dovesse avere necessità di innovazioni strutturali per rendere possibili innovazioni didattiche o si dovesse rompere per esempio un mattone o un termosifone, allora è comprensibile che chieda all'Ente Locale interventi ragionati interdichendo quello spazio occasionalmente impraticabile.

Ed invece cosa accade?

Il proprietario, o locatario, dell'edificio adibito a scuola assegna locali anche a rischio, senza le basilari verifiche ed attende che qualcuno gli ricordi che l'edificio va adeguato e regolarizzato a partire dalle certificazioni. Vedrà poi se ha i soldi per intervenire e sanare.

Ma che fine fanno la prevenzione e la tutela delle condizioni di sicurezza?

Per l'Associazione Modifica81 non vi è la chiarezza delle funzioni.

Per farlo, ancora una volta esamina la situazione attuale, condividendo la pluriennale richiamata *urgenza* di modificare gli articolati del dlgs81/2008 che riguardano le logiche applicative nelle scuole: non sono coerenti con il dettato normativo, né efficaci, come testimoniano i vari casi drammatici e contraddittori che la cronaca ha reso pubblici e che hanno coinvolto e sconvolto il personale della scuola.

Modifica81 tratta le responsabilità non solo del dirigente ma di tutto il personale della scuola anche se certamente è il dirigente della scuola uno dei soggetti maggiormente coinvolto. Se spesso viene assunto a modello il caso del dirigente del Convitto nazionale dell'Aquila, professor Livio Bearzi, condannato a seguito del crollo dell'istituto nel tragico terremoto del 2009 in cui perirono tre ragazzi, è d'obbligo aggiungere gli altri numerosissimi casi di questi anni, non ultimo quello della dirigente del liceo Carlo Pisacane di Sapri, prof.ssa Franca Principe. Sono trascorsi undici anni dall'emanazione della norma, sono accaduti troppi incidenti strutturali, sono state addebitate troppe colpe al personale della scuola nonostante interrogazioni parlamentari, relazioni e proposte di legge.

Facciamo il punto della situazione.

La sollecitazione è offerta dai dati del più recente rapporto, ben il XVII, che l'Osservatorio civico sulla sicurezza nelle scuole ha presentato nel mese di

settembre 2019 a Roma, alla presenza del ministro dell'istruzione Lorenzo Fioramonti. (Anche altri organismi hanno offerto e forniscono i dati).

Che vi siano incongruenze normative non vi è dubbio se dal monitoraggio di Cittadinanzattiva emerge che *"ogni tre giorni crolla un pezzo di un edificio scolastico nel Paese."* *"Tra settembre 2018 e luglio 2019 se ne sono registrati ben 70: 29 nelle regioni del Nord Italia; 17 nel Centro e 23 nel Sud e sulle isole"* Ma se allarma leggere che quello dei crolli è *il dato peggiore di sempre*, con le conseguenti indebite responsabilità alle quali sono esposti i dirigenti delle scuole, impensierisce non poco la assenza di efficacia politica a modifica del decreto in questione.

Si è di fronte a tempi biblici rispetto al valore della vita umana né ci si può raccomandare al noto augurio *"che Dio ce la mandi buona"* quando si adibiscono a scuole edifici non adeguati e dunque non a norma e nemmeno verificati come accade ad esempio anche lì dove, *"per quanto riguarda la questione sismica più di due scuole su cinque sono in zona ad elevata sismicità"*. Il dato è che *"secondo la rilevazione solo il 29% delle strutture ha effettuato la verifica di vulnerabilità sismica con la Calabria a fare da fanalino di coda (solo 2%) insieme a Campania (4%) e Sicilia (7%)."*

I dati parlano chiaro.

Allora ci si chiede se la scelta è quella di mantenere un servizio pubblico *a tutti i costi*, e come siano possibili le condizioni riportate dal report di Cittadinanzattiva quando registra che complessivamente solo il 26% delle scuole ha il certificato di agibilità/abitabilità, nel sud solo il 15%, delle scuole, al Centro solo il 22% e al Nord il 63%. Il 47% delle scuole non ha il collaudo statico, l'83% manca del certificato di prevenzione incendi e l'85% manca di certificazione di agibilità igienico sanitaria.

Quale *prevenzione e protezione* della incolumità di cittadini che frequentano gli edifici scolastici, del personale delle scuole, degli studenti, delle famiglie, dei collaboratori e professionisti a vario titolo?

Se tali dati sul territorio nazionale rappresentano già documentate ipotesi di pericolo, nella concreta prospettiva di rischio grave ed immediato, è evidente che il dlgs 81 in questione dal 2008 non può funzionare nel settore scuola e che la individuazione del dirigente della scuola come *datore di lavoro* in un semplice inciso *ope legis* appare come il sasso lanciato in tutta leggerezza nel lago per vedere che succede.

Succede la *"vacatio"* di decreti attuativi, evidentemente difficili da emanare, che già di per sé dovrebbe rendere nulle molte sentenze registrate e si aggiungono ritardi e rischi, tribunali e sofferenze.

Si sa che occorrono soluzioni immediate a fronte degli 11 anni già trascorsi eppure in tutti questi anni, pur con interventi parlamentari, non ha fatto seguito alcuna modifica normativa relativa al settore scolastico.

Ragioniamo su questi:

1. Il 19 dicembre 2013 la **Commissione Cultura della Camera dei Deputati ha ascoltato il magistrato** Dr. Raffaele Guariniello, che ha evidenziato la mancata soluzione dell'individuazione del datore di lavoro nella scuola. La duplice posizione di garanzia contemplata nel settore scolastico, dovuta al

coinvolgimento contemporaneo dell'Amministratore locale che deve provvedere alla manutenzione degli edifici e dell'Amministratore scolastico al quale gli edifici sono assegnati in uso, non trova riscontro nell'individuazione a datore di lavoro del dirigente scolastico, in quanto quest'ultimo non ha autonomi poteri decisionali e di spesa.

2. Il 19 novembre 2015, in risposta **all'interrogazione al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in Commissione Cultura della Camera dei Deputati n°5-07053** (Malisani - D'Ottavio - Ghizzoni), viene chiaramente affermato che *"l'unica strada possibile per **alleviare** le responsabilità legate alla figura del dirigente scolastico è quella di una modifica normativa."* Viene inoltre riferito che all'interno del M.I.U.R. è in corso una riflessione, da valutare di concerto con le altre amministrazioni interessate, secondo cui potrebbe prevedersi di *"limitare gli obblighi attualmente insistenti in capo al dirigente scolastico, quale datore di lavoro, alle sole aree e spazi che gestisce direttamente. Gli altri spazi, come ad esempio, i locali tecnici, i sottotetti non utilizzati e i tetti potrebbero essere individuati quali luoghi di esclusiva competenza ed accesso (e quindi responsabilità) dell'ente locale proprietario. Stesso discorso potrebbe farsi, inoltre, anche con riferimento ai locali adibiti a cucine, mense o bar che, di conseguenza, potrebbero essere individuati quali luoghi per i quali gli obblighi e la responsabilità sono riconosciuti ad esempio in capo al titolare della ditta alla quale è affidato il servizio di ristorazione, mensa o bar."*
3. **Il 28 gennaio 2016 l'interrogazione in Commissione Cultura della Camera dei Deputati n°5-07556** (Toninelli - Marzana - Luigi Gallo) nella quale si chiede il motivo della mancata emanazione del decreto applicativo previsto dall'art.3 del D.Lgs.81/08 in riferimento agli istituti scolastici e si pone la criticità relativa
  - all'individuazione a Datore di lavoro dei Dirigenti scolastici avvenuta con il D.M.21 giugno 1996 n. 292 sulla distinzione delle responsabilità dell'Ente proprietario degli edifici scolastici rispetto a quelle del Dirigente scolastico non adeguatamente chiarita dal successivo D.M.29 settembre 1998 n. 382.
4. **Il 13 maggio 2016 la proposta di legge n.3830 presentata alla Camera dei Deputati** (Pellegrino) dove si accertava che i Dirigenti scolastici non dispongono direttamente di alcuna risorsa economica per esercitare tutte le responsabilità loro attribuite in tema di sicurezza, né tantomeno per intervenire autonomamente in via ordinaria o straordinaria sui rischi delle strutture degli edifici scolastici. Nella stessa i proponenti evidenziavano *"le gravi incongruenze della normativa vigente"* in quanto ignora che gli edifici scolastici sono di proprietà degli Enti locali (comune, provincia e area metropolitana) e *"soltanto a loro la normativa vigente impone gli obblighi relativi alla messa a disposizione nonché ogni intervento strutturale e di manutenzione necessario al fine di garantire la sicurezza prima di tutto degli studenti e, in generale, di tutti gli operatori scolastici"*. Si proponeva di aggiungere all'art.18 del D.Lgs.81/08 il comma seguente:

*«3-ter. I dirigenti o i funzionari, compresi i dirigenti delle istituzioni scolastiche, sono esentati da qualsiasi responsabilità, onere civile, amministrativo e penale qualora abbiano assolto tempestivamente all'obbligo di richiesta di interventi strutturali di manutenzione di cui al comma 3 necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati. La richiesta di intervento si riferisce alle aree e agli spazi assegnati e non concerne locali, locali tecnici, tetti e sottotetti e spazi non utilizzati che rimangono nella competenza esclusiva dell'amministrazione competente o del soggetto che ne ha l'obbligo giuridico, compreso ogni requisito di sicurezza antincendio previsto dalla normativa vigente in materia».*

**5. Il 5 luglio 2016 la Proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati con il n.3963** (Carocci ed altri). sottolineava che:

- *“chiamare in causa per la valutazione dei rischi, a pari titolo, i dirigenti e i tecnici degli enti proprietari delle mura e i dirigenti scolastici e, con essi, i responsabili della sicurezza sul posto di lavoro, appare del tutto incongruo”;*
- *i Dirigenti scolastici e i docenti (forse gli R.S.P.P.) dovrebbero “essere chiamati in causa per i rischi derivanti dall’attività scolastica e, cioè, dall’insieme di condotte che si svolgono entro il perimetro della loro responsabilità gestionale e amministrativa”;*
- *con riferimento alla valutazione dei rischi strutturali e a quelli derivanti dagli interventi di terzi sull'immobile, “dev’essere chiarito che il massimo da esigere da tali soggetti è la segnalazione tempestiva di eventuali situazioni di pericolo di cui possano venire a conoscenza”.*
- *Si avanzava la proposta di aggiungere all'art.17 (erroneamente era citato l’art.13) i commi seguenti:*
  - a) «Nelle sedi delle istituzioni scolastiche la vigilanza spetta al dirigente scolastico solo per i rischi attinenti all’attività scolastica»;*
  - b) «Per le sedi delle istituzioni scolastiche, la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l’individuazione delle misure necessarie a prevenirli spettano in via esclusiva all’ente proprietario».*

**6. Il 20 settembre 2016 il Disegno di legge n.2449 presentato al Senato della Repubblica** (Fasiolo ed altri), auspicava che i dirigenti della scuola, 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, veniva proposto di aggiungere dopo il comma 3-bis dell'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, 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».*

**6. Il 1° ottobre 2018 il progetto di legge n.1217** ( Ciampi, Ascani, Piccoli Nardelli, Franceschini, Rossi, Di Giorgi, Enrico Borghi, Cantini, Carla Cantone, De Menech, Marco Di Maio, Fiano, La Marca, Nardi, Pezzopane, Rotta, Schirò, Viscomi, Zardini), ricorda nella premessa che nella XVII legislatura, la Commissione Cultura della Camera dei deputati ha dedicato al tema un'apposita indagine conoscitiva conclusa il 30 giugno 2016 dalla quale era emerso chiaramente il problema specifico della responsabilità per gli eventuali danni alle persone. Quindi

- proponeva una *urgente* modifica alla normativa vigente in materia, e in primo luogo all'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, rubricato «Obblighi del datore di lavoro e del dirigente», per *«alleviare»* in qualche modo le gravi responsabilità erroneamente imposte al dirigente scolastico;
- *evidenziava* come la sentenza relativa al caso del dirigente Bearzi avesse posto in luce le *gravi incongruenze della normativa vigente che attribuisce ai dirigenti scolastici la responsabilità della sicurezza e della manutenzione dei fabbricati in quanto «datori di lavoro»*, ignorando paradossalmente che gli edifici scolastici sono di proprietà degli enti locali (comune, provincia e area metropolitana) e soltanto a loro la normativa vigente impone gli obblighi relativi alla messa a disposizione nonché ogni intervento strutturale e di manutenzione necessario al fine di garantire la sicurezza prima di tutto degli studenti e in generale di tutti gli operatori scolastici;
- riconosceva che *“ai dirigenti scolastici non è attribuita direttamente alcuna risorsa economica per esercitare eventualmente tale responsabilità o intervenire autonomamente in via ordinaria o straordinaria sui rischi delle strutture, le cui caratteristiche, problematiche, inefficienze e inadeguatezze, ancorché sotto gli occhi di tutti, evidenziano in modo preoccupante un altissimo grado di vetustà e un elevato livello di esposizione al rischio: oltre la metà delle scuole italiane, infatti, risulta costruita prima dell'entrata in vigore della normativa antisismica per le nuove costruzioni (1974), oltre 24.000 istituti sono situati in aree a elevato rischio sismico, più di 6.000 sorgono in aree a forte rischio idrogeologico e moltissimi sono sforniti neanche del certificato di collaudo e di agibilità;*
- *richiamava la particolarità della situazione delle scuole, riconosciuta fin dall'emanazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, che all'articolo 3, comma 2, include gli «istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado» nell'elenco dei settori e delle situazioni in cui le sue norme «sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative».*

- Ricordava che *“il medesimo articolo, peraltro, prosegue prevedendo che l'individuazione delle particolari esigenze in oggetto debba avvenire «entro e non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del (...) decreto legislativo con decreti emanati (...) dai Ministri competenti di concerto con i Ministri del lavoro, della salute» e che «decorso inutilmente tale termine, trovano applicazione le disposizioni di cui al presente decreto». Purtroppo, il decreto ministeriale relativo all'applicazione differenziata delle norme nel settore scolastico non è mai stato adottato, fatto che ha contribuito a determinare l'attuale situazione di incertezza normativa;*
- Concludeva *“Siamo in presenza, dunque, di gravi e prolungate lacune della normativa e dei «Ministri competenti», che nel tempo hanno determinato situazioni aberranti come quelle ricordate a carico dei dirigenti scolastici e che con la presente proposta di legge si intendono superare.”*

Nella modifica proposta, all'articolo 18 veniva aggiunto il seguente comma:

*«3-ter. I dirigenti delle istituzioni scolastiche rispondono dei rischi connessi alle attività che si svolgono in presenza degli studenti o del personale scolastico o che, comunque, sono inserite nel piano triennale dell'offerta formativa. I dirigenti delle istituzioni scolastiche sono esentati da qualsiasi responsabilità civile, amministrativa e penale qualora abbiano tempestivamente richiesto gli interventi strutturali e di manutenzione di cui al comma 3, necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati, adottando le misure di carattere gestionale di propria competenza. In ogni caso gli interventi relativi all'installazione degli impianti e alla loro verifica periodica e gli interventi strutturali e di manutenzione riferiti ad aree e spazi degli edifici non assegnati alle istituzioni scolastiche nonché ai vani e locali tecnici e ai tetti e sottotetti delle sedi delle istituzioni scolastiche restano a carico dell'amministrazione tenuta, ai sensi delle norme o delle convenzioni vigenti, alla loro fornitura e manutenzione. Qualora i dirigenti delle istituzioni scolastiche, sulla base di una valutazione svolta con la diligenza del buon padre di famiglia, rilevino **la sussistenza di un pericolo grave e immediato**, possono interdire parzialmente o totalmente l'utilizzo dei locali e degli edifici assegnati, nonché ordinarne l'evacuazione, dandone tempestiva comunicazione all'amministrazione tenuta, ai sensi delle norme o delle convenzioni vigenti, alla loro fornitura e manutenzione, nonché alla competente autorità di pubblica sicurezza. Nei casi di cui al periodo precedente non si applicano gli articoli 331, 340 e 658 del codice penale”*

Bene, nella ultima proposta, che si chiarisca ancora una volta che: *«3.1. Per le sedi delle istituzioni scolastiche, la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli sono di esclusiva competenza dell'amministrazione tenuta, ai sensi delle norme o delle convenzioni vigenti, alla loro fornitura e manutenzione.»*

Ragionevole che il Dirigente della scuola organizzi il servizio scolastico nel rispetto della prevenzione e della sicurezza delle attività da svolgere e dunque che non consenta attività in locali non adeguati? Sì.

Ma è da chiarire che il documento di valutazione redatto dal Dirigente della scuola non è sostitutivo quanto consequenziale a quello che dovrebbe essere redatto dall'ufficio dell'Amministrazione locale. Detto ufficio non dovrebbe assegnare locali a rischio e se li assegna dovrebbe farlo con le verifiche e gli

avvisi dovuti imponendo al dirigente della scuola di non utilizzare spazi ancora non adeguati.

Insomma esso stesso dovrebbe fornire al dirigente della scuola il documento di valutazione di sicurezza e rischi possibili perché il dirigente possa calibrare su questo le possibili o impossibili attività scolastiche da svolgere.

Accade inspiegabilmente il contrario.

Ma quando si indicano valutazioni *in presenza della sussistenza di un pericolo grave e immediato*, in tale direzione cosa si può intendere quando *ogni tre giorni crolla un pezzo di un edificio scolastico nel Paese?*

E come deve essere valutata la *sussistenza* di un pericolo grave ed immediato quando l'edificio scolastico non è stato certificato come "agibile", "abitabile" "antisismico", *manca di collaudo statico, di certificato di prevenzione incendi e di "agibilità igienico sanitaria"?*

Non sono già queste delle valutazioni documentali che indurrebbero alla interdizione dei locali o il pericolo grave e immediato viene capito e misurato quando è già crollato un lucernaio o un soffitto?

Modifica81 si chiede:

- come è possibile che gli Enti locali assegnino ad uso scolastico edifici già pericolosi senza accompagnarli ad un loro documento di valutazione?
- Anche se il ministro Fioramonti ha annunciato 67 milioni per sicurezza edifici, affermando "Emergenza esiste, ora task force con enti locali per velocizzare appalti", mentre si reperiscono i fondi e si organizza una task force e nelle more di appalti e di lavori, nelle scuole a rischio il dirigente incaricato può ancora rispondere di responsabilità da datore di lavoro pagando con sofferenze e pene le conseguenze di un semplice dispositivo indebito che lo individua *datore di lavoro* pur mancandone i requisiti ed in assenza di decreti applicativi?
- Perché mantenere a carico del dirigente la responsabilità di "datore di lavoro" quando si riconosce che non si può?