PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 19 - numero 4079 di giovedì 14 settembre 2017

Sicurezza nelle scuole: proposte di modifica del D.Lgs.81/08

I Dirigenti scolastici italiani chiedono la modifica del D.Lgs.81/08, relativamente alle responsabilità loro attribuite in quanto individuati Datori di lavoro delle istituzioni scolastiche che dirigono.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[USB004] ?#>

I Dirigenti scolastici italiani chiedono la modifica del D.Lgs.81/08, relativamente alle responsabilità loro attribuite in quanto individuati Datori di lavoro delle istituzioni scolastiche che dirigono.

Sia alla Camera e sia al Senato, vi sono già alcune proposte di modifica della normativa vigente sulla sicurezza dei lavoratori e degli ambienti di lavoro e sono già in corso le audizioni della componente datoriale, rappresentata dalle maggiori associazioni nazionali di dirigenti scolastici: l'11 luglio scorso sono stati ascoltati i Presidenti nazionali di ANP, dell'Andis e di DISAL in un'audizione informale alla Camera dei deputati.

* * *

Gli orientamenti giurisprudenziali

Gli attuali orientamenti giurisprudenziali in materia di sicurezza dei lavoratori e degli ambienti di lavoro scolastici paiono tendere a riconoscere la titolarità delle relative responsabilità sia ai dirigenti degli Enti locali proprietari degli edifici e sia ai dirigenti delle istituzioni scolastiche (in passato denominati 'presidi').

Recentemente la Corte di Cassazione ha emesso varie sentenze in materia di sicurezza nelle scuole:

- la sentenza n.12223/2016, relativa al crollo del controsoffitto pesante di un'aula del Liceo "Darwin" di Rivoli (TO);
- la sentenza n. 2536/2016, relativa al crollo del Convitto dell'Aquila per il Convitto, a seguito del terremoto del 2009;
- la sentenza n. 20051/2016, relativa all'improvvisa caduta di un'anta di un cancello di una scuola statale a Casteldaccia (PA);
- la sentenza n. 30143/2016, relativa all'accertamento dei VVF in una scuola nel Comune di Succivo (CE) per mancata verifica degli estintori e impianto idrico non funzionante;

La normativa vigente

Ai fini della individuazione del Dirigente Scolastico quale soggetto responsabile in materia di sicurezza sul lavoro, la definizione di 'Datore di Lavoro' fornita dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del D.Lgs.81/2008 trova riscontro nell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e ancor prima nel Decreto Ministro della Pubblica Istruzione n°292 del

21/06/1996, intitolato "Individuazione del datore di lavoro negli uffici e nelle istituzioni dipendenti dal Ministero della Pubblica Istruzione, ai sensi dei DD.LL. n. 626/94 e n. 242/96".

Per quanto attiene agli obblighi del datore di lavoro e del dirigente in materia di sicurezza sul lavoro, i principali riferimenti sono contenuti negli artt. 17 e 18 del richiamato D.Lgs. 81/2008 che sommariamente riportano:

- la **prevenzione**, da attuare soprattutto attraverso la redazione di un apposito documento al termine della valutazione dei rischi e la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (obblighi non delegabili);
- l'**informazione**, formazione e consultazione dei lavoratori;
- la fornitura di mezzi di **protezione**;
- la regolare **manutenzione** dei luoghi, degli impianti e delle attrezzature di lavoro;
- la tutela dei lavoratori in relazione a **sostanze pericolose e nocive**;
- la **sorveglianza** sanitaria e il controllo e la **vigilanza**.

Per quanto riguarda l'applicazione al comparto scolastico della normativa in materia di sicurezza sul lavoro, i principali riferimenti sono:

- il Decreto Ministeriale 29 settembre 1998, n. 382, Regolamento recante norme per l'individuazione delle particolari esigenze negli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, ai fini delle norme contenute nel decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche ed integrazioni;

- l'articolo 3 del D.Lgs. 81/2008, il quale ha disposto che per specifici organismi ed enti, tra i quali gli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, le disposizioni del medesimo D.Lgs. 81 debbano essere applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative, la cui individuazione era demandata a specifici decreti interministeriali (da adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 81/2008). Tra i provvedimenti di attuazione emanati (quali il D.P.C.M. 28 novembre 2011, n. 231 in relazione alle particolari esigenze connesse all'espletamento delle attività del Dipartimento della protezione civile; il D.M. 16 febbraio 2012, n. 51 per gli uffici all'estero; il D.M. 18 novembre 2014, n. 201 per l'amministrazione della giustizia), non sono presenti quelli relativi agli istituti scolastici.

- l'art.18 comma 3 del D.Lgs.81/08, che chiarisce in modo apparentemente inequivocabile come gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restino a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tale caso gli obblighi previsti si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico.

Per quanto riguarda invece l'edilizia scolastica, i riferimenti sono:

- il D.M. 18 dicembre 1975 - "*Norme tecniche aggiornate relative all'edilizia scolastica, ivi compresi gli indici di funzionalità didattica, edilizia ed urbanistica, da osservarsi nella esecuzione di opere di edilizia scolastica* ". In realtà tale decreto sarebbe stato abrogato nel 1996 dalla Legge n°23 "*Norme per l'edilizia scolastica* ", ma la stessa legge 23 ha previsto che rimanessero in vigore gli indici minimi e massimi previsti dal D.M. del 1975 (funzionalità urbanistica, edilizia e didattica) che pertanto attualmente costituiscono il punto di riferimento principale e indispensabile per definire gli indirizzi progettuali degli edifici scolastici, in attesa della realizzazione di norme tecniche regionali,

richiamate dalla Legge n.23/1996 all'art.5, co.3), ma a tutt'oggi ancora assenti;

- la Legge 11 gennaio 1996, n. 23 - "*Norme per l'edilizia scolastica*", che all'art.3 definisce le 'competenze degli Enti locali', all'art.5 prescrive l'uscita delle 'norme tecniche', che dovranno sostituire quelle dell'abrogato D.M.1975, e all'art.6 istituisce l'Osservatorio per l'edilizia scolastica, presso il Ministero della Pubblica Istruzione (M.I.U.R.), e, infine, all'art.6 prescrive la realizzazione dell'Anagrafe dell'Edilizia scolastica, sempre a cura del M.I.U.R.;

- il D.M. 26 agosto 1992 - "*Norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica*", che gli Enti locali ancora ad oggi non sono riusciti a rispettare in modo esteso e completo, portando il legislatore a pubblicare in Gazzetta Ufficiale, dopo un quarto di secolo, il DM 12 maggio 2016, attuativo del decreto "L'istruzione riparte" (D.L.104/2013 convertito nella Legge 128/2013), come riportato nel n.3830 del 25-07-2016 e nel n.3836 del 02-10-2016 di 'PUNTOSICURO'.

In particolare, la L.23/1996 chiarisce direttamente le competenze degli Enti locali, tenuti non solo alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici (Comuni, per le scuole dell'infanzia e del primo ciclo [1] e Province per le scuole del secondo ciclo [2]) ma altresì alle spese varie di ufficio e per l'arredamento e a quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento ed ai relativi impianti, e, ancora, all'allestimento e all'impianto di materiale didattico e scientifico che implichi il rispetto delle norme sulla sicurezza e sull'adeguamento degli impianti, con obbligo di dare alle scuole parere obbligatorio preventivo sull'adeguatezza dei locali ovvero ad assumere formale impegno ad adeguare tali locali contestualmente all'impianto delle attrezzature. Tale norma prevede addirittura che gli enti territoriali competenti possano delegare alle singole Istituzioni scolastiche, su loro richiesta, funzioni relative alla manutenzione ordinaria degli edifici destinati ad uso scolastico, con obbligo di assicurare alle Istituzioni scolastiche le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni delegate. Le norme tecniche, che gli Enti locali secondo tale Legge sono tenuti a rispettare, sono demandate al Ministero dei LL.PP., che, tenuto conto delle proposte dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica (M.I.U.R.), deve adottare, con proprio decreto, le norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei sul territorio nazionale, che successivamente le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, devono a loro volta considerare per approvare specifiche norme tecniche per la progettazione esecutiva degli interventi, definendo in particolare indici diversificati riferiti alla specificità dei centri storici e delle aree metropolitane; nell'attesa della definizione dei sopracitati Decreto Ministeriale e Norme Regionali, a tutt'oggi non ancora avvenuta, come già riferito nel punto precedente, la L.23/96 ha prescritto il mantenimento temporaneo degli indici di riferimento contenuti appunto nel D.M. 18 dicembre 1975.

Il D.M. 26 agosto 1992, invece, non chiarisce le competenze e le responsabilità dell'Ente locale e del Dirigente scolastico; pertanto, a seguito della trasmissione di opportuni quesiti, nell'ultimo decennio è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato, in merito alla titolarità degli adempimenti relativi alla sicurezza antincendio negli edifici scolastici, con il parere prot. CS 33778/2010 del 13/12/2010 e la successiva nota di chiarimento prot. n°55576 P del 15/02/2012.

L'attività parlamentare

Il Parlamento ha preso in considerazione in diverse occasioni le criticità presenti nella normativa in materia di sicurezza nel settore scolastico.

La Commissione Cultura della Camera dei Deputati il 19 dicembre 2013 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.

Un successivo confronto sulle controverse responsabilità in tema di sicurezza dei Dirigenti scolastici si è aperto in seguito alla condanna di un dirigente scolastico per il crollo del Convitto dell'Aquila causato dal terremoto. Nella 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) del 19 novembre 2015, 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.*>>.

Ancora manifestazioni di perplessità sull'individuazione a Datore di lavoro dei Dirigenti scolastici avvenuta con il D.M.21 giugno 1996 n. 292, e 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, sono state espresse con l'interrogazione in Commissione Cultura della Camera dei Deputati n°5-07556 (Toninelli - Marzana - Luigi Gallo) del 28 gennaio 2016 (in corso) nella quale si chiede, inoltre, il motivo della mancata emanazione del decreto applicativo previsto dall'art.3 del D.Lgs.81/08 in riferimento agli istituti scolastici.

Le proposte di modifica

Le proposte di modifica al D.Lgs.81/2008, in esame sia alla Camera dei Deputati e sia in Senato, intendono risolvere le criticità emerse riguardo la titolarità della responsabilità in materia di sicurezza nelle scuole.

La prima proposta di legge è stata presentata alla Camera dei Deputati il 13 maggio 2016 con il n.3830 d'iniziativa dei deputati Pellegrino ed altri.

La seconda proposta di legge è stata presentata sempre alla Camera dei Deputati il 5 luglio 2016 con il n.3963 d'iniziativa dei deputati Carocci ed altri.

Il terzo disegno di legge è stato invece presentato al Senato della Repubblica il 20 settembre 2016 con il n.2449 a cura della senatrice Fasiolo ed altri.

Con la proposta di legge C.3830 (Pellegrino), nel sottolineare che i Dirigenti scolastici non dispongono direttamente di alcuna risorsa economica per esercitare tutte le responsabilità loro attribuita in tema di sicurezza, nè tantomeno per intervenire autonomamente in via ordinaria o straordinaria sui rischi delle strutture degli edifici scolastici, i latori sostengono che le recenti sentenze hanno evidenziato <<*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.>>.

Per tali motivi propongono 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*».

Anche i latori della proposta di legge C.3963 (Carocci) osservano 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.*>>. Infatti proseguono la loro disanima sottolineando che i Dirigenti scolastici e i docenti (intendendo probabilmente 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*.>>. Infatti, 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.*>>.

La conseguente proposta di modifica del D.Lgs.81/08 prevede di aggiungere all'art.17 (viene erroneamente indicato l'art.13 che tratta, altresì, l'attività di controllo degli Organi di vigilanza e non del Datore di lavoro) 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».

Il disegno di legge proposto in Senato con il n.2449 (Fasiolo) ha un'approccio sostanzialmente diverso, che sembra voglia addirittura amplificare le responsabilità dei Dirigenti scolastici allorchè 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*».

Ing. Paolo PIERI

Proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati il 13 maggio 2016 con il n.3830 (Pellegrino ed altri). (formato pdf, 74 Kb)

Proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati il 5 luglio 2016 con il n.3963 (Carocci ed altri). (formato pdf, 71 Kb)

Disegno di legge presentato al Senato della Repubblica il 20 settembre 2016 con il n.2449 (Fasiolo ed altri). (formato pdf, 0.1 MB)

Corte di cassazione ? Sentenza Cassazione Penale, Sez.IV, 13 maggio 2016 n. 20051 - Responsabilità dell'RSPP e del Dirigente scolastico di una scuola elementare per improvvisa caduta dell'anta del cancello. Il grado di diligenza richiesto all'RSPP in una scuola.

Corte di cassazione ? Sentenza Cassazione Penale, Sez.III, 15 luglio 2016 n. 30143 - Responsabilità del dirigente del Comune per omessa adozione di misure di prevenzione incendi in una scuola elementare: "Bisogna distinguere le misure di tipo "strutturale ed impiantistico" e gli adempimenti di tipo unicamente "gestionale" ed organizzativo".

Corte di cassazione ? Sentenza Cassazione Penale, Sez. IV, 21 gennaio 2016 n. 2536 - Convitto Nazionale de L'Aquila crollato a seguito del terremoto: condannati per omicidio colposo e lesioni colpose il Dirigente scolastico del Convitto e il Dirigente del settore edilizia e pubblica istruzione della Provincia. Rischio sismico e prevedibilità dei terremoti quali "eventi con i quali i professionisti competenti sono chiamati a confrontarsi".

Corte di cassazione ? Cassazione Penale, Sez. IV, 22 marzo 2016 n. 12223 - Sentenza di Cassazione sul Liceo Darwin: Responsabilità di 3 Dirigenti della Provincia e di 3 RSPP per il cedimento della controsoffittatura (che in realtà era un solaio sospeso).

---

[1] Scuole Primarie (ex Elementari) e Scuole Secondarie di 1° grado (ex Medie Inferiori)

[2] Scuole Secondarie di secondo grado (ex Medie Superiori)

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.