



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice VONO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 FEBBRAIO 2020**

Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di sicurezza degli edifici scolastici

ONOREVOLI SENATORI. – Il quadro generale relativo all'edilizia scolastica ed allo stato degli edifici, a più riprese descritto in diverse ricerche e rilevazioni, oltre che dalla constatazione che l'impianto normativo presenta incertezze ed opacità, richiede un importante intervento normativo. A questi elementi occorre aggiungere le difficoltà evidenziate dagli enti proprietari degli edifici ad eseguire i necessari lavori di manutenzione, anche minuta ed ordinaria, e persino a fornire le certificazioni prescritte dalla normativa vigente, in particolare dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Le proposte di modifiche al decreto legislativo in questione rispondono in particolare alla necessità di riordinare il quadro normativo, in primo luogo riconoscendo in tema di gestione della sicurezza degli edifici scolastici « le effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o le peculiarità organizzative », la cui individuazione era demandata a specifici decreti interministeriali che, per il settore istruzione, non sono mai stati adottati.

Vi è dunque urgenza di porre rimedio a questo vuoto regolamentare la cui evidenza è dimostrata anche a seguito di recenti sentenze della Corte di cassazione (*ex multis*: n. 12223 del 2016; n. 2536 del 2016; n. 20051 del 2016; n. 30143 del 2016; n. 37766 del 2019) che hanno sottolineato le difficoltà interpretative circa la ripartizione delle competenze in materia di sicurezza e tutela della salute negli ambienti scolastici, nonché del provvedimento di grazia adottato nel novembre 2017 dal Presidente della Repubblica Mattarella nei confronti del dirigente scolastico del Convitto dell'Aquila Li-

vio Bearzi, per riparare al *vulnus* legislativo, ed intervenuta, all'evidenza, per ridare dignità ed onore, più in generale, alla particolare funzione pubblica, quella del dirigente scolastico, nell'accezione sancita nell'articolo 54 della Costituzione.

Occorre sottolineare primariamente che la corretta e chiara ripartizione delle responsabilità in materia di sicurezza negli edifici scolastici è condizione essenziale perché sia assicurato un sistema di prevenzione e di intervento che contribuisca a rendere sostanziale e non puramente formale la salvaguardia della salute e della sicurezza degli allievi e degli operatori scolastici.

Il sistema di ripartizione delle responsabilità deve evitare duplicazioni ed incertezze, deve collocarsi in un quadro chiaro, senza il quale, più che creare condizioni di prevenzione e di salvaguardia della sicurezza, si ottiene l'effetto di costruire un sistema sanzionatorio al cui rigore non corrispondono condizioni di sostenibilità e di reale efficacia.

In tal senso e con lo spirito di contribuire al miglioramento delle condizioni di sicurezza degli allievi e degli operatori e di rendere effettivamente esigibili i compiti affidati ai responsabili individuati nell'attuale quadro legislativo, si devono anzitutto evidenziare le criticità del sistema vigente.

#### 1) *Distinzione delle competenze in materia di sicurezza e gestione degli edifici scolastici*

La legge 11 gennaio 1996, n. 23, all'articolo 3, indica con chiarezza le competenze rispetto alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici, competenze attribuite agli enti proprietari, comuni e province, rispettivamente per le scuole dell'infanzia e del primo ciclo dell'istruzione, ivi

inclusi i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), e per gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. La responsabilità degli enti proprietari comprende non solo le strutture ma anche gli impianti.

Negli edifici assegnati dagli enti proprietari le istituzioni scolastiche realizzano il servizio istruzione e il dirigente scolastico è il datore di lavoro individuato nell'ambito della gestione del personale e degli alunni.

In tal modo la gestione del servizio scolastico si sovrappone e si intreccia con la gestione delle strutture, senza che vi sia una precisa distinzione di competenze, fatta eccezione per la rilevante constatazione che il dirigente scolastico non ha né competenza tecnica né potere di spesa sugli aspetti strutturali e manutentivi mentre l'ente proprietario non ha competenza nelle scuole statali in tema di gestione del personale scolastico e degli alunni.

## 2) Individuazione del datore di lavoro

L'articolo 2, lettera b), del decreto legislativo n. 81 del 2008 individua come datore di lavoro « il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di indivi-

duazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo. ».

L'articolo 17, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 81 del 2008 pone a carico del datore di lavoro, come obbligo non delegabile, la valutazione di tutti i rischi e quindi anche di quelli strutturali.

Da quanto sin qui evidenziato deriva una duplice considerazione: anzitutto occorre rilevare che di fatto nella definizione delle responsabilità in materia di sicurezza negli edifici scolastici si sovrappongono e si intrecciano le competenze dell'ente proprietario e del dirigente scolastico; in secondo luogo l'individuazione del dirigente scolastico quale datore di lavoro, operata con decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 292 del 1996, non è pienamente coerente con quanto previsto dal citato articolo 2, lettera b), del decreto legislativo n. 81 del 2008, considerando che il dirigente scolastico non è competente circa la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici né è dotato, sul tema, di autonomi poteri di spesa. Di queste competenze è invece titolare l'ente proprietario.

Si ritiene, pertanto, essenziale che si operi per la netta distinzione delle competenze dell'ente proprietario e del dirigente scolastico.

Al primo compete ogni intervento relativo ad elementi strutturali (certificazioni, manutenzione ordinaria e straordinaria, impianti e verifiche periodiche, sistemi antincendio e locali tecnici e di servizio come ad esempio locali caldaie e cucine); al secondo gli aspetti gestionali attinenti alla regolazione del servizio, all'informazione e alla formazione dei lavoratori ed al loro pieno coinvolgimento nelle misure di prevenzione, all'installazione e al controllo della segnaletica, alla programmazione e all'esecuzione delle prove di esodo.

Si ritiene opportuno che il documento di valutazione dei rischi e l'individuazione delle misure conseguenti, relativamente agli aspetti strutturali, siano affidate all'ente proprietario e

che rimanga in capo al dirigente scolastico l'obbligo di segnalare tempestivamente la necessità di verifica o di intervento esclusivamente per i locali affidati alla sua gestione ed accessibili al personale scolastico.

Per questi motivi il presente disegno di legge prevede che il documento per gli edifici scolastici sia composto di due sezioni: una a firma dell'ente proprietario e relativa ai rischi strutturali e alle misure necessarie a prevenirli, l'altra relativa ai rischi gestionali e a firma del dirigente scolastico; occorre dunque che sia ridisegnato il ruolo degli enti di vigilanza, in considerazione della particolarità del servizio scolastico, articolato spesso su molteplici sedi e ad alta densità di utenti minorenni.

Si suggerisce inoltre che l'intervento delle ASL o dei Vigili del fuoco, quando richiesto dal dirigente scolastico, possa assumere il valore di consulenza tecnica e tradursi eventualmente in obblighi ad adempiere anche relativi ad osservazioni e rilievi ulteriori rispetto alle situazioni segnalate dal dirigente scolastico, con opportune misure e in tempi definiti, trascorsi i quali potrà essere comminata l'eventuale sanzione.

D'altra parte la *ratio* del disegno di legge è quella di prevenire eventi dannosi e di costruire un sistema sostanziale e non formale per la sicurezza degli alunni e degli operatori. Il fatto che il dirigente scolastico provveda a richiedere l'intervento di ASL e dei Vigili del fuoco dimostra chiaramente che non ci troviamo di fronte a negligenza o addirittura dolo ma anzi a comportamenti riconducibili alla diligenza del buon padre di famiglia. Il ruolo degli enti di vigilanza va declinato verso aspetti di prevenzione prima che di repressione, anche in considerazione della già sottolineata peculiarità del servizio scolastico. Se veramente si vuole garantire la sicurezza degli allievi occorre evitare che il timore di incorrere in sanzioni a seguito di verbali elevati in conseguenza della richiesta di intervento, possa essere vissuto dai dirigenti scolastici come deterrente a ri-

correre a segnalazioni nel caso sia necessaria una perizia tecnica non rinviabile e spesso non fornita dagli enti proprietari in tempi rapidi.

Il disegno di legge si compone di un unico articolo e un unico comma, che dispone i puntuali interventi da apportare al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, per risolvere le criticità esposte secondo le modalità anzidette.

In particolare, la lettera *a*) tende ad escludere qualsivoglia tipologia di responsabilità collegabile alla qualifica dirigenziale pubblica di « datore di lavoro », nelle ipotesi in cui, a tale figura, non siano riconosciuti, come nel caso dei dirigenti scolastici, autonomi poteri decisionali e di spesa sugli immobili, strutture e pertinenze ove viene esercitata l'attività cui gli stessi sono preposti a dirigere.

Ciò in quanto la proprietà degli immobili scolastici e relative pertinenze è degli enti locali e che, in assenza di specifiche autorizzazioni rilasciate dagli stessi enti proprietari, non è possibile effettuare alcuna tipologia di intervento; le istituzioni scolastiche inoltre non godono, al momento, di adeguate risorse e, dunque, del presupposto indispensabile per poter esercitare in autonomia il potere di spesa, in relazione agli interventi occorrenti alla messa in sicurezza degli edifici scolastici.

La lettera *b*) ha il fine di specificare meglio, nell'ambito scolastico, le descritte tipologie di rischio in diretta relazione alla figura del dirigente scolastico.

La lettera *c*) è finalizzata a qualificare la richiesta di interventi strutturali di manutenzione, evitando che possano essere comminate sanzioni in capo ai dirigenti, anche scolastici o funzionari in relazione alle situazioni segnalate.

La lettera *d*) ha lo scopo di evidenziare, stante la peculiarità dell'ambito scolastico, che il documento di valutazione dei rischi sia redatto in stretta collaborazione tra il dirigente scolastico e l'ente proprietario dell'immobile.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* all'articolo 2, lettera *b)*, secondo periodo, dopo le parole: « autonomi poteri decisionali e di spesa » sono aggiunte le seguenti: « , anche in relazione agli interi immobili ed alle intere strutture e pertinenze ove è esercitata l'attività cui è preposto »;

*b)* all'articolo 17, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:

« *1-bis.* Nelle sedi delle istituzioni scolastiche la vigilanza spetta al dirigente scolastico solo per i rischi attinenti all'attività scolastica.

*1-ter.* Per le sedi delle istituzioni scolastiche, la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli spetta in via esclusiva all'ente proprietario »;

*c)* all'articolo 18 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« *3-ter.* I dirigenti o i funzionari, compresi i dirigenti delle istituzioni scolastiche, sono esentati da qualsiasi responsabilità civile, amministrativa e penale qualora abbiano assolto tempestivamente all'obbligo di richiesta di interventi strutturali e di manutenzione di cui al comma 3, necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati »;

*d)* all'articolo 28, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« *3.1.* Per le sedi delle istituzioni scolastiche, il documento di valutazione di cui al

comma 2 è redatto e sottoscritto dal dirigente scolastico congiuntamente al responsabile incaricato dall'ente proprietario dell'immobile. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con proprio decreto da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplina le modalità di valutazione congiunta dei rischi connessi agli edifici scolastici ».



€ 1,00