

COMMISSIONI RIUNITE

VII (Cultura, scienza e istruzione) e XI (Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro. C. 3830 Pellegrino e C. 3963 Carocci (*Esame e rinvio*)

5

SEDE REFERENTE

Mercoledì 5 luglio 2017. — Presidenza della presidente della VII Commissione Flavia PICCOLI NARDELLI. — Intervengono il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Massimo Cassano, e il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, Vito De Filippo.

La seduta comincia alle 15.15.

Modifica all'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro. C. 3830 Pellegrino e C. 3963 Carocci.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori è garantita anche dal circuito chiuso.

Maria Grazia ROCCHI (PD), *relatrice per la VII Commissione*, premette che le proposte di legge di cui si avvia l'esame intendono risolvere alcune criticità emerse

in ordine alla titolarità della responsabilità in materia di sicurezza nelle scuole. Specifica che con il suo intervento rappresenterà il quadro normativo vigente – limitatamente agli aspetti che più interessano la VII Commissione –, sottolineando le criticità che questo determina, mentre il collega Boccuzzi, relatore per l'XI Commissione, darà conto delle soluzioni ipotizzate dalle proposte stesse per risolverle. Ricorda, quindi, che il decreto legislativo n. 81 del 2008, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, ha disposto, all'articolo 3, che per specifici organismi ed enti, tra i quali gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado, le disposizioni da esso recate dovevano essere applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative. L'individuazione di queste ultime era demandata all'emanazione – entro 24 mesi dalla data della sua entrata in vigore – di specifici decreti interministeriali che, però, per la scuola non sono mai intervenuti.

Al contempo, l'articolo 2 dello stesso decreto ha definito datore di lavoro il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che

ha la responsabilità dell'organizzazione stessa, in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Nelle pubbliche amministrazioni – quali sono le scuole – per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione. Ed il secondo comma dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 165 del 2001 definisce ampiamente le prerogative gestionali del dirigente scolastico: « 2. Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare, il dirigente scolastico, organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative ed è titolare delle relazioni sindacali. ». Su questa base, dunque, il datore di lavoro nelle scuole è stato individuato nel dirigente scolastico. Al contempo, l'articolo 18, comma 3, del decreto ha disposto che 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, comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta alla loro fornitura e manutenzione. In tal caso, gli obblighi da esso previsti (relativamente ai richiamati interventi) 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. Com'è noto, la legge n. 23 del 1996 ha disposto che provvedono alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici i comuni, per quelli da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie e le province, per quelli da destinare a sede di scuole di istruzione secondaria superiore, nonché a convitti ed istituzioni educative statali. La stessa legge ha previsto che gli enti locali possono

delegare alle scuole, su loro richiesta, funzioni relative alla manutenzione ordinaria degli edifici, assicurando, a tal fine, le necessarie risorse finanziarie. Essi provvedono, altresì, ai relativi impianti. In questo quadro, dunque, mentre la proprietà degli edifici scolastici e l'onere della loro manutenzione spetta all'ente locale, è il dirigente scolastico, in quanto datore di lavoro, ad avere le responsabilità sulla sicurezza dei fabbricati che derivano dal decreto legislativo n. 81 del 2008, responsabilità che permangono anche in presenza di segnalazioni e richieste all'ente proprietario dell'edificio scolastico di interventi di manutenzione o messa in sicurezza. Dirigente che, però, non ha risorse economiche per esercitare eventualmente tale responsabilità o intervenire autonomamente sui rischi delle strutture, né ha le capacità tecniche necessarie. Peraltro, la mobilità che interessa i dirigenti scolastici e i docenti determina che difficilmente costoro possono essere in possesso di conoscenze e informazioni relative all'immobile nel quale si svolge l'attività scolastica. Si tratta di incongruenze che anche il Procuratore Guariniello aveva sottolineato durante lo svolgimento dell'indagine conoscitiva in materia di edilizia scolastica. E lo stesso Governo, in sede di risposta ad interrogazioni relative alla condanna di un dirigente scolastico a seguito del terremoto dell'Aquila, aveva ravvisato la necessità di un intervento normativo in materia. Osserva che queste due iniziative parlamentari danno ora l'occasione di discutere della questione, con l'obiettivo di individuare una soluzione, che spera possa ricevere il contributo di tutti i gruppi.

Antonio BOCCUZZI (PD), *relatore per la XI Commissione*, rileva che, come evidenziato dall'on. Rocchi, le proposte di legge all'esame si propongono l'obiettivo di risolvere le criticità emerse in ordine alla titolarità della responsabilità in materia di sicurezza nelle scuole. In particolare, nella relazione illustrativa riferita alla proposta di legge C. 3830 si evidenzia l'esigenza di un intervento normativo volto a sanare le

lacune della disciplina in materia, che attribuisce ai dirigenti scolastici la responsabilità della sicurezza e della manutenzione dei fabbricati in quanto « datori di lavoro », ignorando che gli edifici scolastici sono di proprietà degli enti locali 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. Nella stessa relazione illustrativa si osserva, peraltro, 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. Analogamente, nella relazione riferita alla proposta di legge C. 3963 si evidenzia come gli edifici scolastici pubblici siano di proprietà degli enti territoriali e sia pertanto incongruo 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. Si rileva, poi, che il personale scolastico non ha poteri decisionali sulla manutenzione del bene immobile e non possiede le capacità tecniche e le conoscenze necessarie in relazione all'immobile nel quale si svolge l'attività scolastica. Al riguardo, occorre considerare che nell'applicazione della normativa richiamata dalla relatrice per la VII Commissione si è sviluppata una costante giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale appare consolidata nel riconoscere la titolarità delle responsabilità in materia di sicurezza nelle scuole sia in capo ai rappresentanti degli enti locali proprietari degli edifici sia in capo ai responsabili degli istituti. Traendo spunto dai casi ricordati nella documentazione predisposta dagli uffici della Camera, ricorda in primo luogo la sentenza n. 12228 del 2015, con la quale è stata confermata la condanna dei dirigenti della Provincia di Torino e di alcuni professori succedutisi nel tempo nella qualità di responsabile per la sicu-

rezza dell'istituto, per il crollo del soffitto di un'aula del Liceo « Darwin » di Rivoli. In particolare, la sentenza, pur affermando come i poteri di spesa e di intervento spettino esclusivamente alla Provincia, ha precisato che l'istituzione scolastica deve essere intesa quale « datore di Lavoro », nonostante essa non sia dotata di poteri decisionali e di spesa. La sentenza, in particolare, pur riconoscendo le limitazioni alla responsabilità in capo ai responsabili scolastici, soprattutto in ordine alla mancanza di determinati poteri, ha tuttavia evidenziato come la mancanza dei richiamati poteri sia colmata dalla presenza di altre categorie di poteri in capo all'istituto scolastico, idonei a garantire un elevato livello di sicurezza negli edifici scolastici, ivi compresa anche « l'interruzione dell'attività » scolastica. La stessa vicenda ha poi prodotto un ulteriore intervento della Corte, con la sentenza n. 12223 del 2016: infatti, pur riconoscendo la responsabilità degli interventi strutturali in capo alla Provincia, la Corte affermato che il datore di lavoro rimane la scuola, con susseguente responsabilità dei soggetti individuati come responsabili per la sicurezza e prevenzione, che non possono ritenersi esenti da colpe anche nel caso in cui abbiano regolarmente e prontamente chiesto all'ente locale di intervenire con i necessari lavori strutturali e di manutenzione. Con la sentenza n. 2536/2016, sono stati condannati, invece, il dirigente scolastico ed il dirigente del settore edilizia e pubblica istruzione della Provincia de L'Aquila per il Convitto crollato a seguito del terremoto. In particolare, la sentenza, partendo dalla considerazione che i convitti sono istituzioni educative ma non scolastiche, e che, quindi, sono configurati come enti autonomi con sedi di loro proprietà, ha ricondotto al dirigente scolastico lo stesso profilo di colpa afferente alla mancata adozione di iniziative in prossimità dell'evento, volte a sottrarre i giovani alla rovina dell'edificio. Per quanto attiene alle responsabilità del dirigente del settore edilizia e pubblica istruzione della Provincia, la Corte ne ha riconosciuto la posizione di garanzia, ba-

sata sia sulla legge sia sul contratto, cioè su una specifica convenzione tra convitto e Provincia. Allo stesso tempo, prosegue la Corte, l'inesistenza di fondi sufficienti ed i vincoli di carattere culturale ed artistico non potevano limitare l'obbligo di sicurezza per il quale il dirigente avrebbe dovuto attivarsi coinvolgendo le varie amministrazioni competenti. Anche nel caso in cui non fosse stato possibile alcun intervento significativo, sussisteva l'obbligo di segnalare il rischio all'ente di appartenenza, al vertice del Convitto ed agli organi amministrativi competenti per l'adozione dei conseguenti provvedimenti di inibizione all'uso della struttura e dichiarazione di inagibilità. Infine, con la sentenza n. 30143/2016 è stato chiarito che, per quanto concerne la gestione della sicurezza nelle scuole, occorre distinguere tra misure di tipo « strutturale ed impiantistico », di competenza dell'ente locale proprietario dell'immobile (e titolare del potere di spesa necessario per adottare le dovute misure), e gli adempimenti di tipo unicamente « gestionale » ed organizzativo spettanti invece all'amministrazione scolastica, con ciò dichiarando inammissibile il ricorso di un dirigente responsabile dell'area tecnica e manutentiva di un comune, che aveva impugnato la sentenza di condanna di primo grado per non aver adottato specifiche misure antincendio. Venendo al contenuto dei provvedimenti all'esame delle Commissioni riunite, segnala che la proposta di legge C. 3830 si compone di un solo articolo, che introduce nell'articolo 18 del testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008 un nuovo comma 3-*bis* stabilendo che i dirigenti o i funzionari, compresi i dirigenti delle istituzioni scolastiche, siano esentati da qualsiasi responsabilità, onere civile, amministrativo e penale qualora abbiano assolto tempestivamente all'obbligo di richiesta di interventi strutturali di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati. Come ricordato dalla relatrice per la VII Commissione,

infatti, sulla base della disciplina vigente, gli 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, comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta alla loro fornitura e manutenzione e tali obblighi si intendono assolti dai 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. La novella precisa inoltre che 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 la proposta di legge C. 3963 si compone di un solo articolo e reca due novelle al testo unico di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008. In primo luogo, all'articolo 13, che identifica i soggetti titolari dell'attività di vigilanza in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, si inserisce un comma 7-*bis* ai sensi del quale, nelle sedi delle istituzioni scolastiche, la vigilanza spetta al dirigente scolastico solamente per i rischi attinenti all'attività scolastica. Inoltre, nell'articolo 17, che individua gli obblighi non delegabili del datore di lavoro in materia di sicurezza sul lavoro, si prevede che, per le sedi delle istituzioni scolastiche, la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli spettino in via esclusiva all'ente proprietario.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta, avvertendo che la settimana prossima inizierà un ciclo di audizioni.

La seduta termina alle 15.35.