

Audizione informale 11 luglio 2017 - Commissioni riunite VII e XI - C. 3830-3963

RISPOSTE AI QUESITI

Sul d.d.l. C. 3693 (primo firmatario CAROCCI)

On. Rocchi

Chiede se la modifica al TU 81/08 sia la sede per impegnarsi nella revisione e ridefinizione del profilo giuridico del Dirigente Scolastico, all'interno del quale trovi una disciplina specifica la responsabilità relativa alla sicurezza.

Risposta ANP

ANP ritiene che il profilo del Dirigente Scolastico sia ben disciplinato dagli artt. 4, 5, 17 e 25 del D.Lgs. 165/2001.

Considera fondamentale distinguere tra ruolo e funzione.

La dirigenza delle scuole condivide con le altre dirigenze pubbliche prerogative e responsabilità. La relativa funzione, però, è resa più complessa dalla presenza degli organi collegiali e dalla conseguente necessità di composizione dei diversi interessi e di rispetto delle reciproche competenze. In tal senso non è, quindi, il ruolo del Dirigente a dover essere ridefinito, ma è urgente revisionare il Testo Unico 297/94, risalente ad epoca pre autonomistica, per coordinare le competenze dei diversi organi.

ANP, quindi, non considera atipico il ruolo del dirigente scolastico.

Discorso diverso è per la funzione, poiché ogni dirigente ne ricopre una specifica in relazione all'ufficio che dirige e agli obiettivi che gli sono affidati.

In altre parole, il ruolo è unico per tutti, la funzione è specifica per ciascuno. Ciò vale per tutta la dirigenza pubblica.

On. Rocchi

Chiede un parere sulla proposta di modifica all'art. 17 del D.lgs. 81/2008 che prevede l'introduzione, dopo il comma 1, del comma 1-bis che disciplina il coinvolgimento degli enti proprietari nella stesura del documento di valutazione del rischio.

Risposta ANP

ANP valuta positivamente la proposta. Nel documento di valutazione dei rischi, infatti, sono individuati i fattori che li determinano; viene operata la loro valutazione; sono individuate le misure compensative o gli interventi necessari per la loro eliminazione; sono, infine, determinati i tempi di adozione di tali misure o di effettuazione di tali interventi. Ritiene, pertanto, che un coinvolgimento diretto dell'ente proprietario porti ad una assunzione di responsabilità fin dall'origine del processo.

Nello stesso tempo, però, teme che la formulazione proposta possa far sorgere una responsabilità solidale del dirigente della scuola, anche nei campi strutturali e manutentivi per i quali oggi è esimente la semplice richiesta di intervento.

Propone, quindi, la seguente formulazione

“La valutazione dei rischi strutturali ed impiantistici degli edifici è effettuata avvalendosi dell'apporto tecnico dell'Ente proprietario. La responsabilità derivante da inadeguata valutazione di detti rischi ricade in via esclusiva sull'Ente proprietario stesso.”

On. Carocci

Esprime preoccupazione per il DDL Senato. Ritiene che tutte le figure introdotte dal Testo Unico meriterebbero di essere ridefinite (datore di lavoro, RSPP, preposto...), ma considera più utile, ai fini dell'accelerazione dell'iter parlamentare, concentrarsi sul Dirigente scolastico come datore di lavoro. Chiede suggerimenti per l'armonizzazione in un'unica proposta delle previsioni avanzate nei tre disegni di legge.



Risposta ANP

L'ANP ritiene fondamentale fornire ai dirigenti pubblici tutti – e, in realtà, anche ai funzionari privi di qualifica dirigenziale ma responsabili ai sensi del terzo comma dell'art. 18 del D.lgs. 81/2008 – una adeguata copertura giuridica dal rischio di incriminazione per interruzione di pubblico servizio e di procurato allarme.

Tale convinzione discende, almeno per quanto concerne i dirigenti scolastici, dalla concreta e diffusa esperienza in materia di rapporti tra gli stessi e gli enti locali responsabili della fornitura e della manutenzione degli edifici scolastici.

Accade infatti spessissimo che, a fronte di energiche richieste di intervento strutturale e/o impiantistico formulate dai dirigenti scolastici all'indirizzo degli enti proprietari degli edifici, con conseguente "minaccia" di chiusura della scuola e/o di alcuni locali, comportante l'effettuazione di doppi turni, gli enti locali "minacciano" a loro volta i dirigenti di denunciarli per i predetti reati.

Di fronte a tale prospettiva, i dirigenti sono spesso indotti a tollerare una situazione inaccettabile ed a convivere con un rischio ingiustificato del quale potrebbero poi essere chiamati a rispondere in via esclusiva.

L'ANP ritiene analogamente indispensabile introdurre, nel diritto positivo, una espressa previsione del potere di sgombero e/o di interdizione dei locali ritenuti insicuri per renderne adeguatamente edotti i dirigenti. Tale previsione non aggrava in alcun modo la posizione e le responsabilità poste in capo ai dirigenti scolastici – nonché a tutti i dirigenti pubblici e anche ai funzionari posti nella situazione di cui all'art. 18, comma 3 del d.lgs. 81/2008 – in quanto tali poteri sono già impliciti nell'ordinamento. Lo stesso dirigente Bearzi – è bene sottolinearlo – è stato condannato per non avere disposto lo sgombero della struttura nonostante le rassicurazioni fornite dall'ente locale.

La eventuale decisione di sgombero e/o interdizione, peraltro, dovrebbe essere assunta senza fare ricorso a competenze tecnico-ingegneristiche di cui la maggior parte dei dirigenti/funzionari è evidentemente sprovvista. La diligenza più elementare che appare ragionevole richiedere è quella del "buon padre di famiglia" di cui all'art. 1176 c.c.

A giudizio dell'ANP, l'introduzione esplicita del potere di sgombero e/o interdizione degli edifici (già sussistente nell'ordinamento a livello implicito), insieme al divieto di incriminazione per le ipotesi di interruzione di servizio e procurato allarme, consentirebbe di migliorare considerevolmente la sicurezza degli ambienti pubblici (scolastici e non solo) aperti all'utenza e di offrire maggiori tutele ai dirigenti e/o funzionari senza alcun aggravio di responsabilità per gli stessi.

Le argomentazioni fin qui proposte potrebbero trovare attuazione riprendendo il disegno di legge giacente in Senato (S. 2449/2016 con primo firmatario Fasiolo), introducendo le seguenti possibilità:

- (1) prevedere che la decisione di sgombero e/o interdizione sia ordinariamente supportata da un parere scritto del RSPP (si ricorda che, nel caso Bearzi, il RSPP ebbe modo di formalizzare il proprio parere di inutilizzabilità dell'edificio ma che rimase inascoltato) ma tenendo anche presente che, in determinate situazioni di pericolo grave ed immediato, potrebbe non esserci il tempo materiale per acquisire tale parere;

- (2) prevedere espressamente che il dirigente (o funzionario) che abbia già richiesto all'ente locale di effettuare interventi strutturali e/o impiantistici non possa essere destinatario di provvedimenti sanzionatori ad opera degli organi di controllo (VV.FF., ASL, Ispettorato del lavoro ecc.);

- (3) prevedere espressamente l'esercizio del potere di intervento da parte del Prefetto, su richiesta del dirigente/funzionario, in caso di inerzia dell'ente locale;

- (4) prevedere una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti e dei funzionari dell'ente locale, al fine di garantire l'effettività della richiesta di intervento formulata dal dirigente scolastico (o pubblico);

- (5) prevedere la non rieleggibilità dell'organo politico di vertice in caso di incidente se non è stata assolta la richiesta di intervento formulata dal dirigente/funzionario.



Sul d.d.l. C. 3830 (primo firmatario PELLEGRINO)

On. Pellegrino

Sottolinea che il disegno di legge, che la vede prima firmataria, intende spostare il focus dalle responsabilità soggettive alla condizione degli edifici, rispetto ai quali il rapporto tra datore di lavoro e proprietario dell'immobile deve essere ricondotto a quello tra affittuario e proprietario.

Risposta ANP

Condivide la prospettiva introdotta dalla proposta Pellegrino. E' interesse di tutta la collettività che le scuole e, in generale, gli edifici pubblici rispettino standard di sicurezza elevati e che dalle loro strutture e dai loro impianti siano rimosse tutte le fonti di rischio e di pericolo per le persone. La salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro è principio di civiltà e va tutelato in tutte le sue forme. Diverso è il discorso sulle responsabilità derivanti dalla norma.

Il d.d.l. C. 3830 intende aggiungere all'art. 18 del D.lgs. 81/2008 il comma 3-ter. Nel primo periodo di detto comma si riprende quanto già affermato nel terzo comma dell'art. 18 stesso.

ANP concorda pienamente con tale previsione normativa che suggerisce, però, di riformulare nel seguente modo:

*“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 e di manutenzione** di cui al comma 3 necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati. “*

L'aggiunta della congiunzione “e” tra “strutturali” e “di manutenzione” rispetta quanto previsto dal terzo comma dell'art. 18 del D.lgs. 81/08, che recita:

*“Gli obblighi relativi **agli interventi strutturali e di manutenzione** necessari per assicurare, ai sensi del presente decreto legislativo, la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tale caso gli obblighi previsti dal presente decreto legislativo, relativamente ai predetti 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.”*

La mancanza di detta congiunzione nel comma 3-ter proposto appare peggiorativa della situazione attuale.

In tal modo viene chiaramente affermato il principio per cui il dirigente (o il funzionario privo di qualifica dirigenziale) preposto ad un ufficio pubblico a cui sono assegnati locali e/o edifici assolve agli obblighi manutentivi e strutturali degli stessi trasmettendo la relativa richiesta all'amministrazione competente. Relativamente al secondo periodo della proposta di cui al DDL in oggetto, la posizione di ANP è la seguente.

Il secondo periodo recita:

“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.”

Tale formulazione non appare sufficientemente chiara. La distinzione tra spazi assegnati e spazi non assegnati sembra interpretabile troppo liberamente dal giudice eventualmente adito in caso di incidente. Soprattutto, si lascerebbe alla stessa libera interpretazione del giudice la determinazione della responsabilità su tutte le aree di contiguità. ANP sottolinea, inoltre, che nel momento in cui la legge si esprime attraverso una elencazione – come nel caso di specie – tale elencazione è considerata esaustiva. Il legislatore, pertanto, deve porre la massima attenzione a non lasciare zone d'ombra non chiaramente definite.

Se ne consiglia, pertanto, la riformulazione in termini più espliciti e privi di ambiguità.