

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissioni 5^a (Bilancio) e 6^a (Finanze) riunite

Audizione nell'ambito dell'esame del ddl n. 1994

Conversione in legge del decreto-legge 28 ottobre 2020, n.137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

MEMORIA ANP

On. Presidente, On. Senatori!

Questa Associazione – la più rappresentativa dei dirigenti dell'area contrattuale "istruzione e ricerca" – nel ringraziare le Commissioni 5a e 6a per l'opportunità di esprimere la nostra posizione sull'argomento in esame, formula le seguenti osservazioni in relazione al ddl 1994, riservandosi di produrre ulteriori memorie.

Premetto che, come ho già avuto modo di affermare in numerose interviste e comunicati stampa, l'emergenza provocata dal Covid-19 ha messo in luce le numerose criticità esistenti nel nostro sistema educativo e ha fatto meglio comprendere a tutto il Paese quanto il settore dell'istruzione sia stato penalizzato, in passato, sotto il punto di vista dei finanziamenti.

Ritengo pertanto fondamentale portare alla vostra attenzione alcuni aspetti suscettibili di significativi miglioramenti se fossero fatti oggetto di mirati interventi legislativi, tutti inquadrabili all'interno delle materie inserite nel decreto-legge 137/2020.

Monitoraggio della situazione dei solai e controsoffitti degli ambienti scolastici

I crolli verificatisi il 4 novembre in una scuola superiore della provincia di Salerno e il 5 novembre in una scuola media di Palermo – fortunatamente entrambi senza conseguenze per le persone – ci hanno recentemente ricordato quanto sia rilevante monitorare accuratamente lo stato dei solai e dei controsoffitti delle aule scolastiche il cui numero ammonta a circa 400.000. Evidenzio che la spesa per effettuare un tale monitoraggio – che grossolanamente stimiamo in 100 milioni annui – è



ovviamente molto inferiore a quella necessaria per l'effettiva messa in sicurezza, attuabile in un secondo tempo, ma contribuirebbe a ridurre significativamente i rischi per l'incolumità e a salvare vite umane.

È dunque necessario finanziare il suddetto piano di controlli semestrali, da effettuarsi a cura degli enti locali, e potenziare il sistema dell'anagrafe dell'edilizia scolastica, dotandolo di un database centralizzato gestito dal Ministero dell'istruzione. Questo consentirebbe di instaurare una proficua sinergia tra il Ministero e tutti gli enti locali al fine di garantire una continua supervisione di componenti edilizie potenzialmente pericolose.

Depenalizzazione della responsabilità datoriale

Come ANP abbiamo più volte suggerito di attuare un intervento legislativo di depenalizzazione, sulla scorta di quanto previsto per le professioni sanitarie ex art. 590-sexies del Codice penale, al fine di rendere non perseguibile la colpa datoriale lieve in caso di infortunio. Questa richiesta si fonda sulla constatazione che l'attuale livello di responsabilità è ingiustificatamente insostenibile per i datori di lavoro, soprattutto per quelli preposti a "piccole" strutture lavorative tra i quali vanno ricompresi i dirigenti scolastici. Le ragioni delle insostenibilità sono: 1) il numero di competenze necessarie per gestire la sempre crescente complessità degli ambienti di lavoro – e delle scuole in particolare – è molto elevato e continua ad aumentare in virtù del progresso scientifico-tecnologico; 2) l'eterogeneità di tali competenze è estrema, in quanto spazia dalla logistica all'elettrotecnica, dalla tossicologia alla virologia, dall'acustica alla radioattività ma l'elenco è di fatto illimitato; 3) il livello di specializzazione richiesto per ciascuna competenza è parimenti crescente. Una tale mole di perizia non può essere posseduta ed esercitata quotidianamente da alcun dirigente scolastico – o da alcun piccolo imprenditore – nemmeno avvalendosi del supporto del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e del medico competente.

La recentissima modifica del reato di abuso di ufficio, operata dall'articolo 23 del decreto "semplificazioni", consente di ipotizzare un'analogia – mutatis mutandis – revisione della responsabilità in questione.

La nuova formulazione dell'articolo 323 del Codice penale, infatti, precisa che la condotta commissiva dell'abuso d'ufficio va individuata nella «violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità» mentre quella previgente riferiva tale violazione, ben più genericamente, alle «norme di legge e di regolamento».

Risulta evidente, quindi, l'intento del legislatore delegato di specificare meglio quali siano i precetti da osservare per non incorrere nel reato in questione. Questo modus operandi persegue, condivisibilmente, il duplice obiettivo di rendere più intellegibile la norma penale e, soprattutto, di aumentare l'efficacia di quei precetti. È proprio questo secondo aspetto, più che la ricerca del "capro espiatorio", che interessa maggiormente la collettività e che costituisce, in definitiva, la vera ragione dell'esistenza del diritto penale.

Propongo pertanto di procedere analogamente per riformare il profilo penale del datore di lavoro, introducendo nel Codice penale un articolo che delimiti la responsabilità colposa in caso di



infortunio alla fattispecie di violazione di regole di condotta specifiche. Tali regole, in analogia con quanto affermato dal nuovo art. 323 cp, dovrebbero essere previste da atti aventi forza di legge o da appositi protocolli condivisi che, in ogni caso, non dovrebbero consentire margini di discrezionalità. In occasione dell'emergenza Covid-19, sono stati adottati rigorosi protocolli di sicurezza in tutti gli ambienti di lavoro e la questione è diventata di estrema attualità.

Parallelamente alla suddetta modifica, si dovrebbe ampliare la tutela indennitaria, di competenza dell'INAIL, per semplificarne la fruizione da parte dei lavoratori infortunati e per rendere più congruo l'indennizzo. Questo eviterebbe all'infortunato di imbarcarsi in una causa lunga – e dall'esito imprevedibile – contro il datore di lavoro. Abbastanza paradossalmente, infatti, l'attuale ordinamento è estremamente severo – sulla carta – nei confronti del datore ma al contempo poco favorevole nei confronti dell'infortunato stesso.

Suggerisco quindi di introdurre a livello legislativo modifiche ordinamentali idonee a garantire ai lavoratori la migliore tutela possibile, assicurata da un più ampio diritto indennitario e dall'adozione per tutti delle stesse prevenzioni antinfortunistiche – quelle di volta in volta più avanzate, in accordo con il progresso delle conoscenze tecnico-scientifiche – e solleverebbe il datore dalla ricerca, non necessariamente coronata da successo, di soluzioni talvolta discutibili. Quale garanzia ulteriore potrebbe mai offrire un piccolo imprenditore, o un dirigente scolastico, rispetto a quelle previste da un protocollo generale, frutto dello studio dei migliori esperti del settore? La figura datoriale potrebbe così concentrarsi sulla rigorosa applicazione del protocollo e, così facendo, assolverebbe al proprio obbligo di garanzia.

È dunque necessario, alla luce di quanto argomentato, intervenire sul Codice penale per depenalizzare la colpa lieve datoriale in caso di infortunio ex artt. 589 e 590 cp (operazione a costo zero) nonché sul sistema indennitario per ampliarne la portata (il relativo costo è stimabile sulla base della casistica degli incidenti registrati dall'INAIL).

Sospensione dei viaggi di istruzione

La necessità di sospendere i viaggi di istruzione programmati durante l'anno scolastico 2019/20 ha dato origine a una situazione problematica per quanto riguarda la gestione dei relativi contratti sottoscritti tra le istituzioni scolastiche e le agenzie di viaggi, non ancora risolta per quanto riguarda le classi non terminali dei vari cicli di istruzione.

Alle famiglie che avevano già pagato acconti o saldato i costi dei viaggi sono stati assegnati dei voucher che, di fatto, hanno reso ultrattivi quei contratti fino alla primavera-estate del 2021. Numerose famiglie, però, anche sulla spinta della crisi economica causata dalla pandemia, stanno dando origine a contenziosi con le scuole al fine di rientrare in possesso delle somme sborsate.

È dunque necessario intervenire prevedendo il pieno ristoro delle famiglie coinvolte ma senza danneggiare le agenzie di viaggio, già duramente provate dalle conseguenze della pandemia.



Campagna massiva di tamponi rapidi nelle scuole

La possibilità di sottoporre la popolazione scolastica a test antigenici rapidi è stata evidenziata dal Ministero della salute nella Circolare 29 settembre 2020, n. 31400. Si tratta dei cosiddetti “tamponi veloci” che ben si prestano a questo utilizzo di massa.

Per consentire alle scuole di continuare a svolgere l’attività didattica in presenza, fondamentale per un corretto sviluppo formativo degli alunni e studenti, è fondamentale potenziare i servizi sanitari preposti alla diagnosi veloce dei casi sospetti per mantenere un elevato livello di sicurezza.

È dunque necessario un intervento legislativo che finanzia e consenta di pianificare una capillare campagna, su tutto il territorio nazionale, dei suddetti test antigenici da condursi presso le scuole con l’impiego di unità mobili della protezione civile.

Potenziamento dei trasporti pubblici locali

Come ho avuto modo di rappresentare in numerose occasioni di pubblico dibattito, il settore scuola si è impegnato moltissimo per garantire una ripartenza della didattica in presenza sotto adeguate condizioni di sicurezza. L’abnegazione e il senso dello Stato dei dirigenti scolastici e dei loro più diretti collaboratori sono stati e continuano a essere sotto gli occhi di tutti.

Si deve far sì, però, che anche altri settori del nostro Paese facciano la loro parte. In particolare, il TPL deve essere adeguatamente potenziato dotandolo di più mezzi e di più personale, per prevenire assembramenti sulle corse.

Vorrei sottolineare che praticamente tutte le aziende di trasporto privato sono da mesi senza lavoro e mantengono i dipendenti in cassa integrazione a spese della collettività. Sarebbe possibile integrare il servizio offerto dalle aziende di trasporto pubblico con quello che potrebbe essere fornito dal settore privato, concordando con le stesse – a livello nazionale o regionale o provinciale – un prezzo ragionevole, così da garantire ai nostri alunni un servizio confortevole e sicuro per raggiungere le scuole.

È dunque necessario un intervento legislativo per finanziare tale operazione.

Roma, 6 novembre 2020