

SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA

N.4/2020

La funzione dirigenziale nel difficile momento della gestione del COVID

di Anna Armone

Non è chiaro come un dirigente scolastico possa dichiarare che il contagio è avvenuto a scuola e contemporaneamente riconoscere di aver applicato le linee guida Inail e i protocolli di contratto alla diffusione del contagio

La pandemia dovuta alla diffusione del Covid-19 ha fatto emergere i punti deboli, debolissimi, del sistema scolastico. Ma non voglio considerare a tappeto tutti i punti denunciati da più parti, ma voglio soffermarmi sulla difficilissima funzione dirigenziale così come è e come deve essere agita in questo frangente.

Le scuole sono state prima chiuse senza alcuna riflessione approfondita su altre eventuali soluzioni adottabili, poi fatte oggetto di studi che hanno portato a soluzioni che vedremo avanti come vanno considerate. In mezzo al guado si sono trovati i dirigenti scolastici alle prese con problemi organizzativi e di gestione del personale. La possibilità di contagio all'interno della scuola ha evidenziato le responsabilità dirigenziali in qualità di datore di lavoro. L'Inail ha chiarito che i datori di lavoro pubblici non sono responsabili per i casi di contagio da Covid-19 se hanno seguito le linee guida sugli interventi di contrasto e prevenzione della malattia e i protocolli che l'Amministrazione ha approntato.

Dunque, nessuna responsabilità per il dirigente scolastico? Per mettere davvero i paletti intorno alla zona franca di garanzia di non responsabilità dirigenziale occorre chiarire quali sono i soggetti garantiti dall'assicurazione contro gli infortuni dell'Inail.

Il Covid-19 viene normativamente ricondotto entro la nozione di infortunio (sul lavoro), sulla scia di un orientamento giurisprudenziale piuttosto consolidato in materia di affezioni morbose che derivino da un agente patogeno estrinseco di natura virulenta (nel caso di specie il Covid-19); ciò anche in correlazione a quanto indicato per la trattazione dei casi di malattia infettive e parassitarie con la circolare Inail n. 74 del 23 novembre 1995

Relativamente all'organizzazione scolastica la riconduzione ad infortunio sul luogo di lavoro vale per il personale **(docente e ATA che per lo svolgimento della loro attività fanno uso di macchine elettriche ovvero frequentano un ambiente organizzato ove sono presenti le suddette macchine)** e per gli studenti durante lo svolgimento delle attività più a rischio, ossia quelle di laboratorio ed educazione fisica.

Per il personale e gli studenti, fuori dalle attività più a rischio, il contagio da Covid-19 avvenuto a scuola (da provare) è qualificato come malattia e sarebbe fuori dagli ambiti protetti. Come indicato dall'Inail nelle proprie circolari, la scelta di stressare il concetto di infortunio sino a estenderlo a fenomeni di contagio da virus, rispondeva a esigenze di maggior protezione del lavoratore, "prescindendo così dall'esatta individuazione del momento in cui il virus è stato contratto e consentendo di adeguare la tutela al rischio professionale insito nello svolgimento dell'attività sanitaria". Il tutto permettendo una tutela celere e certa del diritto lesa, senza gravare il lavoratore di un oneroso onere probatorio in ordine alla contrazione della malattia in occasione lavorativa.

L'Inail ha chiarito, già nel 2018, che *"In coerenza con quanto previsto dalla circolare n.28/2003 sussiste l'obbligo assicurativo degli insegnanti se per lo svolgimento della loro attività fanno uso di macchine elettriche (videoterminali, computer, fotocopiatrici, videoregistratori, mangianastri, proiettori ecc.) ovvero se frequentano un ambiente organizzato ove sono presenti le suddette macchine. Tuttavia, ai fini della tutela, è necessario che tale attività sia svolta dal lavoratore in modo abituale e non occasionale e ciò si verifica proprio nel caso in cui l'insegnante provvede sistematicamente ad elaborare il registro elettronico di classe,*

*mediante l'utilizzo del personal computer (sentenza Cassazione S.U. n. 3476/94). **La progressiva estensione dell'utilizzo della tecnologia informatica consentirà in proseguo la generalizzazione dell'obbligo assicurativo e della conseguente tutela contro infortuni e le malattie professionali agli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado (L. 135/12)***".

Ciò significa che la platea dei soggetti garantiti non è più quella originaria, ma si estende a condizioni che esulano dalla natura della singola prestazione di lavoro, ma si estendono "alla frequenza dell'ambiente organizzato..." .

Su questi presupposti, e passando attraverso numerose convergenti pronunce della Suprema Corte, si perviene oggi all' art. 42 comma 2, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 , che senza imbarazzi tratta il Covid-19 come un infortunio.

Il tema è di grande importanza in occasione della pandemia per definire la platea dei potenziali soggetti coperti dall'assicurazione Inail, considerando che l'integrazione a questa garanzia viene offerta dalle società assicuratrici con una vasta gamma di proposte. L'Ania afferma che in assenza di un'esclusione specifica questi rischi possano già essere coperti: **"le coperture malattia di norma non escludono il rischio di epidemia o di pandemia"**. In pratica, se la polizza malattia è generica e prevede la pandemia, il rischio Covid-19 è compreso. Se, al contrario, la polizza analiticamente prevede malattie infettive, il rischio Covid-19 è escluso. Non abbiamo ancora forme di protezione che si conciliano con strumenti di natura parametrica (ossia in cui il risarcimento viene erogato sulla base dell'andamento di indici/parametri oggettivi). **Eiopa** (European insurance and occupationalpensions authority) nella sua recente raccomandazione del 1° aprile 2020, invita le imprese a **"fornire ai consumatori informazioni chiare e tempestive sui diritti contrattuali per garantire che i consumatori comprendano la portata della loro copertura e le esenzioni applicabili, con particolare riguardo agli eventuali effetti derivanti dal Covid-19 e garantire loro un trattamento corretto..."** .

Non si tratta di una mera astrazione teorica: è infatti certo che, dopo la norma emergenziale, molti assicurati con polizze infortuni, se vittime di Covid-19 o eredi di vittime di Covid-19, potranno provare a chiedere l'indennizzo proprio sull'onda della recente definizione normativa. E lo potranno fare a maggior ragione invocando la tanto declamata (e purtroppo verificata) aggressività di quel virus, enfatizzando l'esistenza di una causa autenticamente violenta, oltre che esterna e fortuita.

Nulla quaestio per quei contratti che, a fronte della natura ibrida delle fattispecie infettive e della loro qualificazione in termini di malattia/infortuni, hanno correttamente provveduto a specificare, all'interno delle loro condizioni generali di assicurazione, se la copertura includa o meno le infezioni virulente (frequenti sono infatti le esplicite esclusioni, o inclusioni parziali, come ad esempio, per le infezioni derivanti da puntura di insetto, rispetto alle quali un certo traumatismo violento si può comunque ravvisare).

Peraltro, non trattandosi di assicurazioni obbligatorie e fermi i requisiti genetici di adeguatezza della copertura, l'impresa assicurativa rimane libera di fissare a suo piacimento le regole del gioco, ampliando o restringendo l'interpretazione dell'area di copertura naturalmente correlata al rischio assicurato.

La polizza Covid-19 è una polizza malattia che garantisce la diaria in caso di ricovero ospedaliero. Dov'è il problema? Nella possibilità concreta del riconoscimento del diritto alla diaria in caso di ricovero dovuto al Covid-19. Le attuali polizze proposte dal mercato prevedono, quale elemento imprescindibile, la documentazione relativa alla circostanza causa-effetto: luogo di lavoro-contagio. **Non è chiaro come un dirigente scolastico possa dichiarare che il contagio è avvenuto a scuola e contemporaneamente riconoscere di aver applicato le linee guida Inail e i protocolli di contratto alla diffusione del contagio.** L'attenzione deve essere posta alla fase pre-contrattuale, nella quale l'analisi delle clausole richiede un approfondimento finalizzato a verificare che la spesa non si riveli del tutto inutile a fronte di una sorta di riconoscimento capestro del nesso di causalità da parte del dirigente.

Dunque, attenzione!!!!

Ed ora veniamo al contenuto di questo numero.

Iniziamo con il pezzo di **Renato Loiero** su "Federalismo fiscale e LEP nel settore dell'istruzione: lo stato dell'arte". La scelta di tale tema è fondamentale per riportare l'attenzione su un tema che oramai sembra aver perso il suo appeal. La previsione inattuata della L. 42/2009 sul federalismo è accompagnata dalla mancata attuazione dell'art. 117 della Costituzione nella previsione della definizione dei LEP nei diritti civili e sociali, tra i quali l'istruzione. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rappresenta una tematica estremamente complessa, di difficile interpretazione. I livelli essenziali relativamente alle materie

dell'istruzione e della formazione sono da considerare come gli strumenti attraverso i quali realizzare l'eguaglianza sostanziale, ovvero gli strumenti per la esplicitazione di prestazioni atte a essere garantite su tutto il territorio nazionale.

Mario Maviglia ricostruisce l'iter logico sistemico dell'autonomia scolastica, toccando gli snodi essenziali dell'evoluzione autonomistica e dei suoi fallimenti. L'autore fa un inciso anche sulla funzione dirigenziale e sua dimensione organizzativa "solitaria", capo di un esercito di soldati senza ufficiali.

Maurizia Migliori, sulla scorta della sua esperienza lavorativa, descrive i nuclei fondamentali della funzione ispettiva e le criticità storiche di una funzione che, ancora oggi, non trova una sua declinazione chiara. Come afferma l'autrice, "sebbene la necessità di un corpo ispettivo autonomo e indipendente sia un'esigenza riconosciuta a livello nazionale ed internazionale, appare chiaro che, al momento occorre un forte recupero, anche sul piano culturale di questa fondamentale figura professionale e più in generale della cultura del dato e dell'*accountability*. In questo momento di crisi, si può affermare che ormai non esiste in Italia un vero e proprio modello di Ispettorato scolastico".

Paola Perlini, alla luce della sua grande esperienza nella scuola, ricostruisce l'importante percorso del Direttore dei servizi generali e amministrativi, intercalando lo sviluppo della figura con le grandi riforme che hanno attraversato la scuola nel corso del tempo. Ne emerge un profilo di grande responsabilità anche nel supporto al complesso e complessivo meccanismo del funzionamento dell'organizzazione scolastica.

Ivana Summa affronta il tema del *service learning*. Nello specifico, riprendendo le parole dell'autrice, è una proposta pedagogica, didattica e metodologica che unisce il *Service* (l'esercizio concreto della cittadinanza che comporta l'assunzione di un impegno) e il *Learning* (un apprendimento significativo perché situato e partecipato), in risposta alla soddisfazione di un reale bisogno, vero e sentito nel territorio, che spinge a lavorare *con e per* la propria comunità.

Vanna Monducci descrive compiutamente il percorso delle istituzioni scolastiche, e in particolare il ruolo del dirigente, nell'affrontare la pandemia, con gli interventi di tipo didattico e organizzativo. L'esemplificazione delle modalità per affrontare questo momento storico parte dalle disposizioni operative del Governo e dell'amministrazione, ma si accompagna dalle riflessioni di alcuni dirigenti impegnati nell'emergenza.

Carmen Iuvone illustra le modifiche apportate alla disciplina del procedimento amministrativo dal decreto legge n. 76 del 2020, cd. Decreto semplificazioni. L'exkursus è analitico e sistematico. Può sembrare, questa, una materia difficilmente applicabile alle istituzioni scolastiche, ma non è così. Il coinvolgimento dell'istituzione scolastica in procedimenti amministrativi attivati dalla stessa Amministrazione o da amministrazioni territoriali, richiede di essere consapevoli dei meccanismi regolativi dell'azione amministrativa.

Federica Marotta affronta la tematica della valutazione degli alunni da parte dei docenti. Compito non sempre facile, soprattutto relativamente al comportamento - aspetto su cui ci si è maggiormente concentrati in questa sede - e che, per forza di cose, in questo periodo difficile a causa di una pandemia che ha richiesto un repentino adattamento del sistema scolastico ad una nuova tipologia di insegnamento e ad un nuovo metodo di somministrazione delle lezioni, ha trovato integrazione con altri indicatori, non sempre semplici da identificare e da valutare. Sul tema si è avuto modo di leggere quanto espresso con sentenza n.540/2020 dal TAR Piemonte.

Giuliana Costantini recensisce tre libri, molto diversi tra di loro. Il primo libro, di Marcello Domini ***Di guerra e di noi***, è un romanzo storico che abbraccia gli anni dal 1917 al 1945. Tratta di una saga familiare, quella dei Chiusoli, fratelli divisi dalla perdita del padre nella "grande guerra", ovvero quella del 1915-18, che seguiranno strade diverse. Il senso di questa storia è nell'essenza di un'umanità che rimane nei due protagonisti, benché schierati su fronti opposti. Il secondo libro, di Mario Maviglia ***Sopravvivere a scuola - Manuale di istruzione***, è uno sguardo critico sugli attori della scuola, sguardo disincantato e ironico e un richiamo nostalgico alla "scuola" così distrattamente richiamata dagli stessi attori. Il terzo libro, di Remo

Papino *Vita, morte e miracoli di Bonfiglio Liborio*, racconta di questo personaggio che definire "particolare" è riduttivo, bizzarro, deluso da un progresso che l'ha emarginato completamente, dalla vita proletaria in città che ha scambiato per un'esperienza felice. Bonfiglio Liborio vorrà tuttavia una tomba con la scritta "fiommista", memore di lotte che pure sono state per lui fonte non di riscatto, ma di dolore, non più paesano, ma nemmeno cittadino, sospeso a metà fra la campagna verde e la fabbrica grigia.

Chiudiamo il numero con la rassegna cinematografica curata da **Vincenzo Palermo**. Il primo titolo è la Serie TV Disney *The Mandalorian*, che narra di un eroe solitario, un cowboy spaziale senza volto né nome - è semplicemente Mando - imbrigliato nella sua armatura e inviato a recuperare un misterioso personaggio per conto del gruppo di mercenari per cui lavora. *American Honey*, secondo titolo, è una scintillante storia d'amore che corre sul filo di un sentimento cinico e beffardo, come il "cuore nero" conradiano di un'America senza più vita. Il terzo titolo *Miss Marx* racconta della vicenda pubblica e privata di Eleanor Marx, la più tenace delle tre figlie del filosofo tedesco Karl Marx.

Ricordo ai nostri lettori che la scelta di ospitare le due rubriche ha come scopo di mettere a disposizione dei dirigenti e degli insegnanti strumenti di arricchimento nella formazione dei ragazzi "pescati" dalla contemporaneità, nello sforzo di avvicinare, più che di allineare, quanto più possibile, il mondo degli adulti a quello dei giovani attraverso il percorso educativo e didattico. **X**