

Ai Direttori Regionali italiani
Ai Dirigenti scolastici italiani
Ai Sindaci dei Comuni italiani
Ai Responsabili dei Servizi educativi per l'Infanzia italiani
Ai professionisti del settore scolastico

VADEMECUM PER LA CORRETTA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 119/2017

PREMESSA

Il presente documento, che consente una puntuale applicazione della legge 119/2017 e nel contempo permette di evitare il verificarsi di danni irreparabili per i minori coinvolti, è stato redatto con lo scopo di supportare l'operato dei professionisti del settore scolastico e di sostenere le famiglie.

Su richiesta (sca@lascuolacheaccoglie.org), *La Scuola Che Accoglie* si rende disponibile a inviare il presente documento tramite PEC ai Dirigenti scolastici / Responsabili dei Servizi educativi ed è pronta, nei limiti delle proprie disponibilità locali, ad accompagnare i genitori agli eventuali colloqui con i DS / RSE.

VALIDITÀ DELLE CIRCOLARI

Va innanzitutto chiarito che nell'ordinamento giuridico italiano vige una rigida gerarchia delle fonti normative:

- al primo posto vi è la Costituzione, norma fondamentale dell'ordinamento che non può essere violata o modificata da norme di rango inferiore;
- seguono le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, poi le leggi ordinarie (siano esse leggi, decreti legge o decreti legislativi), che sono fonti di secondo livello;
- successivamente vi sono le norme statali regolamentari e le leggi regionali, fonti normative di terzo livello;
- infine, all'ultimo grado della piramide, vi sono le consuetudini, ovvero quelle "abitudini" che, consolidate negli anni, sono accettate da tutti ormai come "leggi".

Mancano del tutto, nella gerarchia delle fonti normative, le circolari, siano esse ministeriali o regionali, in quanto trattasi di **atti privi di potere normativo** ma vincolanti - **solo se aderenti alla legge - unicamente per il personale interno all'amministrazione che le ha adottate.**

La giurisprudenza al riguardo è unanime e stabilisce che: "Le circolari amministrative, in quanto atti di indirizzo interpretativo, non sono vincolanti per i soggetti estranei all'amministrazione, mentre per gli organi destinatari sono vincolanti **solo se legittime.**" (Consiglio di Stato 4859/2012; C.d.S. 112/98; Tar Lazio Roma 5201/12; Tar Lazio Roma 4388/11; Tar Puglia Bari 428/09).

Di grande rilievo, sul punto, le seguenti pronunce:

- "Il contenuto interpretativo di una circolare (- - -) non assume valore vincolante **se non in quanto e nei limiti in cui la portata dispositiva della normativa esaminata sia correttamente ricostruita**, essendo **da escludere** che possano essere introdotti, in via interpretativa, **precetti innovativi, e quindi modificativi**, delle norme di rango superiore." (T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 15/09/2005, n. 14592)
- "Le circolari interpretative non dispensano gli organi della p.a. cui sono dirette **dall'interpretare le norme primarie e secondarie**, in sede di applicazione dei criteri contenuti nelle stesse, **in base all'esatto valore che esse hanno in base ai principi dell'ermeneutica.**" (Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 23/12/1999, n. 667)

Questi principi sono di fondamentale importanza per i professionisti del settore scolastico e sanitario che si troveranno ad applicare la legge 119/2017, perché sanciscono che **solo il dettato normativo**, quindi il testo della legge, può ispirare l'attività dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio, perché la circolare, oltre a non poter in alcun modo introdurre precetti nuovi o diversi rispetto alla legge, ha valore **se e solo se** è rispettosa dei precetti normativi.

Gli operatori del settore scolastico e sanitario dovranno attenersi esclusivamente al testo della legge 119/2017 ed applicare le successive circolari solo nella misura in cui siano **di quel testo rispettose**, potendo, qualora adottassero decisioni non previste dal testo normativo ma solo dalle circolari, subire azioni legali da parte del cittadino danneggiato da tale comportamento.

REQUISITI D'ACCESSO A SCUOLA PER I BAMBINI DI FASCIA D'ETÀ COMPRESA TRA 0 E 6 ANNI

Ciò premesso, limitando l'esame alla sola situazione dei bambini **non in regola** con il nuovo obbligo vaccinale e facenti parte della fascia di età 0-6 anni, la legge 119/2017 prevede l'onere di deposito, alla segreteria scolastica, dei seguenti documenti da parte dei genitori:

1. "idonea documentazione comprovante l'**effettuazione** delle vaccinazioni obbligatorie indicate all'articolo 1";
2. (idonea documentazione comprovante N.d.R.) "**l'esonero, l'omissione o il differimento** delle stesse in relazione a quanto previsto dall'articolo 1, commi 2 e 3";
3. (idonea documentazione comprovante N.d.R.) "la **presentazione della formale richiesta di vaccinazione** all'azienda sanitaria locale territorialmente competente".

Solo per i minori appartenenti alla fascia d'età 0-6 anni questi documenti costituiscono requisito di accesso. Per completezza espositiva si precisa che gli stessi documenti sono richiesti anche per la fascia d'età 6-16, ma non costituiscono requisito di accesso alla struttura scolastica.

La legge non prevede alcun altro incombente in capo alle famiglie.

Ciò significa che **qualunque ulteriore o diverso documento** dovesse essere richiesto dagli Istituti Scolastici alle famiglie, in base a circolari applicative, **non potrà costituire in nessun caso condizione all'accesso del minore** alla struttura scolastica, poiché, come precisato, le circolari non possono "introdurre precetti innovativi o modificativi" della legge.

Pertanto la prassi invalsa in alcuni istituti scolastici di pretendere, pena il mancato accesso, la compilazione anche di ulteriori documenti quali informative privacy o autodichiarazioni **è prassi illegittima** ed espone i Dirigenti scolastici e i Responsabili dei Servizi educativi al rischio di azioni giudiziarie anche penali da parte dei genitori.

IL TERMINE DEL 10 MARZO 2018

La legge prevede inoltre che il termine del 10 marzo 2018 sia riferibile soltanto a coloro che, **già in regola con il nuovo calendario vaccinale**, abbiano depositato, anziché direttamente la documentazione originale (libretto vaccinale o certificato vaccinale), una **dichiarazione sostitutiva** ai sensi del D.P.R. 445/00.

Ciò si evince chiaramente dal dettato normativo:

Art. 5 co. 1 L. 119/17: "La documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie **può essere sostituita** dalla dichiarazione resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; **in tale caso**, la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie deve essere presentata entro il **10 marzo 2018**."

Questa interpretazione è stata, peraltro, confermata anche dalla Circolare Congiunta MIUR/MINISTERO DELLA SALUTE dd. 01/09/2017 la quale, a pag. 4, riporta il seguente passaggio:

"In luogo della documentazione **comprovante** l'effettuazione delle vaccinazioni (**par. 1 lett. a**) i genitori/tutori/affidatari potranno presentare una dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 2000 nr. 445 entro i termini di cui sopra. **In tal caso** la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni dovrà comunque essere prodotta entro il **10 marzo 2018**."

Il par. 1 lett. a) (pag. 3 della circolare citata) è quello riferibile a coloro i quali sono **in regola con l'obbligo vaccinale**, a conferma pertanto che il termine del 10 marzo riguarda **solo questa categoria di soggetti e nessun altro**.

Tutte le Circolari precedenti o successive a quella sopracitata, che avessero individuato nel 10 marzo 2018 un termine valevole per tutti i minori entro il quale dimostrare di aver assolto all'obbligo vaccinale devono ritenersi **in contrasto con il dettato normativo e quindi illegittime oltre che palesemente errate**.

L'unico termine, peraltro **neppure perentorio** (quindi non inderogabile), valevole per la categoria di minori NON in regola con l'obbligo vaccinale è quello previsto dall'art. 3 co. 1 L. 119/17 che prevede che le vaccinazioni debbano essere completate "**entro la fine dell'anno scolastico**."

DECADENZA DALL'ISCRIZIONE/MANCATO ACCESSO A SCUOLA

Il punto più controverso della legge e delle successive circolari riguarda il mancato accesso dei minori non in regola con la documentazione o l'eventuale espulsione (rectius: decadenza) degli stessi dagli istituti scolastici.

Anche in questo caso, anzi ancor più in questo caso, posto che si tratti di previsioni gravemente penalizzanti nei confronti dei minori, è dovere dei professionisti scolastici e sanitari attenersi scrupolosamente al dettato normativo.

L'art. 3 co. III L. 119/17 stabilisce che **“Per i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia, ivi incluse quelle private non paritarie, la presentazione della documentazione di cui al comma 1 costituisce requisito di accesso.”**

Questo significa che, per la fascia 0-6 anni e per le strutture menzionate, il deposito dei **(soli)** documenti richiesti **(dalla legge)** sia requisito indispensabile per consentire l'accesso del minore alla struttura.

In assenza dei documenti richiesti dalla legge, quindi, la struttura scolastica dovrà adottare un provvedimento di diniego di accesso, debitamente motivato, che potrà essere impugnato dagli interessati dinanzi alle competenti autorità.

Ove però la documentazione fosse in regola, nessun provvedimento potrà essere adottato, né di mancato accesso né - **in corso di anno scolastico - di espulsione/decadenza**, e ciò almeno **fino all'anno scolastico 2019/2020** (consultare anche il paragrafo successivo: **PROCEDURA SEMPLIFICATA NELLE REGIONI CHE HANNO ISTITUITO ANAGRAFE VACCINALE**).

Tale conclusione discende da un attento esame della normativa.

La legge prevede infatti, all'art. 3 co. II, che **“La mancata presentazione della documentazione di cui al comma 1 nei termini previsti, è segnalata, entro i successivi dieci giorni, (- - -) all'azienda sanitaria locale che, qualora la medesima o altra azienda sanitaria non si sia già attivata in ordine alla violazione del medesimo obbligo vaccinale, provvede agli adempimenti di competenza e, ricorrendone i presupposti, a quelli di cui all'articolo I, comma 4.”**

L'art. 1, comma 4 dispone che:

“In caso di mancata osservanza dell'obbligo vaccinale di cui al presente articolo, i genitori esercenti la responsabilità genitoriale, i tutori o i soggetti affidatari sono convocati dall'azienda sanitaria locale territorialmente competente per un colloquio al fine di fornire ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e di sollecitarne l'effettuazione. In caso di mancata effettuazione delle vaccinazioni di cui ai commi 1 e 1-bis, ai genitori esercenti la responsabilità genitoriale, ai tutori o ai soggetti affidatari ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, e' comminata la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cento a euro cinquecento.”

La legge distingue quindi **due ipotesi**:

1. **la mancata osservanza dell'obbligo vaccinale:** (art. 1 co. 4), che comporta l'incardinarsi di un iter di colloqui con la ASL, **l'esito negativo dei quali si conclude con la comminazione di una sanzione;**
2. **la mancata presentazione della documentazione** (art. 3 co. 2) che, pur essendo diverso presupposto, porta alle stesse conseguenze di cui sopra.

Soltanto a partire dall'anno scolastico 2019/2020, invece (consultare anche il paragrafo successivo: **PROCEDURA SEMPLIFICATA NELLE REGIONI CHE HANNO ISTITUITO ANAGRAFE VACCINALE**), il mancato deposito della documentazione, oltre alla comminazione della sanzione, comporterà anche la decadenza dall'iscrizione ai sensi dell'**art. 3 bis, co. 4 e 5**, che si riporta.

Art. 3-bis “Misure di semplificazione degli adempimenti vaccinali (- - -) a decorrere dall'anno 2019 (dall'anno scolastico 2019/2020 N.d.R.)”:

“4. Entro il 20 luglio i dirigenti scolastici delle istituzioni del sistema nazionale di istruzione e i responsabili dei servizi educativi per l'infanzia, dei centri di formazione professionale regionale e delle scuole private non paritarie trasmettono la documentazione di cui al comma 3 pervenuta, ovvero ne comunicano l'eventuale mancato deposito, alla azienda sanitaria locale che, qualora la medesima o altra azienda sanitaria non si sia già attivata in ordine alla violazione del medesimo obbligo vaccinale, provvede agli adempimenti di competenza e, ricorrendone i presupposti, a quello di cui all'articolo 1, comma 4.

5. Per i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia, ivi incluse quelle private non paritarie, la mancata presentazione della documentazione di cui al comma 3 nei termini previsti comporta la decadenza dall'iscrizione. Per gli altri gradi di istruzione e per i centri di formazione professionale regionale, la mancata presentazione della documentazione di cui al comma 3 nei termini previsti non determina la decadenza dall'iscrizione ne' impedisce la partecipazione agli esami.”

PROCEDURA SEMPLIFICATA NELLE REGIONI CHE HANNO ISTITUITO ANAGRAFE VACCINALE

Il decreto-legge 16 ottobre 2017 n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili, convertito con la legge n. 172/2017 pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 5 dicembre 2017, prevede che:

«Art. 18-ter.

(Misure indifferibili di semplificazione degli adempimenti vaccinali per l'iscrizione alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione, ai servizi educativi per l'infanzia, ai centri di formazione professionale regionale e alle scuole private non paritarie).

1. Nelle sole regioni e province autonome presso le quali sono già state istituite anagrafi vaccinali, le disposizioni di cui all'articolo 3-bis, commi da 1 a 4, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, sono applicabili a decorrere dall'anno scolastico 2018/2019 e dall'inizio del calendario dei servizi educativi per l'infanzia e dei corsi per i centri di formazione professionale regionale 2018/2019, nel rispetto delle modalità operative congiuntamente definite dal Ministero della salute e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, **sentito il Garante per la protezione dei dati personali**.

2. Nelle medesime regioni e province autonome, le disposizioni di cui al comma 1 sono applicabili già per l'anno scolastico e il calendario dei servizi educativi per l'infanzia e dei corsi per i centri di formazione professionale regionale in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, a condizione che il controllo sul rispetto degli adempimenti vaccinali si concluda entro il 10 marzo 2018.».

Ciò significa che, **nelle sole regioni in cui sia stata già istituita l'anagrafe vaccinale**, è possibile anticipare - a decorrere dall'a.s. 2017/2018 - la procedura semplificata che la legge 119/2017 prevedeva a decorrere dall'a.s. 2019/2020, ma **solo in caso di un parere positivo del Garante per la protezione dei dati personali (ultimo parere negativo del 20 ottobre 2017; consultare il paragrafo successivo "TRATTAMENTO DEI DATI SENSIBILI") o in presenza di un esplicito consenso scritto dei genitori dei minori**.

Pertanto, **in mancanza di un parere positivo del Garante per la protezione dei dati personali (che finora si è sempre espresso negativamente) o di un esplicito consenso scritto dei genitori dei minori, nelle sole regioni in cui sia stata istituita l'anagrafe vaccinale non è possibile applicare, già a decorrere dall'a.s. 2017/2018, la semplificazione prevista dall'articolo 3-bis, commi da 1 a 4, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, che contempla lo scambio diretto e reciproco degli elenchi degli iscritti fra istituzioni scolastiche e aziende sanitarie territorialmente competenti.**

In assenza delle sopra citate autorizzazioni del Garante o dei genitori, la procedura semplificata non dovrà essere applicata ma potrà essere messa in atto, come previsto dall'art. 3-bis della legge 119/2017, soltanto a decorrere dall'a.s. 2019/2020.

Le circolari che contemplino già dall'anno scolastico 2017/18 prassi operative che vadano **al di là di semplici modus operandi**, ma che **anticipino di due anni conseguenze pregiudizievoli per i genitori** (ovvero la possibilità di subire un provvedimento espulsivo/decadenziale prima del tempo) sono da considerarsi senza dubbio illegittime poiché introducono **precetti innovativi, e quindi modificativi**, delle norme di rango superiore. (Tar Campania 14592/05).

TRATTAMENTO DEI DATI SENSIBILI

Ai sensi dell'art. 4 co. 1 lett. b) del Codice Privacy (D.Lgs 196/03) sono dati sensibili "i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare **lo stato di salute** e la vita sessuale."

Sono certamente rientranti nella categoria i dati relativi alle vaccinazioni, poiché attengono, anche se *lato sensu*, allo stato di salute del soggetto e lo conferma la necessità di autorizzazione da parte del Garante della Privacy alla trasmissione di queste informazioni tra scuole e ASL (autorizzazione che ad oggi è stata negata, potendo le scuole trasmettere alle ASL soltanto gli elenchi degli iscritti e non altro).

Costituiscono a maggior ragione dati sensibili le eventuali condizioni di esonero/differimento delle vaccinazioni, che potrebbero addirittura rivelare la presenza di patologie più o meno gravi che sconsiglino le vaccinazioni sul soggetto interessato.

Di conseguenza, non è possibile non solo la diffusione in alcun modo di questi dati, che invece devono essere trattati con la massima riservatezza e con scrupolosa osservanza della normativa in tema di privacy da parte delle scuole e delle ASL, ma altresì l'utilizzo di tali dati in modo che si verifichino comportamenti discriminatori nei confronti dei minori, di qualunque tipo questi comportamenti siano.

Infine si precisa che il **Garante per la protezione dei dati personali**, per mezzo di 3 lettere datate 20 ottobre 2017 e indirizzate alle regioni Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna, **ha negato alle ASL il consenso a trasmettere alle scuole l'elenco dei bambini in regola e di quelli non in regola con gli adempimenti vaccinali** (Fonte Garante per la protezione dei dati personali: Lettera 1. <http://garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/7037400>; Lettera 2. <http://garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/7055689>; Lettera 3. <http://garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/7055771>), dunque **la Legge sulla privacy non prevede alcuna trasmissione di dati sensibili dalle ASL alle scuole e di conseguenza le scuole non sono tenute a conoscere lo stato vaccinale degli studenti senza il consenso dei genitori**.

Si evince quindi che viola la normativa in tema di privacy, ed espone le strutture scolastiche al rischio di pesanti sanzioni (artt. 161 e ss. Codice Privacy), **qualunque divulgazione, diffusione, comunicazione a terzi della situazione vaccinale dei minori** iscritti a scuola, e qualunque iniziativa intrapresa dal personale scolastico che comporti per i minori **il dover comunicare tali dati alla classe o ad altri bambini**.

BUON SENSO

Si consenta un inciso che nulla ha a che vedere con l'aspetto giuridico della questione, ma semmai con quello umano ed emotivo.

La legge 119/2017 ha portato i vaccini obbligatori da quattro a dieci nell'arco di un mese, in piena estate. La gran parte dei bambini erano perfettamente in regola con i vaccini loro imposti per coorte di nascita, che erano, lo rammentiamo, soltanto quattro. Questi bambini, fino al giorno prima, venivano accolti senza alcun problema nelle comunità infantili, mangiavano, giocavano, dormivano insieme ai loro compagni, senza che ciò abbia mai dato mai adito ad alcun problema, né ad alcuna epidemia, perché la "presunta" epidemia di morbillo che ha colpito il nostro paese nel corrente anno ha coinvolto per il 57% dei casi la fascia di età 15-39 anni e per il 17% la fascia oltre i 39 anni (tot. 74%). (Fonte Istituto Superiore di Sanità: http://www.salute.gov.it/portale/temi/documenti/morbillo/Bollettino_morbillo_35-2017.pdf)

Ciò significa che il problema non ha mai riguardato, fino ad oggi, le comunità infantili.

Ciò premesso, non vi è alcuna ragione di discriminare, emarginare, separare dagli altri bambini i minori che hanno intrapreso l'iter della regolarizzazione con l'azienda sanitaria, poiché essi sono bambini **in perfetta salute e non portatori di alcuna malattia**, non costituiscono pertanto un rischio per i loro compagni.

Non va dimenticato che nel nostro ordinamento sono **vietati gli atti discriminatori** ed episodi inaccettabili, come quelli che si sono verificati in alcuni istituti italiani, che hanno visto ad esempio, durante la mensa, bambini non vaccinati separati da quelli vaccinati, episodi che possono lasciare sui bambini strascichi indelebili e ferite che non potranno più rimarginarsi.

Fino a quando la mia stella brillerà (2015) - Liliana Segre (1930)

"Un giorno, dopo che ero stata espulsa, la maestra Cesarina venne a casa a parlare con papà, glielo aveva chiesto lui. Io mi nascosti per ascoltare di nascosto. Ero sicura che la maestra avrebbe detto a papà che c'era stato un errore, che il giorno dopo sarei potuta tornare al mio banco, che quelle regole erano orribili e assurde, forse gli avrebbe anche detto che le mancavano e che mancavo a tutta la classe. Chissà quante amiche speravano di vedermi tornare in classe con loro, come prima delle leggi razziali...

Invece sentii l'appello accorato di papà che diceva che era un'ingiustizia tenermi lontana dalla scuola e che io ci soffrivo.

E poi ascoltai la maestra Cesarina che gli rispondeva: "Sì, ma scusi, io che cosa c'entro? Non compete mica a me decidere se Liliana può tornare oppure no. Non le ho fatte mica io le leggi".

Ascoltavo. Quelle parole continuavano a ronzarmi in testa come un'ape fastidiosa. 'Non le ho fatte mica io'. Be, sì certo, in effetti non le aveva fatte lei. Come darle torto? Però, che delusione provai in quel momento. Nella sua voce non c'era partecipazione, ne ero certa, non c'era un filo di dispiacere. Non disse nemmeno che le mancavano, non riferì niente sulle mie compagne, nessun saluto, nessun ricordo.

Ero scivolata via in silenzio e il mio banco vuoto non era una gran perdita: in fondo era questo che avevo appena sentito.

Lei non c'entrava, non era un problema suo.

Così la mia maestra si puliva la coscienza. Se ne lavava le mani.
Come se la mia espulsione da scuola non la riguardasse affatto.
Me ne andai prima di vederla uscire di casa. Lei non chiese di salutarmi.

In tutta questa storia delle leggi razziali e dei diritti che giorno dopo giorno ci toglievano come fossimo persone pericolose e da tenere lontane dagli altri cittadini, comincia a realizzare una cosa, e fu quello a sembrarmi veramente assurdo. Quello che accadeva a noi ebrei avveniva nell'indifferenza generale.

Per tutti era come se niente fosse.

L'indifferenza fa male. È l'arma peggiore. La più potente.
Perché se qualcuno ti affronta e ti vuole fare del male, puoi difenderti.
Ma se intorno a te c'è il silenzio, come fai a difenderti?"

La Scuola Che Accoglie
www.lascuolacheaccoglie.blogspot.it
sca@lascuolacheaccoglie.org
PEC: lascuolacheaccoglie@pec.lascuolacheaccoglie.org