

PROFILI DI RESPONSABILITÀ NELLA SICUREZZA A SCUOLA

■ Premessa

Il Decreto Ministeriale n° 292 del 21 giugno 1996 all'art 1 lett. C) individua " ...i **capì delle Istituzioni scolastiche** [ndr: così erano definiti i direttori didattici e i presidi prima della denominazione di dirigenti scolastici di cui all'art. 25 D.Lgs 165/01]" come **datori di lavoro** così come definiti nel DLgs 626/94 poi modificato dal Dlgs 81/08 (art. 2 c. 1 lett. b). Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, c. 2, del D.Lgs n. 165/01, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione. 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. Ora occorre distinguere i profili di responsabilità nella scuola.

Responsabilità del dirigente scolastico

Gestione delle attività scolastiche lavorative e sociali svolte nel plesso scolastico (responsabile dell'organizzazione e gestione delle attività scolastiche ed extrascolastiche caratterizzate dalla presenza di lavoratori, studenti e "terzi" quali ad es. genitori, visitatori, operatori di altre ditte, utenti delle palestre ecc.).

Identificare e ridurre/eliminare i fattori di rischio:

- connessi con l'esercizio delle attività svolte
- connessi con l'utilizzo di locali/impianti

Dopo aver «**verificato**» la necessità di interventi **deve richiedere** al proprietario dell'edificio gli adeguamenti necessari.

Responsabilità dell'ente proprietario dell'edificio scolastico

Gestione della sicurezza funzionale e strutturale del plesso scolastico (responsabile delle strutture e degli impianti). Deve provvedere alla manutenzione degli edifici (ordinaria / straordinaria). Sostituzione elementi obsoleti, agibilità edificio, superamento barriere architettoniche, verifiche periodiche impianti prevenzione incendi. La legge n° 23 dell' 11/1/1996 "Norme per l'edilizia scolastica" fissa le competenze degli Enti Locali (realizzazione, fornitura e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici , spese per l'arredamento e impianti, parere su adeguatezza dei locali ovvero ad assumere formale impegno ad adeguare tali locali contestualmente all'impianto delle attrezzature. Possibilità per gli Enti di delegare alle singole istituzioni scolastiche, su loro richiesta, funzioni relative alla manutenzione ordinaria degli edifici destinati ad uso scolastico).

In capo al dirigente scolastico restano gli obblighi del datore di lavoro e del dirigente fissati dall'art.18 del DLgs 81/08 e, in particolare, al comma 3 si precisa che : "*...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..*" .

Secondo l'art 5 del DM 382/98 il dirigente scolastico non dovrà limitarsi alla mera segnalazione della problematica al soggetto proprietario o convenzionato, onde non incorrere comunque in responsabilità di natura civile e penale. Infatti nel caso in cui **il dirigente scolastico "... ravvisi grave ed immediato pregiudizio alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e/o degli allievi,..."**, sentito l'RSPP, **adotterà immediatamente "... ogni misura idonea a contenere o eliminare lo stato di pregiudizio informandone contemporaneamente l'ente locale per gli adempimenti di obbligo..."** Quindi adotterà ogni misura precauzionale (compensativa) atta ad impedire qualsiasi forma di pericolo per la salute e la sicurezza degli occupanti e dovrà essere supportato dai soggetti già individuati nel DVR e nelle procedure di emergenza. **E' necessario pertanto che il dirigente scolastico adotti tutti gli accorgimenti necessari per risolvere temporaneamente la situazione (ad es. delimitazione o chiusura degli spazi a rischio) .**

Rapporto del dirigente scolastico con gli Enti Locali

La C.M. 119 del 29/4/1999 sottolinea "...come il rapporto tra le istituzioni scolastiche e gli Enti locali (Comuni o Province) **vada sviluppato nel segno della migliore integrazione e con ogni spirito collaborativo**, considerata la stretta connessione tra Ente locale e Scuola, sia per gli aspetti tecnici, attinenti la fornitura e la manutenzione delle strutture, sia per quelli generali di espressione della comunità locale... **si raccomanda**, pertanto, a tutte le componenti interessate, pur nell'esercizio di ruoli e funzioni che in taluni casi possono prospettarsi in posizioni dialettiche, **di tenere comunque e sempre presente la necessità di operare nello spirito della massima apertura e collaborazione, in un'ottica di fattiva sinergia di obiettivi e risorse...**"

■ Aspetti problematici che richiedono interventi urgenti e risolutivi

Dallo scenario esposto appare del tutto evidente che l'esercizio della tutela della salute e della sicurezza delle persone, che a qualunque titolo frequentano i locali ad uso scolastico, deve essere attuato in concerto tra molteplici soggetti, ognuno avente diverso profilo di responsabilità e risorse economiche dedicate. E' necessario raccordare gli interventi strutturali, la cui competenza ricade sugli Enti proprietari degli edifici (di norma Comuni e Province), con gli obblighi di prevenzione e gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro previsti dal Dlgs 81/08. Teniamo conto che, nonostante siano ampiamente scaduti i termini, **non è stato ancora emanato il provvedimento ministeriale che doveva regolamentare l'applicazione del D.Lgs.81/08 nelle istituzioni scolastiche, in recepimento dell'art.3 c.2 dello stesso Decreto**. L'auspicato decreto interministeriale - di cui però non si ha, al momento, nessuna notizia- potrebbe meglio definire i rapporti tra proprietà e direzione scolastica. In quella sede potrebbero trovare soluzione adeguata molteplici questioni relative alla responsabilità dei dirigenti scolastici nella qualità di datori di lavoro, definendo con più chiarezza ruoli, prerogative, compiti e responsabilità riferibili ai docenti e al personale tutto della scuola, ivi compresi gli studenti.

I dirigenti scolastici evidenziano sempre più elementi di difficoltà e complessità segnalando di non essere spesso in condizioni di far valere la specificità delle esigenze e le peculiarità organizzative delle scuole. Le norme vigenti non chiariscono fino in fondo le competenze dell'ente proprietario dell'edificio e quelle del dirigente scolastico pur in presenza di quanto previsto all'art. 18 c. 3 del Dlgs 81/08. Essi sono quindi soggetti alle più disparate **pronunce giurisprudenziali** conseguenti ad eventi che abbiano procurato danni a cose o persone.

In questo senso fa ben sperare l'iniziativa **dell'USR Piemonte insieme alla Corte d'Appello di Torino "Incontro di Studi Sicurezza nella scuola: verso una responsabilità chiara e sostenibile"**, svoltasi il 25 gennaio 2016, significativamente nell'Aula Magna del Palazzo di Giustizia di Torino, che ha messo a tema le problematiche della sicurezza con un taglio nuovo ed originale.

Riprendo alcune affermazioni del **Direttore Scolastico Regionale del Piemonte Fabrizio Manca** ritenendo che esse offrano importanti spunti di lavoro e confronto in materia.

"...Alcune **criticità** si concentrano nella stessa assegnazione ai dirigenti scolastici del **ruolo datoriale** a cui **non corrispondono quei pieni poteri decisionali e di spesa** nella misura in cui sarebbero necessari, e che **non dispongono di stanziamenti dedicati** e specificamente assegnati per l'assolvimento degli adempimenti obbligatori dei datori di lavoro previsti dal Dlgs 81/08.

Altri **nodi** riguardano le **difficoltà interpretative nella ripartizione di competenze e responsabilità con l'Ente Proprietario degli edifici scolastici**, ad es.:

- la **valutazione dei rischi strutturali**, che necessita di professionalità e attrezzature di tipo specialistico, richiede di chiarire fino a che punto essa rientri nella valutazione dei rischi, compito del dirigente scolastico, e quando rientri nella **manutenzione preventiva** di strutture e impianti di competenza dell'Ente proprietario;

- l'**utilizzo degli edifici in assenza delle certificazioni di agibilità di legge e nelle more dell'esecuzione degli interventi richiesti dal dirigente scolastico all'ente proprietario ai sensi dell'art. 18 comma 3 del Dlgs 81/08, con la conseguente chiusura di spazi o dell'intera scuola**, comporta la necessità di chiarire in modo approfondito quali sono le **responsabilità** e a carico di quali soggetti, tenendo conto che la chiusura parziale, solo a posteriori, cioè dopo un evento dannoso, può risultare appropriata o no e che la chiusura totale potrebbe configurarsi in interruzione di pubblico servizio..."

E ancora: "...Non vi è dubbio che nel sistema della prevenzione sia fondamentale la **chiarezza** nell'individuazione e nell'attribuzione della responsabilità. Ma la responsabilità ... deve essere anche **sostenibile...all'interno del generale principio della SICUREZZA SOSTENIBILE...** che passa attraverso un **adeguato rapporto tra il rischio e le misure da adottare, tra la norma e la sua possibilità concreta di attuazione, tra l'attribuzione di responsabilità (e relativo sistema sanzionatorio) e la praticabilità degli obblighi da parte dei soggetti cui sono attribuiti. SICUREZZA SOSTENIBILE** significa infine correlare i problemi e le soluzioni in una visione complessiva e condivisa tra gli attori istituzionali e sociali coinvolti: in tal modo si potrà rispondere meglio alle esigenze della collettività..."

Nella stessa occasione il **dott. Raffaele Guariniello**, magistrato in quiescenza che si è occupato di queste vicende quando era alla **Procura della Repubblica di Torino**, ha rilevato come **manchino nei dirigenti scolastici gli autonomi poteri decisionali e di spesa che caratterizzano il datore di lavoro nella Pubblica Amministrazione**, ricordando che, in tal caso, secondo l'art.2 lett.b) del Dlgs 81/08 il datore di lavoro si identificherebbe con l'organo di vertice (quale? il Ministro?).

Come fa notare la **referente sicurezza USR Piemonte dott.ssa Antonietta Di Martino** in una sintesi dei lavori del Convegno riportata in "Dirigenti News Cisl Scuola n° 4 del 1° febbraio 2016", gli stessi **Ufficiali di Polizia Giudiziaria dei servizi preposti delle ASL locali segnalano le criticità operative rispetto alla dualità degli intellocutori** (Dirigente scolastico ed Ente Proprietario degli edifici scolastici) e rispetto al coordinamento tra i vari Enti con compiti di vigilanza. Come pure occorrerebbe aver sempre presenti i limiti della Prevenzione, perché anche agli stessi Enti proprietari non sempre è possibile, con le risorse economiche disponibili, attuare protocolli tecnici di controllo delle strutture che non siano quelli "visivi" o piani di manutenzione preventiva o periodica completi e continuativi.

Sono tanti gli incidenti avvenuti in questi anni nelle scuole a causa del degrado strutturale degli edifici scolastici, un degrado dipendente da molti fattori, ma spesso imputabile ad una carente manutenzione e ad una sottovalutazione dei rischi per studenti e lavoratori della scuola. E questi incidenti avvengono in un ambiente, quello scolastico, che dovrebbe invece diffondere il valore della prevenzione e della sicurezza tra le nuove generazioni. La scuola non ha solo l'obbligo, come tutte le aziende, di rispettare la normativa sulla sicurezza, ma deve promuovere e diffondere la cultura della sicurezza e salute per la formazione dei futuri lavoratori. Tuttavia per poter mettere in sicurezza le scuole italiane, per renderle "scuole sicure", è necessario mettere a disposizione anche idonee risorse per i lavori di manutenzione necessari. E la legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (cd "legge di stabilità 2016"), concernente le "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" ha previsto uno stanziamento dal 2016 al 2021 di importanti risorse per l'edilizia scolastica. L'Associazione Italiana Formatori ed Operatori della Sicurezza sul Lavoro (AiFOS) ha promosso a Roma il 24 maggio 2016 il convegno di studio e approfondimento "Edilizia scolastica nella legge di stabilità 2016" per approfondire queste nuove possibilità offerte: un'occasione da non perdere per mettere in sicurezza le scuole italiane, un'occasione che deve essere sfruttata accompagnando gli interventi edilizi con un'efficace azione di diffusione della cultura della sicurezza. Infatti il comma 754 dell'articolo 1 della legge assegna un contributo in favore delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, un contributo finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla visibilità e all'edilizia scolastica di 495 milioni di Euro per l'anno 2016, 470 milioni di Euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020, 400 milioni di Euro annui dal 2021. È stata inoltre prevista la destinazione di ulteriori risorse - rispetto a quelle stanziare per il triennio 2014-2016 per gli interventi del piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici - per 50 milioni di Euro, nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail) previsti dal piano di impegno dei fondi disponibili per la realizzazione di scuole innovative.

■ Problematiche aperte da tre recenti sentenze della Cassazione in materia

Come veniva ricordato sopra, alcuni degli incidenti accaduti in strutture scolastiche hanno portato ad infortuni gravi e mortali, con conseguenze negative per i tecnici degli enti locali e il personale della scuola con particolare riguardo ai dirigenti scolastici e ai RSPP. In particolare può essere utile riprendere due significativi dispositivi della Suprema Corte di Cassazione relativi alle responsabilità in merito ai crolli di un controsoffitto avvenuto nel novembre 2008 in un liceo piemontese e della struttura del Convitto a L'Aquila verificatosi nell'aprile 2009; un terzo pronunciamento riguarda una situazione meno grave ma significativa del contenzioso tra scuole e EELL in materia.

Il 22 marzo 2016 è stato reso pubblico il dispositivo della sentenza della Cassazione (febbraio 2015) sul tragico crollo di una controsoffittatura al Liceo Darwin di Rivoli (novembre 2008) che causò la morte di uno studente e causò gravi danni ad altri quattro studenti.

Resta tutta la gravità dei problemi sollevati dalla sentenza e da tutti coloro che in questi anni hanno sollevato le criticità in merito alla sicurezza degli edifici scolastici. Nel testo si possono notare comunque alcune interessanti considerazioni che vanno nella direzione di fare definitiva chiarezza rispetto alle responsabilità del dirigente scolastico, del Rspg e del personale della scuola incaricato per la sicurezza, in rapporto allo stato dell'edificio scolastico di proprietà, nella quasi totalità dei casi, degli Enti Locali preposti (comuni e province), laddove in riferimento all'art. 18 comma 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 si afferma che: *"...Tale norma che ha trasfuso l'art. 4 comma 12 del decreto legislativo n. 626 del 1994 prevede che 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. Va osservato a riguardo che nella specie è pacifico che il liceo Darwin dipendesse per gli interventi strutturali e di manutenzione dalla Provincia, mentre "datore di lavoro" era da intendersi l'istituzione scolastica, soggetto che non possiede poteri decisionali e di spesa. Non può pertanto dubitarsi della posizione di garanzia dei funzionari della Provincia cui gravava l'obbligo degli interventi di manutenzione straordinaria dell'edificio..."*

Tuttavia - e qui si riapre tutta la irrisolta problematica della responsabilità della scuola - sulla scorta di disposizioni vigenti, nella sentenza si ricorda che: *"...Ciò tuttavia non comporta che la scuola resti esente da responsabilità anche nel caso in cui abbia richiesto all'Ente locale idonei interventi strutturali e di manutenzione poi non attuati, incombando comunque al datore di lavoro (e per lui come si vedrà al RSPG da questi nominato) l'adozione di tutte le misure rientranti nelle proprie possibilità, quali in primis la previa individuazione dei rischi esistenti e ove non sia possibile garantire un adeguato livello di sicurezza, con l'interruzione dell'attività."*

Ulteriore conferma si rinviene nel decreto ministeriale n. 382 del 1998 e nella circolare ministeriale n. 119 del 1999 che prevede l'obbligo per l'istituzione scolastica di adottare ogni misura idonea in caso di pregiudizio per l'incolumità dell'utenza. Si configura insomma una pregnante posizione di garanzia in tema di incolumità delle persone. Tale obbligo è stato palesemente violato a causa della mancata valutazione della inadeguatezza dell'edificio sotto il profilo della sicurezza a causa della presenza del vano tecnico sovrastante il controsoffitto."

E in merito alla figura del RSPG si arriva ad affermare che: *"...Tale figura non è destinataria in prima persona di obblighi sanzionati penalmente; e svolge un ruolo non operativo, ma di mera consulenza. L'argomento non è tuttavia di per sé decisivo ai fini dell'esonero dalla responsabilità penale. In realtà, l'assenza di obblighi penalmente sanzionati si spiega agevolmente proprio per il fatto che il servizio è privo di un ruolo gestionale, decisionale. Tuttavia quel che importa è che il RSPG sia destinatario di obblighi giuridici; e non può esservi dubbio che, con l'assunzione dell'incarico, egli assuma l'obbligo giuridico di svolgere diligentemente le funzioni che si sono viste. D'altra parte, il ruolo svolto dal RSPG è parte inscindibile di una procedura complessa che sfocia nelle scelte operative sulla sicurezza compiute dal datore di lavoro e la sua attività può ben rilevare ai fini della spiegazione causale dell'evento illecito."*

Gli imputati, nella veste di RSPG, erano astretti, come si è sopra esposto, all'obbligo giuridico di fornire attenta collaborazione al datore di lavoro individuando i rischi lavorativi e fornendo le opportune indicazioni tecniche per risolverli. Ciò sul presupposto che se un soggetto intraprende un'attività, tanto più se di carattere tecnico, ha l'obbligo di acquisire le conoscenze necessarie per svolgerla senza porre in pericolo (o in modo da limitare il pericolo nei limiti del possibile nel caso di attività pericolose consentite) i beni dei terzi.

Ove si accedesse ad una diversa impostazione, chiunque, anche se inesperto e incapace, potrebbe svolgere un'attività che comporta rischi di eventi dannosi e che richiede, per il suo svolgimento, conoscenze tecniche o scientifiche adducendo la sua ignoranza nel caso in cui questi eventi dannosi in concreto si verificano. Agli imputati è stato quindi di fatto addebitato di aver ignorato l'esistenza del detto vano che presentava numerose varie criticità e difetti, nonostante l'accertata presenza di una botola che ne consentiva agevolmente l'accesso. In particolare la sentenza impugnata ha sottolineato come il detto accesso, previa apertura della botola non costituiva un eccesso di scrupolo,

ma una doverosa necessità per tutti gli imputati, onde adempiere agli obblighi giuridici connessi alle rispettive funzioni. L'apertura della botola avrebbe consentito di verificare lo stato del vano tecnico ed di evidenziarne le già ricordate problematiche..."

Il 21 gennaio 2016 è stata depositata la sentenza della Cassazione che il precedente 23 ottobre ha confermato, nel processo per il crollo del Convitto a L'Aquila che costò la vita a tre ragazzini e gravi ferite ad altri due, le condanne per omicidio colposo plurimo e lesioni plurime per L. B. (4 anni), ex rettore del Convitto, e V. M. (2 anni e 6 mesi), allora dirigente provinciale responsabile dell'edilizia scolastica.

Passaggio chiave della sentenza il seguente: *“Sono rimasti inerti di fronte alla gravità dello sciame sismico che colpiva L'Aquila già da mesi, e che era particolarmente insistente la notte del crollo del Convitto nazionale, mentre i due imputati, entrambi con posizione di garanzia, avrebbero dovuto dichiarare da tempo l'inagibilità della scuola la cui instabilità era nota. O, almeno quella notte, organizzare l'evacuazione degli studenti”*. Sulla responsabilità di B., la Suprema Corte dice che *‘per costui il piano di sicurezza prevedeva espressamente il potere - dovere di disporre l'evacuazione in caso di necessità’*. Il rettore – prosegue la motivazione della sentenza- *avrebbe dovuto fare una sola cosa: far uscire gli studenti da quella trappola prossima al collasso*. Per quanto riguarda M., la sua è stata colpevole inerzia nel tempo e particolarmente nella fase di critica sismicità. Non è una sua colpa la mancata realizzazione degli interventi strutturali necessari a stabilizzare il Convitto, dato che non c'erano i fondi e che non aveva poteri di spesa, *ma – spiega la Suprema Corte – era suo compito attivarsi per regolamentare diversamente l'utilizzo del Convitto o inibire l'uso dell'edificio*. Infine, la Cassazione (confermando la sentenza della Corte di Appello aquilana del 16 giugno 2014) sottolinea che *“non vi è dubbio che l'ente Convitto ed il Ministero dell'istruzione debbano rispondere delle condotte colpose del rettore”*.

In sintesi, ricordando le motivazioni dei giudici d'Appello che sostanzialmente ricalcano quanto avevano già evidenziato i collegi di primo grado, al dirigente friulano è stata attribuita una *«totale inerzia, a fronte di una situazione di evidente rischio per le condizioni in cui versava la palazzina, in presenza dello stillicidio di scosse»*. La sua colpa, sempre secondo i giudici, è stata quella di *«omettere di valutare l'enorme pericolo incombente sul vetusto palazzo e il sol fatto di avere consentito la prosecuzione dell'attività»*. Già durante il processo di primo grado, il giudice, in trenta pagine di motivazioni depositate a inizio 2013, aveva più volte evocato la *«negligenza»*. «B.» secondo il giudice di primo grado, *«operò in totale spregio del piano di sicurezza vigente e delle più elementari norme cautelari. La mancata evacuazione dell'edificio, protrattasi per un intollerabile lasso temporale, rappresenta il punto nodale della sua responsabilità»*. *«La situazione di allarme sismico era talmente conclamata che il sindaco di L'Aquila aveva disposto la chiusura di tutte le scuole del centro storico»*, scrive il verdetto. Se M. avesse fatto la valutazione di pericolosità, *«non sarebbe mancata una analoga ordinanza di inagibilità che avrebbe salvato gli allievi del convitto»*. Sulla responsabilità di B., i supremi giudici, analizzando il comportamento del dirigente, condividono il giudizio della Corte di Appello che ha ritenuto che *«manifestò una conclamata insensibilità, una grave negligenza ed imprudenza, imponendo ai ragazzi di sopportare un rischio intollerabilmente elevato che si concretizzò nel breve volgere di poche ore»*. Inutilmente l'ex rettore si è difeso sostenendo di non essere al corrente dell'imminente pericolo. *«La situazione era da tempo pericolosa, e gli era stata segnalata dal suo responsabile della sicurezza e prevenzione»*, replica il verdetto. *«Essa, in ogni caso, - continua la Cassazione - aveva assunto una tale drammatica evidenza in quella notte che veniva travolto qualunque parere fosse stato espresso in epoca anteriore a proposito della verifica di un sisma di rilevante portata»*. Di fronte a una situazione così precipitata, sono carta straccia *«le circolari ministeriali in ordine all'assenso dei genitori all'allontanamento degli allievi»*. *«Infatti, - obiettano i supremi giudici al tentativo difensivo di B. - si tratta di direttive che fanno riferimento a situazioni ordinarie, fisiologiche, nelle quali l'allontanamento stesso sia determinato da banali contingenze esistenziali; e non si riferiscono per nulla a quelle in atto, impellenti e drammatiche, in relazione alle quali era anche formalmente previsto un ordine di evacuazione affidato al rettore»*. Per quanto riguarda M., la Cassazione afferma che *«non si può dubitare dell'esistenza dell'obbligo di collaborare alla gestione del rischio sismico connesso alla fragilità dell'edificio»*. La *«fatiscenza e pericolosità»* del Convitto era *«nota e comunque agevolmente conoscibile, visto che i documenti» con le valutazioni dell'Abruzzo Engineering «erano stati portati a conoscenza dell'amministrazione provinciale» e del M. «senza che venissero svolti i necessari approfondimenti in ordine alla vulnerabilità sismica non solo con riguardo agli interventi strutturali, ma anche alle esigenze di tutela delle persone, specialmente nel peculiare contesto del più volte riferito sciame sismico»*. Quella di M. è stata *«colpevole inerzia mostrata nel tempo e particolarmente nella fase di critica sismicità»*. Non ha colpa per la mancata realizzazione

degli interventi "strutturali" necessari a stabilizzare il Convitto, dato che non c'erano i fondi e che non aveva gli «adeguati poteri di spesa», ma - spiega la Suprema Corte - era suo compito attivarsi per regolamentare "diversamente" l'utilizzo del Convitto o «*inibire l'uso dell'edificio*». «*Plurimi strumenti potevano essere esperiti per tutelare gli studenti*», sia da parte del rettore che ha la competenza per disporre l'evacuazione in caso di terremoto, sia da parte del M. dato che il settore di sua competenza «*aveva utili strumenti sollecitatori che sono risultati colposamente inadempiti*».

Un caso molto controverso che ha mobilitato l'attenzione dell'opinione pubblica e dei colleghi dirigenti scolastici. E' possibile che il preside B. non abbia disposto adeguati interventi antisismici sull'edificio scolastico, perché si sa come funziona con le risorse pubbliche e tra l'altro le scuole sono di competenza della provincia. Al Convitto però mancava anche un piano per la sicurezza, tuttavia è evidente che le accuse contestate a B. abbiano carattere di colpa ma non di dolo; tra l'altro dentro l'edificio crollato quella notte c'era pure lo stesso preside con la famiglia. E anche il fatto di non aver disposto l'evacuazione non è stata, ovviamente, un'azione dolosa volontaria atta a colpire qualcuno coscientemente, semmai una sottovalutazione del rischio, o una leggerezza. Ed è anche vero che non spettava al preside valutare la pericolosità effettiva delle scosse che quella notte, come tante altre prima e dopo, si susseguivano. Altri aggiungono che le sue colpe, se ci sono, sono relative, e che lui non debba essere chiamato a pagare per tutti rispondendo della sicurezza degli edifici scolastici.

Occorre riflettere sul punto in cui nei dispositivi della succitate sentenze sostanzialmente si invita il personale della scuola incaricato per la sicurezza ad assumere iniziativa nel valutare il grado di sicurezza delle scuole ed a chiuderle se insicure.

Con sentenza 15 luglio 2016, n. 30143, la Corte di Cassazione, Sez. III Penale, ha definito una vicenda di notevole valore per tutti gli operatori scolastici in materia.

La Corte ha chiarito infatti che, per quanto concerne la gestione della sicurezza nelle scuole, *“bisogna distinguere tra misure di tipo ‘strutturale ed impiantistico’, di competenza dell’ente locale proprietario dell’immobile, e titolare del resto dei poteri di spesa necessario per adottare le dovute misure, e gli adempimenti di tipo unicamente ‘gestionale’ ed organizzativo spettanti invece all’amministrazione scolastica”*.

Nello specifico, la vicenda ha riguardato il dirigente responsabile dell'area tecnica e manutentiva di un comune che aveva presentato ricorso in Cassazione avverso la sentenza con cui era stato condannato, in primo grado, alla pena pecuniaria di 2.000 euro di ammenda per il reato di cui agli artt. 46, comma 2, e 55, comma 5, lett. c) del d.lgs. 81/2008 per non avere adottato misure idonee per prevenire gli incendi all'interno di una scuola elementare in quanto *“gli estintori non erano stati sottoposti alla verifica periodica e che l'impianto idrico non era funzionante”*.

La difesa del ricorrente si basava, principalmente, sull'assunto per cui *“il datore di lavoro per gli uffici e le istituzioni scolastiche dipendenti dal ministero della pubblica istruzione è individuato nei capi delle istituzioni scolastiche ed educative statali sì che erroneamente il responsabile sarebbe stato individuato nella specie nell'imputato quale dirigente dell'area tecnica del Comune”*.

La Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso perché *“manifestamente infondato”* in virtù della disposizione di cui all'articolo 18, comma 3 del d.lgs. 81/2008. Essa, infatti, *“prevede che gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare, ai sensi dello stesso 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”*.

Pertanto, con riferimento alla sentenza di primo grado impugnata, i Giudici della Suprema Corte ne hanno condiviso le conclusioni ed hanno confermato la condanna nei confronti del dirigente del comune per la *“riscontrata assenza di funzionalità dell'impianto idrico antincendio”* e per la *“mancata sottoposizione degli estintori alla verifica periodica”*.

Il principio di diritto ribadito dalla Cassazione conferma quanto già sostenuto dall'Avvocatura Generale dello Stato con i pareri resi in data 13 dicembre 2010 (prot. 383515) e in data 15 febbraio 2012 (prot. 15030).

■ **Le proposte di legge di modifiche normative in materia**

DiSAL ha salutato con favore un'importante iniziativa parlamentare pubblicando un proprio comunicato stampa in data 15 febbraio 2016 "**Sicurezza nelle scuole e responsabilità ai dirigenti: qualcosa si muove alla Camera**" che riporta: "Il 10 febbraio 2016 la Camera dei Deputati ha approvato all'unanimità un importante ordine del giorno (n. 9/03513-A/094) presentato dall'on. Umberto D'Ottavio (PD) primo firmatario e da Antonio Boccuzzi e Gianna Malisani (PD) cofirmatari, che impegna il Governo ad assumere tutte le iniziative legislative e regolamentari che ridefiniscano le responsabilità del dirigente scolastico in materia di sicurezza a scuola, alla luce, anche, dell'attuazione completa della legge n. 107 del 2015. Un primo passo importante e specifico su una tematica che attiene ai compiti ed alle responsabilità del preside della scuola statale.

DiSAL - che ha da tempo sollecitato iniziative tese a ridefinire in sede legislativa le responsabilità dei dirigenti scolastici in materia di gestione della sicurezza così come attualmente stabiliti dalla normativa vigente, al fine di individuare ruoli e compiti precisi in capo agli Enti Locali proprietari degli edifici – accoglie con interesse e plauda all'azione del gruppo di deputati, prima in materia in Parlamento.

"DiSAL – ha dichiarato il presidente nazionale Ezio Delfino - intende sostenere tale iniziativa e, in collaborazione con l'on. D' Ottavio, con la disponibilità di giuristi esperti e di altri parlamentari, si impegna a collaborare alla stesura di proposte e strumenti operativi per avviare, nelle sedi delle Commissioni parlamentari, la discussione ed approvazione di norme che definiscano una disciplina chiara in materia di responsabilità del dirigente scolastico, sia per quanto riguarda la conduzione degli edifici destinati all'istruzione, che la definizione del ruolo di datore di lavoro in una scuola".

Una priorità sollecitata non solo dai recenti incidenti accaduti nelle scuole, che hanno coinvolto direttamente in causa i dirigenti scolastici individuati come diretti e, talvolta, unici responsabili, ma soprattutto per favorire l'avverarsi di un ruolo del dirigente di scuola messo in grado di svolgere appieno il proprio ruolo di responsabile formativo, culturale ed organizzativo affrancato da responsabilità ed incombenze in molti casi non attuabili per mancanza di risorse finanziarie e di competenze interne alle scuole e che, soprattutto, ne snaturano la funzione.

Durante l'estate 2016 si sono registrate due significative proposte parlamentari di modifica dell'impianto normativo in materia di sicurezza e responsabilità dei soggetti interessati.

CAROCCI ed altri: "Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di sicurezza degli edifici scolastici" **(3963)** presentata alla **Camera dei Deputati il 5 luglio 2016:**

Al Dlgs 81/08 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'art. 13, dopo il c.7 è aggiunto il seguente: "**7-bis Nelle sedi dell'istituzione scolastica la vigilanza spetta al dirigente scolastico solo per i rischi attinenti all'attività scolastica**";
- b) all'art. 17, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: "**1-bis Per le sedi delle istituzioni scolastiche la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli spettano in via esclusiva all'Ente Proprietario**".

FASIOLO ed altri "Modifica del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di sicurezza degli edifici scolastici" **(2449)** presentata al **Senato della Repubblica il 23 giugno 2016:**

Al Dlgs 81/08 sono apportate le seguenti modificazioni: dopo il comma 3-bis dell'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono aggiunti i seguenti:

«3-ter. In caso di pericolo grave e immediato, i dirigenti preposti a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, hanno il potere di interdire l'utilizzo parziale o totale dei locali e degli edifici assegnati, nonché di ordinarne l'evacuazione, avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Nei casi suddetti, non si applicano gli articoli 331, 340 e 658 del codice penale.

3-quater. La valutazione della gravità ed immediatezza del pericolo è compiuta con la diligenza del buon padre di famiglia e in relazione al preesistente stato dei luoghi, tenendo in considerazione la presenza di utenti del servizio nei locali ed edifici. Della avvenuta interdizione o evacuazione è data tempestiva notizia alle amministrazioni tenute, per effetto di norme o convenzioni, alla fornitura e manutenzione dei locali e degli edifici in uso, nonché alla competente autorità di pubblica sicurezza»

La prima proposta si muove nella direzione della distinzione dei poteri e responsabilità dei dirigenti scolastici e di quelli dell'Ente Locale proprietario dell'edificio scolastico.

La seconda si propone di attribuire ai dirigenti ampi poteri per far fronte a situazioni di grave ed immediato pericolo, senza avere timore di ripercussioni di carattere penale (interruzione di pubblico servizio e procurato allarme).

■ Le valutazioni e le azioni di DiSAL

DiSAL richiede da tempo una ridefinizione delle responsabilità e dei poteri del dirigente scolastico in materia di gestione della sicurezza a scuola e in questo senso manifesta piena disponibilità a tutti i soggetti che si stanno impegnando per l'affronto e la soluzione di tali problematiche al fine di garantire ambienti scolastici e di lavoro ai massimi livelli di sicurezza.

Occorre procedere ad un'attenta **analisi delle criticità normative e operative**,

valorizzando le **proposte parlamentari di modifica delle norme di legge**,

e, con la consapevolezza dei tempi occorrenti per giungere ad una revisione legislativa in materia, nello stesso tempo individuare **soluzioni condivise tra i diversi soggetti in campo per affrontare nell'immediato le problematiche riscontrate nelle scuole**.

Qualcosa comincia a muoversi.

E Di.S.A.L. vuol fare la sua parte nell'interesse dei dirigenti scolastici e di tutta la scuola.

IN ALLEGATO LA SCHEDA:

“FONTI NORMATIVE SICUREZZA E RESPONSABILITA' DIRIGENTI SCOLASTICI”