

# LA SICUREZZA DELLE SCUOLE NELLA LEGISLAZIONE E NELLA GIURISPRUDENZA

RAFFAELE GUARINIELLO\*

## SOMMARIO

1. Premessa. - 2. La sicurezza delle scuole nel T.U.S.L. - 3. Il problema della individuazione del datore di lavoro nella scuola. - 4. La posizione di garanzia del Rspp. - 5. Obblighi dell'ente proprietario della scuola. - 6. Obbligatorietà dei provvedimenti immediati da parte della scuola. - 7. Carenza delle risorse finanziarie e responsabilità penale del pubblico amministratore. - 8. Il problema degli appalti interni alla scuola.

## 1. Premessa

Partiamo da due casi affrontati dalla Cassazione. Anzitutto, un caso esaminato in una sentenza monumentale<sup>1</sup>: a seguito di una violenta scossa sismica l'edificio che ospitava un convitto nazionale a L'Aquila subiva rilevanti crolli di porzioni di muratura e dei solai. Tre morti e due feriti. La Cassazione conferma la condanna per omicidio e per lesione personale colposa sia del dirigente scolastico del convitto, sia del dirigente del settore edilizia e pubblica istruzione della provincia, ente tenuto alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile.

Questo il secondo caso<sup>2</sup>: nel cortile di una scuola materna, durante il periodo di ricreazione, una minore di anni quattro, mentre giocava con altri bambini sotto la vigilanza della maestra, a seguito della caduta di un'anta del cancello, riportava un trauma cranico con esito mortale. La Cassazione conferma la condanna per il delitto di omicidio colposo sia del responsabile dei lavori pubblici presso l'ufficio tecnico del comune, sia del dirigente scolastico del circolo didattico datore di lavoro.

\* Già magistrato e procuratore aggiunto presso la Procura di Torino.

1 Cass. 21 gennaio 2016 n. 2536, V., altresì, successivamente, l'illuminante Cass. 22 marzo 2016, n. 12223, sul crollo al Liceo Darwin.

2 Cass. 1° settembre 2014, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 2014, 11, 549.

## 2. La sicurezza delle scuole nel T.U.S.L.

I due casi sono paradigmatici. Perché ci guidano nella analisi della normativa sulla sicurezza delle scuole. E in particolare confermano che il sistema di sicurezza delle scuole s'impenna sull'art. 18, terzo comma, d.lgs. n. 81/2008<sup>3</sup>.

È una norma che deve essere letta con molta attenzione, parola per parola, per cogliere i molteplici aspetti che caratterizzano obblighi e responsabilità in un settore cruciale quale quello di cui ci stiamo occupando.

Il primo punto da sottolineare è che la norma persegue un obiettivo fondamentale: quello di *“assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici”*. Ed è altamente significativo il fatto che il legislatore si preoccupi di porre l'accento proprio sulla sicurezza delle scuole mediante la frase *“ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative”*, e, dunque, il fatto che le istituzioni scolastiche ed educative siano le uniche pubbliche amministrazioni esplicitamente richiamate dalla norma.

Dobbiamo allora approfondire la nostra analisi dell'art. 18, terzo comma, d.lgs. n. 81/2008. Ne desumiamo che le amministrazioni coinvolte sono, da un lato, *“l'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla fornitura e manutenzione dei locali e degli edifici assegnati in uso”*, e, dunque, in particolare, la provincia o il comune, e, dall'altro, l'amministrazione alla quale locali ed edifici sono assegnati in uso, e, quindi, la scuola. E ne desumiamo, pertanto, come ribadisce la Cassazione ancora nel caso dell'Aquila, che **duplice è la posizione di garanzia** contemplata nel settore delle scuole: la posizione di garanzia facente capo alla scuola in quanto datrice di lavoro; e la posizione di garanzia facente capo all'ente proprietario, all'amministrazione tenuta.

La pluralità delle posizioni di garanzia costituisce un fenomeno usuale anche e proprio nel mondo della sicurezza. Come rileva costantemente la Corte di Cassazione, *“in tema di infortuni sul lavoro, qualora vi siano più titolari della posizione di garanzia, ciascuno è per intero destinatario dell'obbligo di tutela impostogli dalla legge fin quando si esaurisce il rapporto che ha legittimato la costituzione della singola posizione di garanzia, per cui l'omessa applicazione di una cautela antinfortunistica è addebitabile ad ognuno dei titolari di tale posizione”*<sup>4</sup>.

In questa cornice, occorre domandarsi quali siano gli specifici obblighi di garanzia facenti capo alla scuola e all'ente proprietario della scuola.

3 *“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”*.

4 V., da ultimo, Cass. 21 gennaio 2016, n. 2539.

Quanto alla **scuola**, l'art. 18, terzo comma, d.lgs. n. 81/2008, nel secondo periodo, prevede: *“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”*.

Ed è evidente che, tra *“gli obblighi previsti dal presente decreto legislativo”*, si colloca per primo l'obbligo di valutazione dei rischi (v., con riguardo al datore di lavoro, artt. 17, primo comma, lettera a, e 28-29; e, con riguardo al Rspp, artt. 29, primo comma, e 33, primo comma, lettera a, d.lgs. n. 81/2008). Nel caso dell'Aquila, osserva la Cassazione che, alla luce della *“sostanziale parificazione tra datore di lavoro e dirigente scolastico”*, *“vi è, in primo luogo, un obbligo di valutazione dei rischi da esprimere in apposito documento”*.

Per quel che concerne l'ente proprietario della scuola, dall'art. 18, terzo comma, d.lgs. n. 81/2008, ricaviamo che l'amministrazione tenuta ha *“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”*. E, dunque, *“ai sensi del presente decreto legislativo”*. Con ciò il legislatore richiama globalmente il decreto 81, e, quindi, impone all'ente proprietario della scuola l'osservanza degli obblighi ivi previsti, a partire naturalmente da quell'obbligo - la valutazione dei rischi inerenti alla sicurezza dei locali e degli edifici - il cui rispetto costituisce la base irrinunciabile in vista dell'attuazione degli *“interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici”*.

E si badi, siffatta posizione di garanzia dell'amministrazione tenuta fu posta in evidenza dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione già prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 626/1994 e del d.lgs. n. 81/2008, sotto il vigore (e nel rispetto) dei d.p.r. degli anni cinquanta del secolo scorso<sup>5</sup>.

Ed è il caso di ricordare che, per pacifica giurisprudenza della Corte Suprema, le norme di sicurezza sul lavoro tutelano anche i **terzi**: ad es., i clienti di un emporio commerciale, i degenti di un ospedale, e appunto gli studenti di una scuola. Come dice da ultimo il Supremo Collegio, *“il datore di lavoro ha l'obbligo di garantire la sicurezza nel luogo di lavoro per tutti i soggetti che prestano la loro opera nell'impresa, senza distinguere tra lavoratori subordinati e persone estranee all'ambito imprenditoriale e ricorre l'aggravante della violazione di norme antinfortunistiche anche quando la vittima è persona estranea all'impresa, in quanto l'imprenditore assume una posizione di garanzia in ordine alla sicurezza degli impianti non solo nei confronti dei lavoratori subordinati o dei soggetti a questi equiparati, ma altresì nei riguardi di tutti coloro*

<sup>5</sup> A mero titolo di esempio, v. Cass. 3 maggio 1994, n. 5079; Cass. 5 marzo 1994, n. 2739; Cass. 29 ottobre 1993, n. 9766; Cass. 10 marzo 1993, n. 2579, in GUARINIELLO, *Sicurezza del lavoro e Corte di Cassazione. Il Repertorio*, Milano, 1994, 180, 183, 191, 194.

*che possono comunque venire a contatto o trovarsi ad operare nell'area della loro operatività"*<sup>6</sup>.

In questo alveo si colloca la Cassazione nel caso della scuola materna. Infatti, ritiene l'ipotesi di omicidio colposo aggravata a norma dell'art. 589, secondo comma, c.p., sul presupposto che *"il richiamo della norma attualmente dettata dall'art. 18, terzo comma, d.lgs. n. 81/2008, che prevede l'obbligo degli enti territoriali di provvedere alla manutenzione degli edifici di cui sono proprietari ed adibiti ad uso pubblico, tra i quali gli edifici scolastici, individua in capo ai rappresentanti di detti enti una posizione di garanzia nell'ambito della sicurezza e prevenzione sul lavoro"*, e sull'ulteriore presupposto che, *"in tema di lesioni e di omicidio colposi, perché possa ravvisarsi l'ipotesi del fatto commesso con violazione delle norme dirette a prevenire gli infortuni sul lavoro, è sufficiente che sussista legame causale tra siffatta violazione e l'evento dannoso, legame che non può ritenersi escluso sol perché il soggetto colpito da tale evento non sia un dipendente (o equiparato) dell'impresa obbligata al rispetto di dette norme, ma ricorre tutte le volte che il fatto sia ricollegabile alla inosservanza delle norme stesse"*.

### 3. Il problema della individuazione del datore di lavoro nella scuola

Tra le criticità che pesano negativamente sulla sicurezza delle scuole, fa spicco, a nostro parere, la soluzione tuttora carente di un problema: l'individuazione del datore di lavoro nella scuola.

Come si desume dalla definizione generale di datore di lavoro dettata nell'art. 2, primo comma, lettera b), d.lgs. n. 81/2008, e come chiarisce l'art. 299 dello stesso decreto, l'individuazione del datore di lavoro è governata dal principio di effettività.

Con specifico riguardo alle pubbliche amministrazioni, lo stesso art. 2, primo comma, lettera b), d.lgs. n. 81/2008 si preoccupa di porre in luce due esigenze. La prima è che il datore di lavoro venga esplicitamente individuato dall'organo di vertice delle singole pubbliche amministrazioni, e la seconda è che come datore di lavoro venga individuato un soggetto *"dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa"*. Qualora l'una o l'altra esigenza non risulti soddisfatta, *"il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo"*<sup>7</sup>.

Il fatto è che, nell'ambito della scuola, il datore di lavoro è stato individuato nel dirigente scolastico, soggetto non dotato di autonomi poteri decisionali e di

<sup>6</sup> Così, per tutte, Cass. 21 gennaio 2016, n. 2525.

<sup>7</sup> Per un resoconto della giurisprudenza in argomento GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul Lavoro commentato con la giurisprudenza integrato con i commenti al Codice penale* (artt. 434, 437, 449, 575, 582, 589, 590), settima edizione, Milano, 2015, 31 s.

spesa. La conseguenza - posta in risalto dall'art. 2, primo comma, lettera b), d.lgs. n. 81/2008 - è che allora dovremmo individuare il datore di lavoro nell'organo di vertice della pubblica amministrazione. Ed è a questo punto che ci siamo posti una domanda: qual è l'organo di vertice in rapporto alle scuole? Un direttore generale, lo stesso ministro? Ma se così fosse, spetterebbe a quel direttore generale o addirittura al ministro assolvere personalmente all'obbligo della valutazione dei rischi per tutte le scuole in Italia.

#### 4. La posizione di garanzia del Rspg

Due sono i pilastri dell'impresa sicura: il datore di lavoro che impersona il potere nella sua massima espressione; il Rspg che impersona le competenze.

A) Basilare, in questo contesto normativo, è il ruolo assegnato dal legislatore al Rspg. Insegna la Cassazione che *“il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, pur svolgendo all'interno della struttura aziendale un ruolo non gestionale ma di consulenza, ha l'obbligo giuridico di adempiere diligentemente l'incarico affidatogli e di collaborare con il datore di lavoro, individuando i rischi connessi all'attività lavorativa e fornendo le opportune indicazioni tecniche per risolverli, all'occorrenza disincentivando eventuali soluzioni economicamente più convenienti ma rischiose per la sicurezza dei lavoratori, con la conseguenza che, in relazione a tale suo compito, può essere chiamato a rispondere, quale garante, degli eventi che si verificano per effetto della violazione dei suoi doveri”*<sup>8</sup>.

B) D'altra parte, l'Rspg non può utilmente discolparsi, rivendicando una propria incompetenza tecnica. Dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, desumiamo che un Rspg, al pari di un qualsiasi garante della sicurezza, deve:

- *“farsi carico di munirsi di tutti i dati tecnici necessari per dominare l'opera”*;
- *“saper riconoscere e affrontare le situazioni e i problemi inerenti al proprio ruolo, secondo lo standard di diligenza, di capacità, di conoscenze richieste per il corretto svolgimento di quel ruolo stesso”*;
- *“avere o, nel caso in cui non siano del tutto all'altezza del compito assunto, acquisire un sufficiente patrimonio di conoscenza idoneo ad esercitare le funzioni conferite, e/o rivolgersi a specialisti per affrontare le difficoltà che le proprie cognizioni tecniche non consentono di risolvere”*;
- *“in alternativa rifiutare l'incarico o rimettere il proprio mandato, abbandonare la propria funzione”*.

<sup>8</sup> Cass. 2 febbraio 2016, n. 4340.

Ma non basta. L'art. 31, terzo comma, d.lgs. n. 81/2008 stabilisce che, *“nell'ipotesi di utilizzo di un servizio interno, il datore di lavoro può avvalersi di persone esterne alla azienda in possesso delle conoscenze professionali necessarie, per integrare, ove occorra, l'azione di prevenzione e protezione del servizio”*. Dunque il legislatore considera esplicitamente l'ipotesi che i componenti del Servizio di prevenzione e protezione non possiedano tutte le conoscenze professionali, e si preoccupa di prevedere in tale ipotesi il ricorso a persone o servizi esterni.

Ne consegue che, anche a voler ammettere una carenza di capacità nel Rspp, il Rspp sarebbe comunque inadempiente, perché dovrebbe segnalare al datore di lavoro la propria incapacità di svolgere adeguatamente la propria funzione, onde consentire al datore di lavoro di integrarne l'attività mediante ricorso a persone competenti.

D'altra parte, se così non fosse, dovremmo pervenire a una conclusione palesemente inaccettabile: e cioè che il fondamentale precetto normativo che impone la valutazione di tutti i rischi troverebbe un limite nelle (inadeguate) competenze dei componenti del Servizio di prevenzione e protezione. Con il risultato di produrre un'incertezza generalizzata ed una ingiustificata disparità di trattamento, poiché vi sarebbero rischi valutabili perché rientranti nelle competenze del singolo Rspp di cui volta a volta si tratta e rischi non valutabili perché esorbitanti dalle sue competenze.

C) Peraltro, nel caso della scuola materna da cui siamo partiti, la Cassazione assolve l'addetta al Sppr. Prende atto che *“il datore di lavoro era bene a conoscenza della situazione di pericolo determinata dalla fatiscenza del cancello, all'esito della redazione e della spedizione al comune del documento di valutazione dei rischi”*, che *“lo stato del cancello ed il pericolo che ne derivava era noto a tutti già da diverso tempo anche a seguito di 'passaparola' ”*, e che *“il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, che si avvaleva per l'espletamento dei suoi compiti anche della collaborazione della addetta, era a conoscenza della situazione ed era in continuo contatto con il preside”*. Considera contraddittorio *“ritenere che il dirigente comunale e il dirigente scolastico hanno posto in essere una condotta colpevolmente omissiva sebbene fossero pienamente e perfettamente a conoscenza della situazione di potenziale pericolo derivante dal cancello de quo”*, e *“poi sostenere che l'addetta sia colpevole di non aver effettuato un'ulteriore segnalazione del pericolo, atteso altresì che, anche ove fosse stata effettuata, la citata comunicazione non avrebbe assolutamente evitato l'evento e/o mutato la situazione di fatto esistente, perché riguardava un pericolo già a conoscenza del datore di lavoro ed ancor prima dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione, i quali, pur a fronte di un proprio potere-dovere di intervento - potere di cui invece era priva l'imputata - erano rimasti consapevolmente inerti”*. La conclusione è che *“la condotta omis-*

*siva contestata alla addetta al Sppr - ovvero l'ulteriore segnalazione - non avrebbe con ragionevole certezza e/o elevato grado di probabilità evitato l'evento mortale e ciò in quanto riguardava un pericolo perfettamente a conosciuto ai soggetti che erano rimasti inerti e che erano detentori del potere-dovere di intervento”<sup>9</sup>.*

Anche nel caso dell'Aquila il Sppr si salva. E ciò perché *“l'ingegnere responsabile della sicurezza aveva ampiamente relazionato per iscritto circa le gravi carenze riscontrate nelle strutture a seguito di periodici sopralluoghi in tutti i locali”*: *“la professionista ha direttamente rappresentato al dirigente scolastico le criticità strutturali e personalmente assistito ai colloqui telefonici con i tecnici della provincia con riferimento alle problematiche dell'immobile”*. E ancora: *“La responsabile del Servizio prevenzione e protezione, tra il 2000 ed il 2009, aveva più volte segnalato al dirigente scolastico ed ai competenti uffici della provincia le gravi carenze in tema di sicurezza. La donna redasse nel 2004 una relazione tecnica circa la inadeguatezza statico-strutturale di parti dell'edificio. Appena un mese prima della scossa fatale l'ingegnere aveva intrattenuto corrispondenze con ambedue gli imputati definendo la struttura fatiscente”*.

## 5. Obblighi dell'ente proprietario della scuola)

S'impongono, a questo punto, due ulteriori chiarimenti. Il primo concerne l'ente proprietario della scuola.

Un'attenta lettura dell'art. 18, terzo comma, d.lgs. n. 81/2008 induce a ritenere che l'ente proprietario della scuola sia tenuto a realizzare gli interventi strutturali e di manutenzione di propria iniziativa, a prescindere dalla pur doverosa richiesta della scuola.

Illuminante in proposito è l'analisi svolta dalla Cassazione sul caso della scuola materna. Quanto al dirigente comunale, la Sez. IV osserva che *“la dedotta mancanza di prova circa la conoscenza da parte sua della fatiscenza del cancello non*

<sup>9</sup> Meno arrendevole fu Cass. 26 ottobre 2007, Aimone, in GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul Lavoro commentato con la giurisprudenza integrato con i commenti al Codice penale (artt. 434, 437, 449, 575, 582, 589, 590)*, settima edizione, Milano, 2015, 477: *“la totale omissione di ogni attività sia pure nei limiti della collaborazione con il datore di lavoro, e specialmente la mancanza di una formale segnalazione della situazione, dovuta ai sensi dell'art. 9, lettera a), d.lgs. n. 626/1994 [ora art. 33, primo comma, lettera a), d.lgs. n. 81/2008] che impone l'individuazione dei fattori di rischio e delle misure necessarie per la sicurezza, costituisce un antecedente causalmente ricollegabile alla verifica dell'infortunio, della cui incidenza causale non può dubitarsi solo perché la pericolosità della situazione era comunque nota al datore di lavoro; deve infatti ritenersi, secondo il sistema di prevenzione delineato dal legislatore con il d.lgs. n. 626/1994, che la segnalazione formale della situazione avrebbe indotto il datore di lavoro, dovendosi presumere il corretto funzionamento del sistema prevenzionale, a quegli interventi di adeguamento (sostanzialmente consistenti nell'acquisto e utilizzo di nuove stive) che invece solo a seguito dell'incidente in questione vennero adottati”*.

rileva, poiché, in considerazione della qualità da lui ricoperta di responsabile dei lavori pubblici presso l'ufficio tecnico del comune, di rappresentante dell'ente territoriale proprietario dell'edificio scolastico, di responsabile della sicurezza dei luoghi di lavoro, ed, ancor prima, nel periodo di esecuzione delle opere di sistemazione del piazzale della scuola, riguardanti anche il cancello, del ruolo di direttore dei lavori, era suo dovere verificare (innanzitutto) la bontà dell'esecuzione delle saldature delle cerniere del cancello, e curarne, poi, la manutenzione, e, quindi, indipendentemente dalla circostanza che le condizioni del cancello gli venissero portate a conoscenza da altri". Considera rilevante, "non tanto che il cancello era fatiscente, quanto che, ad ogni apertura di anno scolastico, egli effettuava dei sopralluoghi presso il plesso scolastico, per conto del comune, al fine di verificare che tutto fosse a posto, e costituiva, per la scuola, il referente in ordine alla soluzione di ogni questione attinente a lavori, anche minimi, da eseguire nell'edificio scolastico, tanto che aveva provveduto, su segnalazione della scuola, a munire il cancello di catena e lucchetto per evitare l'uso improprio che estranei alla scuola ne facevano quale scorciatoia per raggiungere un insediamento abitativo". Precisa che, "per un tecnico (geometra), quale è l'imputato, non ci voleva molto per verificare lo stato del cancello e rendersi conto della sua fatiscenza e, quindi, della sua pericolosità". Nel riferirsi alla norma attualmente dettata dall'art. 18, terzo comma, d.lgs. n. 81/2008, chiarisce efficacemente che "trattasi di un rafforzamento della prevenzione, attribuita dalla legge, su un piano paritario, a due soggetti: il datore di lavoro ed il proprietario dell'immobile, secondo il principio di 'effettività della prevenzione'", e che "sull'imputato incombeva l'obbligo di verificare l'efficienza della struttura scolastica e delle sue pertinenze", e ciò a prescindere dal fatto che fosse stata, o no, "effettuata da parte del datore di lavoro effettivo -il dirigente scolastico- richiesta di intervento per l'esecuzione di opere di manutenzione sul cancello". Concordante è l'analisi svolta sul caso dell'Aquila: "l'impegno della provincia si mostra in due guise: garantire la manutenzione e l'adeguamento dell'edificio e fornire supporto tecnico-scientifico per tutto ciò che attiene alla gestione del manufatto nella prospettiva di garantirne la sicurezza". Aggiunge la Cassazione, nel caso dell'Aquila, quanto alle "deduzioni difensive afferenti all'assenza di competenze in ingegneria civile ed alla presenza di funzionari cui era affidata la gestione dei singoli immobili", che "l'assenza di conoscenze edilizie rappresenterebbe semmai un ulteriore profilo di colpa".

## 6. Obbligatorietà dei provvedimenti immediati da parte della scuola

Il secondo chiarimento riguarda la scuola. Abbiamo visto che la scuola adempie agli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione, facendone



richiesta all'ente proprietario della scuola. Ne consegue che, per gli interventi strutturali e di manutenzione, la scuola dipende dall'ente proprietario della scuola, e che, pertanto, in rapporto a tali interventi, il datore di lavoro della scuola è per forza di cose un soggetto che non possiede poteri decisionali e di spesa.

Si badi, peraltro, che la scuola non si esime da ogni responsabilità per il solo fatto che, relativamente agli interventi strutturali e di manutenzione, abbia provveduto a richiedere l'adempimento degli obblighi all'ente proprietario.

La scuola, infatti, è comunque tenuta ad adottare tutte le misure che rientrino nelle proprie possibilità, ove e sino a che l'ente proprietario non abbia effettuato i necessari interventi strutturali e di manutenzione.

Nel caso dell'Aquila, la Cassazione insegna che *“gli obblighi in questione si intendono assolti ai sensi dell'articolo 18, terzo comma, del d.lgs. n. 81 con la richiesta di opportuni interventi nei confronti delle amministrazioni competenti; fermo restando l'obbligo di garantire nelle more dell'intervento richiesto un equivalente livello di sicurezza e, nel caso in cui ciò non sia possibile, di interrompere l'attività”*. E precisa che *“l'obbligo della provincia non esclude quello del dirigente scolastico di interessarsi della solidità della struttura e di assumere iniziative di controllo autonome da segnalare anche all'ente deputato alla manutenzione e di assumere comunque le decisioni conseguenti per la tutela degli ospiti”*.

Aggiunge la Cassazione: *“La responsabilità quale garante del dirigente scolastico derivava, oltre che dalla legge, anche dal contratto attraverso il quale egli aveva assunto il ruolo di dirigente dell'istituzione con ruolo che, quanto ai minori, sostituiva quello genitoriale”*. *“Il convitto, pur con le sue peculiarità, è una scuola media di secondo grado e tale qualificazione rende evidente l'obbligo di garantire la sicurezza dei ragazzi ospiti. Tale obbligo si aggiunge e sovrappone a quello che deriva dal rapporto contrattuale anche da contratto. Il contratto di ospitalità obbligava il vertice dell'istituto a garantire che essa fosse prestata in una condizione di sicurezza. La qualificazione poi come istituto scolastico con presenza anche di minorenni comporta un ulteriore obbligo di protezione che deriva proprio dalla funzione educativa che pone il dirigente scolastico in posizione di vertice; come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità. In caso di danno la responsabilità è di natura contrattuale atteso che l'accoglimento della domanda di iscrizione determina la instaurazione di un vincolo negoziale”*.

Parimenti, nel caso della scuola materna, la Cassazione sostiene che, *“acclarata la sua qualifica formale di dirigente scolastico dell'Istituto, prima del verificarsi dell'evento, è indubitabile la titolarità della posizione di garanzia alla stregua delle disposizioni normative già indicate, essendo pacifico che al preside è attribuita la qualità di datore di lavoro nei confronti del personale della scuola, non essendo contestabile la qualificazione di quest'ultima come 'luogo di lavoro', il comportamento dovuto per legge era pertanto rappresentato dal dovere di richiedere all'ente territoriale, proprietario del plesso scolastico, un intervento*

*risolutivo per la eliminazione del pericolo derivante dalla faticenza del cancello, e, nelle more dell'intervento del comune, dell'adozione di misure di propria pertinenza e disponibilità per eliminare il pericolo mediante un ordine di interdizione, con l'apposizione di ostacoli fisici, di accedere a chicchessia all'area ove insisteva il cancello". E ribadisce che "gli obblighi di vigilanza e controllo del datore di lavoro, di per sé delegabili ad altro, non vengono meno con la nomina del responsabile del servizio prevenzione e protezione al quale sono demandati compiti diversi intesi ad individuare i fattori a rischio, ad elaborare le misure preventive e protettive, le procedure di sicurezza per le varie attività aziendali".*

## **7. Carenza delle risorse finanziarie e responsabilità penale del pubblico amministratore**

Ci chiediamo ora se la carenza di risorse finanziarie valga ad esonerare da responsabilità penale il pubblico amministratore.

In proposito, si ritrova nella giurisprudenza questo principio: *"Il responsabile per la sicurezza del lavoro in un ente pubblico, qualora sia stato reso edotto formalmente che una modalità lavorativa costituisce serio pericolo per chi lo esegue, e non abbia la disponibilità di spesa, pur avendo il potere di spesa, per compiere le opere necessarie per renderla sicura, deve vietare l'esecuzione delle operazioni, in attesa che vi provvedano le autorità amministrative sovrapposte, rispondendo in mancanza dell'eventuale reato colposo in danno dei lavoratori subordinati ovvero di chiunque a diverso titolo esegua il lavoro notoriamente rischioso, non essendo un'esimente l'indisponibilità economica, ed essendo la salute diritto fondamentale dell'individuo (art. 32 Cost.)"*<sup>10</sup>.

Più articolato è il discorso sviluppato in altre sentenze risalenti della Corte Suprema: *"In caso di violazioni delle norme di prevenzione infortuni e igiene del lavoro in locali di proprietà comunale, ove non ricorra una specifica causa di non punibilità (come la forza maggiore ex art. 45 c.p. per mancanza assoluta di risorse di bilancio), incorre in responsabilità penale il sindaco che, per destinare le risorse a fini ritenuti prioritari, trascura di ottemperare agli obblighi inderogabili stabiliti dalla legge penale quali quelli relativi alla sicurezza del lavoro"*<sup>11</sup>. Peraltro, il nostro discorso deve essere completato con la lucida analisi svolta

<sup>10</sup> Cass. 16 marzo 2005, RANZI, relativa a un infortunio avvenuto presso una università, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 2005, 7, 363.

<sup>11</sup> Cass. 8 aprile 1993, Russo, in GUARINIELLO, *Sicurezza del lavoro e Corte di Cassazione, Il Repertorio*, Milano, 1994, 188; v., altresì, Cass. 27 settembre 1995, AIELLO et al., in *Dir. prat. lav.*, 1995, 45, 2817; Cass. 4 maggio 1984, BARNI et al., in *Giust.pen.*, 1985, III, 356.

dalla Corte Suprema nel caso dell'Aquila: *“L'onerosissimo impegno afferente alla ristrutturazione dell'ampio ed antico edificio al fine di adeguarlo dal punto di vista della sicurezza anche dal punto di vista sismico costituiva responsabilità dell'organo politico e non di quello tecnico. Del resto, la struttura tecnica aveva abbozzato una proposta concretizzatasi in un progetto di massima, che tuttavia non era mai stato attuato da nessun punto di vista, verosimilmente per l'indisponibilità degli ingenti fondi occorrenti. L'opera di ristrutturazione dell'edificio trascendeva radicalmente il ruolo tecnico del dirigente della provincia e coinvolgeva, anche sul piano della garanzia, il vertice politico della provincia. Senza dubbio l'imputato non aveva in tale ambito alcun potere di spesa; ed il compito di collaborazione tecnica era stato svolto anche con la elaborazione dell'indicato progetto di massima. (L'imputato aveva, peraltro) l'alternativo obbligo di intervenire per garantire la sicurezza delle persone sia regolando diversamente l'utilizzazione del bene, sia eventualmente favorendo l'evacuazione, l'inibizione all'uso dell'edificio”.* *“L'inesistenza di fondi sufficienti ed i vincoli di carattere culturale ed artistico non potevano limitare l'obbligo di sicurezza per il quale il dirigente della provincia avrebbe dovuto attivarsi coinvolgendo le varie amministrazioni competenti ed eventualmente attivando conferenza di servizi per affrontare in modo complessivo il problema. E comunque, se a causa di qualche ostacolo non fosse stato possibile alcun intervento significativo ed efficace, ne doveva conseguire la segnalazione all'ente di appartenenza, al vertice del convitto ed agli organi amministrativi competenti per l'adozione dei conseguenti provvedimenti di inibizione all'uso della struttura e dichiarazione di inagibilità. Ai problemi finanziari si sarebbe inoltre potuto ovviare con la procedura di somma urgenza che consente di far fronte a spese eccezionali e non previste nel bilancio”.* *“Il dirigente della provincia neppure ha segnalato la necessità di inibire l'uso dell'immobile per ragioni di sicurezza; soluzione estrema da praticare qualora l'insufficienza delle risorse avesse reso impossibile interventi di messa in sicurezza dello stabile”.* *“Vero è che il dirigente della provincia non aveva il potere di disporre lo sgombero ma egli aveva possibilità di attivarsi per la dichiarazione di inagibilità. Egli rivestiva il ruolo di vertice tecnico-amministrativo del settore edilizia e pubblica istruzione con autonomi poteri decisionali, sicché la provincia attraverso il suo agire tecnico doveva adempiere agli obblighi derivanti dalla legge”.*

Nessun dubbio, d'altra parte, che *“l'istituzione scolastica non disponeva né di risorse né di competenze professionali per assicurare la sicurezza dell'edificio”.* Ma già si è sottolineato che *“fermo resta l'obbligo di garantire nelle more dell'intervento richiesto un equivalente livello di sicurezza e, nel caso in cui ciò non sia possibile, di interrompere l'attività”.*

## 8. Il problema degli appalti interni alla scuola

Rimane da affrontare un interrogativo largamente trascurato, ma quanto mai ricorrente in giurisprudenza: quali sono gli obblighi e le responsabilità in caso di appalto affidato all'interno alla scuola? Esempio è il caso esaminato dalla Cassazione nella sentenza n. 2531 del 21 gennaio 2016: *“Morte di un minore, avvenuta presso un istituto scolastico in seguito al crollo di un muro in via di costruzione che delimitava il piazzale esterno della scuola da un'area nella quale era alloggiata la caldaia. Per effetto del crollo del muro il minore veniva colpito alla testa dai blocchi di muratura caduti, riportando un trauma cranio-encefalico che ne cagionava la morte. Agli imputati, il primo in qualità di progettista, il secondo in qualità di direttore dei lavori, l'accusa aveva ascritto una esecuzione della rispettiva opera in violazione di quanto prescritto dalle norme tecniche in materia di coefficiente di stabilità del muro, violazione che ne aveva determinato il ribaltamento”*.

Altro caso considerato dalla Corte Suprema nella sentenza n. 4480 del 3 febbraio 2016: un disastro colposo nell'ambito di lavori di manutenzione straordinaria di una scuola elementare. Vengono condannati sia l'amministratore unico della società aggiudicatrice ed esecutrice, sia i progettisti e direttori dei lavori, per aver cagionato *“per grave colpa e previsione dell'evento il pericolo di crollo dell'edificio scolastico a seguito della cattiva esecuzione dei lavori”*, con effettivo crollo strutturale di una zona e il dissesto di altra zona.

Qui dobbiamo, anzitutto, distinguere due ipotesi<sup>12</sup>.

Prima ipotesi: l'appalto di un lavoro edile o di ingegneria civile di cui all'Allegato X del d.lgs. n. 81/2008<sup>13</sup> è affidato a un'unica impresa. Trova applicazione l'art. 26 d.lgs. n. 81/2008, e segnatamente il comma 3-ter (*“in tutti i casi in cui il datore di lavoro non coincide con il committente, il soggetto che affida il contratto redige il documento di valutazione dei rischi da interferenze recante una valutazione ricognitiva dei rischi standard relativi alla tipologia della prestazione che potrebbero potenzialmente derivare dall'esecuzione del contratto. Il soggetto presso il quale deve essere eseguito il contratto, prima dell'inizio dell'esecuzione, integra il predetto documento riferendolo ai rischi specifici da interferenza presenti nei luoghi in cui verrà espletato l'appalto; l'integrazione, sottoscritta per accettazione dall'esecutore, integra gli atti contrattuali”*).

<sup>12</sup> Utile in argomento Cass. 2 novembre 2015, n. 44131.

<sup>13</sup> “1. I lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro. 2. Sono, inoltre, lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile”.

Seconda ipotesi. L'appalto di un lavoro edile o di ingegneria civile di cui all'Allegato X del d.lgs. n. 81/2008 è affidato a più imprese anche in successione tra loro. Trova applicazione il Titolo IV, Capo I, d.lgs. n. 81/2008. Il PSC è redatto dal coordinatore per la progettazione dei lavori designato dal committente.

Peraltro, è immaginabile una terza ipotesi: l'affidamento in appalto di un lavoro diverso da quelli edili o di ingegneria civile elencati nell'Allegato X del d.lgs. n. 81/2008. In questa evenienza, non è mai applicabile il Titolo IV, Capo I, d.lgs. n. 81/2008, e semmai è applicabile l'art. 26 d.lgs. n. 81/2008, ove ne sussistano i presupposti.

Non è da escludere, peraltro, che venga affidato in appalto un lavoro diverso da quelli edili o di ingegneria civile elencati nell'Allegato X del d.lgs. n. 81/2008 e non ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'art. 26 d.lgs. n. 81/2008. Nel qual caso *“occorre rifarsi ai principi che disciplinavano questa materia prima della modifica normativa e che continuano a disciplinarla in aggiunta alla normativa specifica quando non siano da questa derogati”*, e, dunque, *“l'appaltante è il destinatario delle disposizioni antinfortunistiche qualora l'evento si ricollegli causalmente anche alla sua condotta colposa che può ravvisarsi nell'aver consentito l'inizio dei lavori in presenza di situazioni di fatto pericolose ovvero quando la mancata adozione delle misure di prevenzione prescritte sia immediatamente percepibile, ovvero nel caso di mancato controllo delle medesime”*, o quando *“gli eventi dannosi cagionati dall'appaltatore siano riconducibili alla sua carenza di idoneità tecnico professionale nella tutela della salute dei lavoratori”*, o ancora *“quando l'appaltante si sia comunque ingerito nell'organizzazione di lavoro dell'appaltatore”*<sup>14</sup>.

## RIASSUNTO

Partendo da casi affrontati dalla Corte di Cassazione in sentenze recentissime, l'A. ricostruisce il sistema normativo della sicurezza nelle scuole. E sottolinea che la sicurezza delle scuole è un bene da proteggere a tutela del personale, degli allievi e dei lavoratori delle imprese appaltatrici. Rileva che, al di là delle responsabilità penali che la Corte di Cassazione ha messo in luce, è indispensabile che vengano effettivamente e tempestivamente messe a disposizione le risorse necessarie. Ed è indispensabile che si provveda a individuare il datore di lavoro delle scuole in un soggetto effettivamente dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa.

<sup>14</sup> Cass. 10 luglio 2008, MEZZERA e altro, in GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul Lavoro commentato con la giurisprudenza integrato con i commenti al Codice penale* (artt. 434, 437, 449, 575, 582, 589, 590), settima edizione, Milano, 2015, 434.

## SUMMARY

Beginning with cases addressed by the Court of Cassation for very recent rulings, the Author reconstructs the regulatory system for safety in schools. He stresses that schools' safety is an asset to protect in order to safeguard staff, students and workers of the contracting companies. The Author observes that, beyond the penal responsibilities that the Court of Cassation has made clear, it is indispensable that the necessary resources are effectively and promptly made available. It is also imperative that steps be taken to identify the employer of the schools as an individual who has effective autonomous decision-making and spending powers.