COMMISSIONE VII
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 DICEMBRE 2013

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ILARIA CAPUA**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Ilaria Capua, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE DELL'EDILIZIA SCOLASTICA IN ITALIA

Audizione del dottor Raffaele Guariniello, sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino, in qualità di esperto del settore:

Capua Ilaria, *Presidente* 3, 7, 9, 12

PAG.

Carocci Mara (PD) 7

Chimienti Silvia (M5S) 9

D'Ottavio Umberto (PD) 7, 10

Gallo Luigi (M5S) 9

Guariniello Raffaele, *Sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino* . 3, 10, 11

ALLEGATO: Documentazione consegnata dal dottor Raffaele Guariniello, sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino 13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ILARIA CAPUA

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del dottor Raffaele Guariniello, sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino, in qualità di esperto del settore.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione dell'edilizia scolastica in Italia, l'audizione del dottor Raffaele Guariniello, sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino, in qualità di esperto del settore, al quale do il benvenuto a nome di tutta la Commissione.

Do la parola al dottor Guariniello per lo svolgimento della sua relazione.

RAFFAELE GUARINIELLO, *Sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino*. Mi occupo di sicurezza da oltre quarant'anni, però non avevamo mai visto i problemi che ci stanno dando le scuole in questi ultimi anni. Forse saremo più attenti, ma certo è che sono emersi innumerevoli problemi.

Le problematiche emerse nelle nostre indagini, ma messe in rilievo anche nel corso della vostra indagine conoscitiva, sono la vetustà degli edifici, ma anche l'insicurezza di edifici molto spesso mal costruiti in questi ultimi anni, perché abbiamo trovato edifici che hanno creato problemi pur essendo stati costruiti da poco. Ci chiediamo quindi come mai i tecnici comunali non abbiano rilevato carenze costruttive.

Altra problematica concerne l'antincendio, altro problema riguarda l'amianto, altro problema ancora è riconducibile alla lana di vetro che noi abbiamo trovato in varie scuole. Naturalmente le aziende che attualmente producono la lana di vetro sono molto interessate a sostenere che quelle attuali non sono sospette cancerogene, però il discorso va affrontato con molta attenzione e noi abbiamo coinvolto anche l'Istituto superiore di sanità su questo problema. Abbiamo acquisito una documentazione che abbiamo inviato all'Istituto superiore di sanità, che non l'ha ritenuta sufficiente, quindi stiamo cercando di approfondire ulteriormente questa questione. Certo è che quella sostanza che abbiamo trovato in alcune scuole si classifica come un sospetto cancerogeno, però è stata messa vari anni fa.

Alla luce di tutti questi problemi, qualcuno potrebbe ritenere che le nostre leggi siano troppo permissive, ma non è così: le nostre leggi sono molto esigenti, basta leggere la norma fondamentale in materia di sicurezza delle scuole. Ho depositato agli atti una breve relazione con tutti i riferimenti anche giurisprudenziali, di cui faccio una sintesi.

L'articolo 18, comma 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 dice tutto: ha l'obiettivo di assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni, « ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative », le

uniche indicate in maniera specifica, segno di quanta importanza il legislatore attribuisca a questo settore. Questo articolo 18, comma 3, come ulteriore segno di importanza attribuita alla materia, prevede addirittura due posizioni di garanzia, non una sola: la posizione di garanzia della scuola e la posizione di garanzia dell'ente proprietario della scuola, che può essere la provincia, il comune, a volte altri enti. L'ente proprietario deve adempiere agli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione; a sua volta la scuola deve chiedere all'ente proprietario di attuare questi interventi strutturali e di manutenzione, quindi una duplice posizione di garanzia.

Devo ricordare che, per pacifica giurisprudenza della Corte di cassazione, tutte queste norme di sicurezza del lavoro che troviamo nel testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro proteggono i lavoratori, ma anche i terzi, cioè tutti i soggetti che legittimamente entrano in questi ambienti, quindi i clienti di un emporio commerciale, i degenti di un ospedale e appunto gli alunni di una scuola. Sono norme che tutelano il personale scolastico, ma anche i ragazzi, quindi si applicano anche a loro tutela.

Una delle maggiori criticità che pesano negativamente sulla sicurezza nelle scuole è la mancata soluzione di un problema: chi è il datore di lavoro nella scuola. Non so se qualcuno vi abbia già sottolineato questo problema, ma, se leggiamo l'articolo 2, comma 1, lettera *b)* del citato testo unico n. 81 del 2008, vediamo che si dà proprio una definizione del datore di lavoro nell'ambito della pubblica amministrazione. C'è una definizione specifica per la pubblica amministrazione e una definizione di carattere generale di datore di lavoro. La Corte di cassazione sottolinea il ruolo di *dominus* di fatto che ha il datore di lavoro e « il concreto esercizio dei poteri decisionali e di spesa ».

Con specifico riguardo al datore di lavoro nella pubblica amministrazione, il citato decreto legislativo n. 81 del 2008 mette in luce due esigenze. La prima è che il datore di lavoro venga esplicitamente individuato dall'organo di vertice della singola pubblica amministrazione; la seconda è che come datore di lavoro venga individuato un soggetto « dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa ». Se l'una o l'altra esigenza non viene soddisfatta, il legislatore è stato così malizioso da dire anche cosa ne derivi: ne deriva che il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice della pubblica amministrazione.

Nell'ambito della scuola ci sono decreti ministeriali che dicono che il datore di lavoro è il dirigente scolastico, un soggetto che non può spendere, che non è dotato di autonomi poteri decisionali di spesa. Ne conseguirebbe quindi che, non essendo il datore di lavoro individuato un effettivo soggetto dotato di autonomi poteri decisionali di spesa, l'organo di vertice sarebbe il datore di lavoro. Ci siamo chiesti quindi quale sia l'organo di vertice in rapporto alle scuole, se un direttore generale o il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, però anche queste soluzioni lasciano perplessi perché, se il datore di lavoro fosse ad esempio il Ministro, ne conseguirebbe che il Ministro dovrebbe elaborare la valutazione dei rischi di tutte le scuole in Italia, il che può lasciare perplessi.

Questa è una criticità che mi permetto di segnalare alla loro attenzione, perché ogni volta che viene fuori un problema in una scuola e cerchiamo di capire chi sia il datore di lavoro abbiamo due strade: far finta di niente e « prendere » il dirigente scolastico – cosa che non considero giusta – o chiedersi quale sia l'organo di vertice della pubblica amministrazione. So che questo è un problema spinoso e antipatico a cui nessuno vuol mettere mano, però è un problema che va affrontato.

Finché si rilevano delle violazioni contravvenzionali, per le quali c'è la prescrizione dell'organo di vigilanza e vi è la notizia di reato, si spera che il dirigente scolastico paghi, metta a posto la situazione, il reato si estingua e finisca tutto, ma ben diversa è la situazione se, a seguito di una violazione, un insegnante, un bidello, un ragazzo subisce un danno, per-

ché si tratta quantomeno di omicidio colposo o lesione personale colposa, quindi emerge in maniera assai marcata il problema di chi sia il datore di lavoro nella scuola.

Questo problema ricade poi anche sulla sicurezza, perché c'è un'altra criticità: nelle scuole non viene adeguatamente valorizzato e potenziato il ruolo di un'altra figura, che è il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi. La nostra Corte di cassazione ci dice che il servizio di prevenzione e protezione dei rischi è un asse portante del sistema sicurezza, ma ci riferisce a un servizio di prevenzione che sia realmente adeguato.

Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) viene considerato in giurisprudenza come un vero e proprio garante della sicurezza, che ha precisi obblighi e responsabilità prima di tutto penali. La Corte di cassazione (troverete i riferimenti nella mia breve nota depositata agli atti) dice che il RSPP « può essere ritenuto corresponsabile del verificarsi di un infortunio » e che, poi, sia un lavoratore o un terzo è la stessa cosa ogni qualvolta l'infortunio sia riconducibile a una situazione di pericolo « che egli avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e segnalare ».

Troppo spesso il datore di lavoro della scuola non ha le risorse economiche necessarie per nominare un responsabile del servizio di prevenzione e protezione realmente adeguato, ossia capace e competente, ma che abbia anche tempo a disposizione, perché, se il RSPP va in una scuola, dà uno sguardo e chiede al dirigente scolastico e al personale se sia successo qualcosa e si basa su una visione superficiale, non serve a nulla, perché i problemi vanno approfonditi.

Nel corso delle indagini che abbiamo svolto a proposito del liceo Darwin di Rivoli, è emerso che ci sono dei responsabili del servizio di prevenzione e protezione che ricoprono contemporaneamente tale incarico in 93 scuole. Certo è che se vengono pagati 900 euro all'anno, per poter andare avanti devono farne 93 di scuole, però ci si deve chiedere che rendimento dia questo responsabile.

Questa è un'altra criticità molto pesante ed è sempre un problema di risorse di carattere finanziario: come fa il datore di lavoro della scuola, dirigente scolastico, che non ha risorse a sua disposizione a cercare un RSPP che dedichi competenza tecnica e tempo alla valutazione di tutti i rischi presenti nell'ambito della scuola ? Altrimenti diventa tutto un sistema burocratico-formale, in cui tanto per far credere che si siano osservate le norme si nomina il responsabile del servizio di prevenzione e protezione che ogni tanto viene a vedere, ma il suo approfondimento nella valutazione dei rischi lascia veramente a desiderare.

D'altra parte – come credo vi sia già stato ampiamente detto e come noi constatiamo in varie situazioni – la carenza di risorse affligge non solo le scuole, ma anche gli enti proprietari delle scuole. Quando facciamo queste indagini su tutte le scuole per far emergere i problemi, vengono fuori le prescrizioni dell'organo di vigilanza che si accumulano sul tavolo dell'ente proprietario, il quale si chiede dove trovare tutte queste risorse, perché qui c'è la seguente alternativa: fare finta di niente oppure affrontare i problemi. Se però affrontiamo i problemi, dobbiamo spendere delle risorse, non possiamo continuare a far finta che le norme non ci siano, che problemi non ci siano. Nella nostra zona stiamo lavorandoci molto, qualcuno dice troppo, ma in gran parte del Paese questi problemi non vengono nemmeno presi in considerazione, e non credo che questa sia la strada giusta. Dobbiamo estendere un'azione di prevenzione dappertutto in Italia.

Mi è capitato quest'anno di recarmi in tutte le regioni e chiedo sempre se ci siano dei morti per causa di amianto e come siano le loro scuole e, ogni volta, la gente mi guarda con un sorriso come per dire « lasciamo perdere ! ». Tra l'altro, per quanto riguarda il tema amianto/scuola, vi segnalo che abbiamo chiuso le indagini su un primo caso di un insegnante deceduto

per mesotelioma pleurico, tipico mesotelioma da amianto, che ha svolto la sua attività di insegnante di scienze matematiche e di vicepreside in un istituto scolastico dove c'erano materiali e manufatti in amianto. Nemmeno gli insegnanti possono quindi essere considerati salvaguardati, non solo le persone che lavorano in un'industria dell'amianto.

Uno dei problemi che affrontiamo spesso è l'esigenza di valutare se la carenza di risorse finanziarie valga a esonerare da responsabilità penale il pubblico amministratore. Questo è un tema molto delicato: ci sono le norme e sono vincolanti, poi c'è il dirigente scolastico o anche il dirigente della provincia o del comune che magari non ha le risorse finanziarie per affrontare i problemi.

Qui vorrei fare una precisazione: non è sempre un problema di risorse finanziarie, a volte è anche un problema di far bene il proprio lavoro, perché non vorrei che la questione delle risorse finanziarie diventasse un comodo scudo, perché, se devi valutare i rischi, lo puoi fare in maniera approfondita. La valutazione dei rischi è una cosa importante e, se non sbaglio, mi sembra di aver letto nei resoconti stenografici della vostra indagine conoscitiva la proposta di fare una mappatura dei rischi in tutte le scuole, ma facciamo attenzione, perché ne sono state già fatte varie e non sono mai servite a nulla: sono servite solo a spendere soldi.

Abbiamo visto che proprio sul liceo Darwin era stata realizzata un'indagine di questo tipo, per cui ci siamo chiesti cosa avesse fatto l'incaricato. Abbiamo scoperto che questi era andato e che la dirigente aveva rinviato l'attività perché in quel momento era in corso la lezione, e l'incaricato non è più tornato, ma ha redatto lo stesso una scheda, non si capisce su quale base. Ha preso dei soldi (pochi soldi, per la verità), ma, intanto, in tutto il Paese c'è stato uno spreco di risorse, quindi, se si vuole fare un'indagine conoscitiva, si faccia purché non sia la solita indagine conoscitiva che si rivela inconcludente.

Su questo tema di un pubblico amministratore che debba intervenire, ma non abbia le risorse finanziarie, nella giurisprudenza si trovano dei princìpi, tra cui uno molto pesante per il pubblico amministratore. Cito il caso di un infortunio capitato a uno studente all'università, in cui il direttore del dipartimento messo sotto accusa si è difeso sostenendo di non avere i soldi, ma la Corte di cassazione, nel confermarne la condanna, ha dichiarato che un pubblico amministratore che sia stato reso edotto di una modalità pericolosa e non abbia la disponibilità di spesa deve vietare l'esecuzione delle attività. Questo è un sacrosanto principio, se vogliamo, però è un problema, perché chiudere una scuola significa non sapere dove mettere i ragazzi.

Ci sono nella giurisprudenza anche altre indicazioni più risalenti nel tempo, ovvero tre criteri-guida. Il primo è che il pubblico amministratore è libero di distribuire le risorse tra i vari bisogni e la sua discrezionalità non è sottoposta a un vaglio critico da parte del giudice; però il secondo criterio-guida limita un po' il primo, perché dice che, in ogni caso, il pubblico amministratore « deve privilegiare quei bisogni che si colleghino ad obblighi penalmente sanzionati » e gli obblighi in materia di sicurezza sul lavoro sono pressoché tutti penalmente sanzionati. Vi è infine il terzo criterio-guida, che stabilisce che in caso di assoluta penuria di risorse di bilancio l'imputato possa rivendicare la causa di non punibilità prevista dall'articolo 45 del codice penale, che fa riferimento alla forza maggiore. Questa è l'ultima scialuppa di salvataggio per un pubblico amministratore: sostenere di non aver provveduto perché versava in una situazione di assoluta penuria di risorse, che va però dimostrata.

Credo quindi che la situazione del nostro Paese debba preoccupare: nella maggior parte dello stesso i processi in materia di sicurezza delle scuole proprio non si fanno; ci sono carenze nella vigilanza degli organi preposti; ci sono carenze negli interventi della magistratura; bisognerebbe affrontare il problema dappertutto, e credo che anche in una sede

come questa non possa non sottolinearsi l'esigenza che la legge debba essere applicata dappertutto allo stesso modo.

Non si può pensare di demandare la sicurezza delle scuole all'autorità giudiziaria, non è il magistrato che risolve il problema della sicurezza delle scuole, in quanto questi può fare dei processi, segnalare il problema, individuare le responsabilità, ma occorre una pubblica amministrazione che funzioni.

Devono essere sicure le scuole pubbliche, ma anche le scuole private, perché parliamo sempre di scuole pubbliche, ma anche le scuole private creano problemi. Alcuni mesi fa, a Torino, in un asilo privato, alle ore 13 circa, trenta bambini di sei anni giocavano in un'aula in cui è crollato integralmente il controsoffitto. Fortunatamente, pochi secondi prima, una suora aveva sentito degli scricchiolii e fatto scappare tutti i bambini, altrimenti trenta bambini avrebbero potuto essere coinvolti nel crollo di questo controsoffitto. Quando siamo andati a vedere, c'era un controsoffitto tipo *Perret* simile a quello del liceo Darwin, molto malandato, che il responsabile della scuola, vedendolo così malandato, aveva coperto con un altro controsoffitto, aumentando così il carico; quindi questo è crollato e per pochi secondi si è sfiorata la tragedia: dunque scuole pubbliche sì, ma anche scuole private.

PRESIDENTE. Grazie, procuratore Guariniello, per la sua interessante relazione.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARA CAROCCI. Ringrazio il procuratore che mi ha un po' sollevato. Sono una dirigente scolastica, quindi sento particolarmente il problema, anche perché l'esperienza che abbiamo avuto in questi ultimi anni è stata per noi veramente pesante. Per me la preoccupazione maggiore – da dirigente scolastica – è ciò che mi può succedere per le inadempienze al citato decreto legislativo n. 81 del 2008, che a volte si sanano amministrativamente, ma che comportano comunque un reato.

Le posso citare il caso di un collega che ha ricevuto una multa di 2.500 euro, perché con l'attività di volontariato era riuscito a risanare un'aula ammuffita, in cui stavano comunque i bambini, però, poi, si era dimenticato di riattaccare i cartelli con l'indicazione dell'uscita di sicurezza: se, invece, non avesse fatto nulla e avesse lasciato l'aula così com'era, non sarebbe incorso in alcun problema.

Il nostro problema di dirigenti scolastici è proprio questo: non abbiamo possibilità di spendere perché non abbiamo risorse finanziarie e siamo comunque responsabili in quanto datori di lavoro. Fino a un paio d'anni fa ci veniva suggerito di segnalare le problematiche all'ente proprietario, perché a quel punto saremmo stati a posto, ma non è così, non basta. Gli ultimi suggerimenti che ci sono stati dati sono stati quelli di denunciare il comune o la provincia alla procura della Repubblica, ma possiamo come dirigenti fare una denuncia tutte le volte che c'è un'inadempienza ?

Il problema è che, poi, rispondiamo noi penalmente e pecuniariamente e, oltretutto, nessuna assicurazione professionale copre il reato commesso, quindi in ogni caso è a carico nostro. Al di là di questo, c'è la preoccupazione di non riuscire ad agire e di essere comunque responsabili.

Un'altra piccola notazione: tutti i dipendenti devono fare obbligatoriamente un corso di dodici ore sulla sicurezza, peccato che contrattualmente non possiamo obbligarli durante l'orario di lavoro, quindi dobbiamo farlo svolgere fuori l'orario di lavoro, pagando un formatore, trovandoci senza i soldi per pagare il formatore e senza la possibilità di obbligare i dipendenti fuori dall'orario di servizio.

Ci piacerebbe che queste questioni fossero affrontate a livello legislativo e risolte, per poter davvero incidere sulla sicurezza della scuola, senza trovare un capro espiatorio che abbia poche possibilità di incidere nel profondo.

UMBERTO D'OTTAVIO. Vorrei innanzitutto sottolineare la partecipazione a questa audizione anche di colleghi non di

questa Commissione, quali gli onorevoli Braga, Paola Bragantini e Boccuzzi, perché il tema della sicurezza, per il Partito democratico, è fondamentale.

Condivido con il procuratore Guariniello la provenienza territoriale, in quanto arriviamo entrambi da Torino, e posso assicurare che, in questi mesi, la sua battaglia quarantennale sui temi della sicurezza è stato il riferimento di questa Commissione per assolvere a questa indagine conoscitiva, ritenendo che ci sia bisogno non di fare un'altra mappatura, ma di agire, in quanto gli incidenti avvenuti sono più che sufficienti per considerare l'edilizia scolastica in Italia un'emergenza.

Inoltre, dai numeri fornitici dai ministeri competenti avrà potuto constatare quanto sia drammatica la situazione: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ritiene che 10.000 edifici scolastici su 40.000 andrebbero abbattuti.

Dovremmo approfittare della sua presenza per aiutare la Commissione ad affrontare quanto lei ha brillantemente riportato, ovvero il tema della responsabilità, che porremo nel lavorare alle conclusioni di questa indagine conoscitiva, che spero possa portare a decisioni importanti.

Non si può essere responsabili della costruzione di una scuola e, come dirigente scolastico o come assessore, si deve prendere la scuola così com'è, quindi il tema della responsabilità sullo stato di un edificio e sulla sua dubbia sicurezza è delicatissimo. Ovviamente c'è il tema finanziario, che non è questa la sede per approfondire, ma abbiamo chiarito che per mettere in sicurezza le scuole occorrono i soldi e i colleghi della Commissione sanno che non c'è proposta di legge che non debba confrontarsi con questo aspetto. Ringrazio pubblicamente i colleghi del Movimento 5 Stelle che hanno insistito per l'approvazione dell'emendamento sull'8 per mille, perché, se domani approveremo con il voto di fiducia il disegno di legge di stabilità per il 2014, dall'anno prossimo i cittadini potranno destinare l'8 per mille di competenza statale anche alla sicurezza delle scuole. Si trattava di una proposta di legge presentata anche dal Partito democratico, e l'importante è che si faccia.

Abbiamo bisogno però che le cose che lei declinava con chiarezza – per quanto riguarda le disposizioni di legge – trovino riscontro in un testo unico coordinato sul tema della responsabilità, perché la situazione è veramente imbarazzante.

A Torino la nostra vita è cambiata, in quanto per un dirigente scolastico o per un assessore – che spesso coordinano insieme la collocazione degli alunni – il tema era dove mettere un banco o una sedia e, spesso, abbiamo trasformato in aule anche alloggi di custodi o biblioteche, pur di ospitare tutti gli studenti che chiedevano di frequentare quella scuola. Tutto questo a Torino non è più successo da almeno cinque anni, perché su una superficie di alcuni milioni di metri quadri di edifici scolastici, il 20 per cento è stato chiuso perché giudicato insicuro. Anche l'università versa in questa condizione e molte aule universitarie sono chiuse perché non sicure.

Il dato vero è che, però, dopo l'ultima sentenza sul liceo Darwin, assumere una responsabilità diventa sempre più difficile per tutti. Credo, infatti, che nelle prossime elezioni amministrative non si farà a gara per rivestire il ruolo di assessore all'edilizia scolastica, così come non sarà ambìto il ruolo di responsabile del servizio di prevenzione e protezione, mansione a volte di ripiego, in molti casi svolta da un insegnante che non solo segue altre scuole, ma che insegna anche: quindi abbiamo bisogno di correggere il tiro.

Mi sembra che nel corso del lavoro che stiamo facendo in questa Commissione, prima di pensare alla costruzione di edifici e alle risorse, si stia ragionando proprio sul tema delle responsabilità. Quanto lei ci ha detto oggi è molto utile, perché questa Commissione possa aggiungere agli atti la sua relazione e chiedere perché sia fermo presso il Ministero un accordo anche con le organizzazioni sindacali sul tema della responsabilità, che chiarisca bene che cosa debbano fare il dirigente scolastico e le altre figure.

Ciò è importante, perché, ovviamente non c'è cifra economica che valga un danno come quello derivante da un incidente in una scuola (io sono qui vicino ad Antonio Boccuzzi): quando uno va in un qualsiasi luogo immagina il rischio, ma non si può immaginare che il rischio possa esprimersi in una scuola, quindi la scuola è proprio l'urgenza.

SILVIA CHIMIENTI. Intervengo anche perché sono di Torino, conosco la vicenda del liceo Darwin e vorrei chiedere un chiarimento alla luce di quanto detto.

La sentenza di secondo grado sul liceo Darwin di Rivoli, che nel 2008 ha visto la morte del diciassettenne Vito Scafidi, ha aperto un ampio dibattito nell'opinione pubblica. Lei ha affermato che la sicurezza delle scuole non può essere demandata del tutto alla magistratura, ma deve essere compito della pubblica amministrazione. Le chiedo quindi se, secondo lei, i docenti e i pubblici ufficiali in generale che operano nel mondo della scuola abbiano, ad oggi, gli strumenti concreti per svolgere tali mansioni di controllo della sicurezza. La realtà dei fatti è, infatti, assai distante da quello che le norme descrivono e vorrebbero e, peraltro, non si investe nella formazione dei docenti e l'attuazione di queste stesse norme a volte sembra ingiusta e contraddittoria. Forse, l'opinione pubblica avrebbe accettato diversamente questa sentenza in un mondo ideale in cui tutto funzionasse alla perfezione e i docenti fossero pienamente attrezzati e formati per combattere le emergenze, mentre, attualmente, così non è e le strutture sono inadeguate. Il problema della responsabilità è fondamentale e credo che sarebbe un bel segnale l'assunzione della responsabilità prima dei cosiddetti piani alti, quindi dello stesso Ministero, per arrivare poi ai dirigenti e ai responsabili del servizio di prevenzione e protezione.

LUIGI GALLO. Vorrei affrontare il tema del sovraffollamento delle classi nelle scuole, che riguarda sempre la sicurezza. Sappiamo infatti che, da una parte, esiste una normativa di sicurezza che definisce il numero massimo di persone che possono stare all'interno di uno spazio delimitato, che definisce quali siano le strutture di sicurezza intorno ad ogni locale che accoglie gli studenti e, dall'altra, però, la normativa costringe a costituire classi con un certo numero di studenti; questo è dannoso da un punto di vista pedagogico, ma anche della sicurezza.

Vorrei chiederle quindi come possa intervenire un dirigente o un docente che percepisca questo problema di sicurezza e si veda costretto dagli uffici scolastici provinciali e regionali a costituire delle classi in un certo modo, che però contraddicono le norme di sicurezza. Un qualsiasi locale pubblico che non rispettasse quelle stesse norme verrebbe infatti immediatamente chiuso e il responsabile dovrebbe risponderne personalmente, quindi ci sarebbe un intervento più tempestivo e rapido nell'individuare responsabilità e pene pecuniarie e altre sanzioni. Vorrei capire quale sia l'approccio della magistratura e quali siano gli strumenti utilizzabili dai dirigenti e dai docenti che si trovino ad affrontare problematiche del genere.

PRESIDENTE. Vorrei partire da un altro mondo, il mondo della medicina, in cui va molto di moda fare l'analisi del rischio. Di fronte all'impotenza dei dirigenti, alla mancanza di fondi, alle scuole che cadono a pezzi, al sovraffollamento, all'incuria e a tutti i problemi che contribuiscono all'insicurezza degli edifici scolastici, considerando che delle mappature sono state fatte e alcuni problemi si conoscono, mi domando se, invece di non fare niente, di sistemare le carte e pregare che non succeda nulla, andando avanti senza intervenire, il Ministero o un'autorità competente possa stilare una lista delle priorità. Se infatti banalmente cade un soffitto, ciò può uccidere trenta ragazzini; se si rompe un vetro, al massimo può ferirsi un bambino, cosa certamente gravissima ma, in una situazione di mancanza di risorse, bisogna intervenire stabilendo delle priorità e identificando gli interventi prioritari per tipologia di intervento, per-

ché altrimenti rischiamo di avere il dirigente scolastico che ha avuto il figlio che si è tagliato il polso con il vetro quando era ragazzino che pensa che il vetro sia il rischio maggiore, quando invece ha un doppio controsoffitto che rischia di cadere.

Mi domandavo quindi se in questa incertezza, carenza di fondi, difficoltà e inesperienza dei docenti e dei dirigenti scolastici non si potesse giungere con uno sforzo nazionale a un'analisi del rischio, valutando i costi e i benefici di determinati interventi.

Do ora la parola al dottor Guariniello per la replica.

RAFFAELE GUARINIELLO, *Sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino*. Il problema delle priorità è che poi è difficile anche stabilirle. Abbiamo, ad esempio, avuto il caso di una ragazza di sedici anni che, a causa della rottura di un vetro che non era del tipo corretto, è morta per un taglio alla gola.

UMBERTO D'OTTAVIO. In un condominio però.

RAFFAELE GUARINIELLO, *Sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino*. Sì, non in una scuola, ma per dire che anche il rischio di un vetro può comportare conseguenze molto pesanti. Credo che dalle osservazioni che ho ascoltato emerga che sarebbe utile ripensare a una normativa apposita su questo tema della sicurezza non solo nelle scuole, ma forse anche in altri ambiti.

Non vorrei che si pensasse che, data la legislazione che abbiamo, si arrivi a condanne penali in maniera indiscriminata, perché non è così. Se c'è un problema di risorse economiche, bisogna studiarlo, altra cosa è se la responsabilità penale prescinda dalle risorse economiche, quindi bisogna vedere, caso per caso, quale sia la situazione.

Non vorrei che si equivocasse sulla sentenza sul caso Darwin, perché non è che si sia condannato perché non è stato speso: si è condannato perché non è stata fatta la valutazione dei rischi, eppure c'erano le persone che avrebbero dovuto farla, cioè ci sono delle motivazioni specifiche che avrete occasione di leggere nella sentenza che non è ancora stata depositata. Non bisogna quindi mescolare cose che non hanno attinenza.

Come dicevo poco fa, il problema delle risorse economiche è fondamentale, ma non può diventare un comodo alibi per non risolvere alcuni problemi, che invece possono essere praticamente risolti. Un'apposita disciplina è necessaria innanzitutto in merito al problema che sottolineavo prima: individuare quale sia il datore di lavoro in una scuola. Questo problema va affrontato, e ricordo che, ogni tanto, telefono al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (forse all'attuale no, ma in precedenza ciò è avvenuto) per ricordargli che c'è questo problema da affrontare: ogni Ministro mi assicura che lo affronteremo, ma poi ci sono sempre dei rinvii perché è un problema spinoso, difficile, perché, se non è il dirigente scolastico, bisogna trovare qualcun altro, e nessuno vuol fare il datore di lavoro perché è un mestiere ingrato che porta delle responsabilità penali.

Non lo vogliono fare nelle imprese private, in cui cercano di nascondersi, figuriamoci nelle imprese pubbliche ! È difficile che gli organi di vertice identifichino in se stessi il datore di lavoro; cioè c'è chi vuole avere le risorse ma non le responsabilità, invece le due cose devono procedere insieme: chi ha le risorse ha le responsabilità. Si tratta quindi di capire chi sia in una scuola il datore di lavoro, perché nessuno sa dare una risposta a questa domanda. La risposta che è stata data con tanti decreti ministeriali è il dirigente scolastico, ma, come abbiamo pacificamente messo in luce, il dirigente scolastico non può spendere un euro, non ha soldi. Ricordo che nel liceo Darwin per pagare, mi sembra, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il dirigente scolastico utilizzava un obolo che danno i genitori non ricordo per cosa.

UMBERTO D'OTTAVIO. Un contributo volontario.

RAFFAELE GUARINIELLO, *Sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino*. Sì, qualcosa del genere, ma non si può risolvere il problema in questo modo. D'altra parte, non possiamo assumerci la responsabilità di dire che, siccome siamo in questa situazione, se succede qualcosa, pazienza e che, se muore un ragazzo, nessuno ne risponde. Anche questo è un rovescio della medaglia che bisogna affrontare.

Questa mattina passavo davanti a un asilo e, vedendo i bambini che entravano, mi sono augurato che uscissero non dico istruiti, ma almeno sani e salvi !

Adesso a Torino le scuole sono più sicure, perché, a forza di spingere, si sono ottenuti dei risultati. Avevamo trovato due scuole con un numero di ragazzi elevatissimo, in cui c'era la lana di vetro, che è stata analizzata e dichiarata sospetta cancerogena. Poco per volta, la provincia ha affrontato il problema e lo ha anche in larga misura risolto: è stata un'attività di collaborazione istituzionale importante.

In ogni caso, un intervento più attivo degli organi di vigilanza e della magistratura è sempre positivo, perché non possiamo immaginare di vivere nel mondo migliore possibile e, in attesa del mondo migliore possibile, è meglio fare qualcosa di concreto e credo che ci sia la possibilità di farlo con le norme che noi, oggi, abbiamo a disposizione, però può essere utile ripensare il tema.

Vi ho dato un'indicazione, quella dell'individuazione del datore di lavoro, ma un altro tema che dovrebbe essere più attentamente studiato e disciplinato è la chiusura della scuola, la sospensione dell'attività. Questo è un argomento spinosissimo: a chi tocchi sospendere l'attività di una scuola; chi abbia il potere di farlo.

Lei evidenziava come l'articolo 18, comma 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008 vi obblighi a segnalare gli interventi strutturali e di manutenzione, però, contemporaneamente, si prevede che, in attesa che l'ente proprietario esegua gli interventi strutturali di manutenzione, adottiate tutti i provvedimenti immediati che rientrano nella vostra disponibilità, quindi anche la chiusura di una scuola ? Finché si tratta di sospendere l'uso di una singola apparecchiatura, va bene, ma, se c'è un problema di chiusura di una scuola, c'è anche un problema di servizio pubblico essenziale, che non può essere tranquillamente interrotto, perché deve proseguire, quindi la sospensione diventa il frutto di un'attività di diverse istituzioni, la scuola, ma anche la provincia o il comune.

Se al liceo Copernico di Torino, ad esempio, non vanno i ragazzi, bisogna trovare il modo di farli andare in un'altra scuola, ma chi deve trovarla ? Questo problema non riguarda peraltro solo le scuole, ma anche il mondo della sanità. Quando si trova in un reparto ospedaliero un'epidemia di aspergillosi e legionellosi e si chiude quel reparto di trapianto del fegato, i trapiantandi dove li metti ? Può il primario decidere di chiudere il reparto ? Il problema del pubblico amministratore è delicatissimo, perché deve assolvere anche a servizi pubblici essenziali.

Credo che l'osservazione fatta di studiare una normativa apposita possa essere anche un'indicazione utile, purché non s'intenda non far niente nel frattempo, bensì ci si impegni a fare il possibile per spingere in avanti la prevenzione. L'esempio di Torino come azione di prevenzione – non dico della sentenza Darwin, che è una vicenda specifica – può essere imitato anche nelle altre città.

Mi permetterei di suggerire tra le vostre risoluzioni anche quella di sollecitare gli organi di vigilanza e la magistratura a fare di più il proprio dovere, su tutto il territorio italiano, perché c'è una grave latitanza, in particolare della magistratura. Non è possibile avere in Italia oltre 120 procure della Repubblica, la maggior parte delle quali composte da 3, 4 o 5 magistrati bravissimi, che però non si possono specializzare in questa materia, non hanno il tempo.

Recentemente, mi sono recato in una città di una regione che amo molto, la Calabria, in cui ho chiesto a un collega se facciano i processi sulla sicurezza e lui mi ha risposto che sono in due e che stanno affrontando l'arretrato delle rapine del 2000 ! Come si può chiedere loro di fare i

processi in materia di sicurezza ? Bisogna quindi che anche altri ministeri si preoccupino di organizzare il mondo giudiziario in maniera più incisiva. Qui dobbiamo scegliere tra l'apparenza e la realtà, tra la burocrazia e la sostanza.

PRESIDENTE. Si conclude quindi oggi il programma di audizioni lungo, fitto e impegnativo sia per gli auditi sia per i deputati di questa Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'edilizia scolastica in Italia.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal dottor Raffaele Guariniello, sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino *(vedi allegato)*.

Nel ringraziare il dottor Guariniello, anche da parte del presidente Galan, per averci delineato un quadro *super partes* ed espresso un punto di vista completamente diverso, autonomo e dall'alto sulla complessa problematica dell'edilizia scolastica, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa il 19 febbraio 2014.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

NOTE SULLA SICUREZZA DELLE SCUOLE

NELLA LEGISLAZIONE E NELLA GIURISPRUDENZA

di Raffaele Guariniello

INDICE

1. La sicurezza delle scuole nel T.U.S.L.

2. Il problema della individuazione del datore di lavoro nella scuola

3. La posizione di garanzia del RSPP

4. Carenza delle risorse finanziarie e responsabilità penale del pubblico amministratore

5. Obbligatorietà dei provvedimenti immediati

1. *(La sicurezza delle scuole nel T.U.S.L.).*- Il sistema di sicurezza delle scuole s'impernia sull'art. 18, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008:

> "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".

E' una norma da leggere 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 obbiettivo 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, comma 3, 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, 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, "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" (così, da ultimo, **Cass. 19 settembre 2013 n. 38643**; **Cass. 21 agosto 2013 n. 35292**; **Cass. 20 agosto 2013 n. 35128**; **Cass. 23 luglio 2013 n. 31981**; **Cass. 23 luglio 2013 n. 31976**).

In questa cornice, occorre domandarsi quali siano gli specifici obblighi di garanzia facenti capo alla scuola e all'ente proprietario della scuola. Al proposito, ci guida proprio l'art. 18, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008.

Quanto alla **scuola**, l'art. 18, comma 3, 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, comma 1, lettera a, e 28-29; e, con riguardo al RSPP, artt. 29, comma 1, e 33, comma 1, lettera a, DE.Lgs. n. 81/2008).

Per quel che concerne l'ente proprietario della scuola, dall' art. 18, comma 3, 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: a mero titolo di esempio, v. Cass. 3 maggio 1994 n. 5079; Cass. 5 marzo 1994, Galli; Cass. 29 ottobre 1993, Serani; Cass. 10 marzo 1993 n. 2579; Cass. 2 febbraio 1992, Bodo; Cass. 19 novembre 1991 n. 3178.

Ed è pure 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. Sul punto v., tra le ultime:

Cassazione penale, Sez. IV - Sentenza n. 42601 del 16 ottobre 2013

"Questa Corte di legittimità ha più volte ribadito la necessità di garantire la sicurezza dell'ambiente di lavoro per danni che possano derivare a terzi e non ai lavoratori addetti".

Cassazione penale, Sez. IV - Sentenza n. 35827 del 30 agosto 2013

"In tema di obbligo di garanzia, la giurisprudenza di legittimità ha più volte ribadito che, nell'ipotesi in cui i titolari della posizione di garanzia siano più di uno, ciascuno di questi è, "per intero", destinatario dell'obbligo giuridico di impedire l'evento, con la conseguenza che, se è possibile che determinati interventi siano eseguiti da uno dei garanti, è, però, doveroso per l'altro o per gli altri garanti, dai quali ci si aspetta la stessa condotta, accertarsi che il primo sia effettivamente intervenuto". "Non può invocarsi legittimamente l'affidamento nel comportamento altrui quando colui che si affida sia (già) in colpa per avere violato determinate norme precauzionali o per avere

omesso determinate condotte e, ciononostante, confidi che altri, che gli succede nella posizione di garanzia, elimini la violazione o ponga rimedio alla omissione: laddove, infatti, anche per l'omissione del successore, si produca l'evento che una certa azione avrebbe dovuto o potuto impedire, l'evento stesso avrà due antecedenti causali, non potendo il secondo configurarsi come fatto eccezionale, sopravvenuto, sufficiente da solo a produrre l'evento (ai fini e per gli effetti di quanto disposto, in tema di "interruzione del nesso causale", dall'art. 41 c.p., comma 2)". "In materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, all'obbligo della osservanza delle norme di legge sono tenuti tutti coloro che esercitano tali lavori, come può desumersi, tra l'altro, dall'articolo 4, comma 5, lettera n), del decreto legislativo 19 settembre 1994 n. 626 (vigente all'epoca del fatto), che, ponendo la regola di condotta in forza della quale il datore di lavoro "prende appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno", dimostra che le disposizioni prevenzionali sono da considerare emanate nell'interesse di tutti, anche degli estranei al rapporto di lavoro, occasionalmente presenti nel medesimo ambiente lavorativo, a prescindere, quindi, da

un rapporto di dipendenza diretta con il titolare dell'impresa".

Cassazione penale, Sez. IV - Sentenza n. 11492 dell'11 marzo 2013

"In tema di prevenzione nei luoghi di lavoro, le norme antinfortunistiche non sono dettate soltanto per la tutela dei lavoratori nell'esercizio della loro attività, ma sono dettate anche a tutela dei terzi che si trovino nell'ambiente di lavoro, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto di dipendenza con il titolare dell'impresa. Ne consegue che ove in tali luoghi vi siano macchine non munite dei presidi antinfortunistici e si verifichino a danno del terzo i reati di lesioni o di omicidio colposi, perché possa ravvisarsi l'ipotesi del fatto commesso con violazione delle norme dirette a prevenire gli infortuni sul lavoro, di cui agli artt. 589, comma 2, e 590, comma 3, c.p., nonché la perseguibilità d'ufficio delle lesioni gravi e gravissime, ex art. 590, u.c., c.p., è necessario e sufficiente che sussista tra siffatta violazione e l'evento dannoso un legame causale, il quale ricorre se il fatto sia ricollegabile all'inosservanza delle predette norme secondo i principi di cui agli artt. 40 e 41 c.p., e cioè sempre che la presenza di soggetto passivo estraneo all'attività ed all'ambiente di

lavoro, nel luogo e nel momento dell'infortunio non rivesta carattere di anormalità, atipicità ed eccezionalità tali da fare ritenere interrotto il nesso eziologico tra l'evento e la condotta inosservante, e la norma violata miri a prevenire l'incidente verificatosi, tutte condizioni sussistenti nel caso in esame".

Cassazione penale, Sez. IV – Sentenza n. 6994 del 12 febbraio 2013

"Le norme antinfortunistiche non sono dettate in via esclusiva per la tutela dell'incolumità dei lavoratori nell'esercizio della loro attività, bensì anche a tutela dei terzi che vengano a trovarsi nell'ambiente di lavoro, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto di dipendenza diretta con il titolare dell'impresa".

Cassazione penale, Sez. IV – Sentenza n. 6363 dell'8 febbraio 2013

"Le norme antinfortunistiche non sono dettate soltanto per la tutela dei lavoratori, ossia per eliminare il rischio che i lavoratori possano subire danni nell'esercizio della loro attività, ma sono dettate anche a tutela dei terzi, cioè di tutti coloro che, per una qualsiasi legittima ragione, accedono in luoghi di lavoro che, non muniti dei presidi antinfortunistici voluti dalla legge, possono essere causa di

eventi dannosi. Le disposizioni prevenzionali sono quindi da considerare emanate nell'interesse di tutti, finanche degli estranei al rapporto di lavoro, occasionalmente presenti nei medesimo ambiente lavorativo, a prescindere, quindi, da un rapporto di dipendenza diretta con il titolare dell'impresa".

Cassazione penale, Sez. IV - Sentenza n. 1715 del 14 gennaio 2013 (u.p. 17 luglio 2012)

"E' di decisivo rilievo, in particolare, il disposto dell'art. 2087 c.c., in forza del quale, il datore di lavoro, anche al di là delle disposizioni specifiche, è comunque costituito garante dell'incolumità fisica e della salvaguardia della personalità morale di quanti prestano la loro opera nell'impresa, con l'ovvia conseguenza che, ove egli non ottemperi all'obbligo di tutela, l'evento lesivo correttamente gli viene imputato in forza del meccanismo previsto dall'art. 40 c.p., comma 2. Tale obbligo è di così ampia portata che non può distinguersi, al riguardo, che si tratti di un lavoratore subordinato, di un soggetto a questi equiparato, o, anche, di persona estranea all'ambito imprenditoriale, purché sia ravvisabile il nesso causale tra l'infortunio e la violazione della disciplina sugli obblighi di sicurezza. Infatti, secondo assunto pacifico e condivisibile, le norme

antinfortunistiche non sono dettate soltanto per la tutela dei lavoratori, ossia per eliminare il rischio che i lavoratori possano subire danni nell'esercizio della loro attività, ma sono dettate anche a tutela dei terzi, cioè di tutti coloro che, per una qualsiasi legittima ragione, accedono là dove vi sono macchine che, se non munite dei presidi antinfortunistici voluti dalla legge, possono essere causa di eventi dannosi".

2. *(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 mancata soluzione 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, comma 1, lettera b), D.Lgs. n. 81/2008, l'individuazione del datore di lavoro è governata dal principio di effettività. Emblematiche per tutte:

Cass. 23 settembre 2013 n. 39158

"La posizione di garanzia del datore di lavoro è inderogabile quanto ai doveri di vigilanza e controllo per la tutela della sicurezza, in conseguenza del principio di effettività, il quale rende riferibile l'inosservanza alle norme

precauzionali a chi è munito dei poteri di gestione e di spesa".

Cass. 13 settembre 2013 n. 37738

"La definizione di datore di lavoro contenuta nel TUSL sottolinea il ruolo di *dominus* di fatto dell'organizzazione ed il concreto esercizio dei poteri decisionali e di spesa".

Con specifico riguardo alle pubbliche amministrazioni, lo stesso art. 2, comma 1, 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". (In argomento v., per tutte, **Cass. 21 agosto 2013 n. 35295**).

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 spesa. La conseguenza –posta in risalto dall'art. 2, comma 1, 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.

3. *(La posizione di garanzia del RSPP).-* Due sono i pilastri dell'impresa sicura: il datore di lavoro che impersona il potere nella sua massima espressione;il SPPR che impersona le competenze.

A) Basilare, in questo contesto normativo, è il ruolo assegnato dal legislatore al RSPP. Leggiamo da ultimo:

> **Cassazione penale, sez. IV, 27 settembre 2012 n. 37334**
>
> "Il D.Lgs. 19 settembre 1994, artt. 8 e 9, n. 626 costituisce **un pilastro** del sistema ordinamentale antinfortunistico che **affida alla informazione e alla prevenzione, organizzate in un servizio obbligatorio, un fondamentale compito per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori**". "**La necessità di competenze specifiche e di requisiti professionali fissata dal D.Lgs. n. 626, art. 8 bis, per i responsabili e gli addetti al servizio in questione è il miglior riscontro della centralità** della prevenzione e della informazione nel sistema di tutela della

integrità fisica e della personalità morale dei lavoratori (poi del loro diritto alla salute), che si è andato perfezionando a partire dalla regolazione dell'art. 2087 c.c., poi della L. n. 300/1970, artt. 9 e 32 Cost., poi della L. n. 833/1978 (artt. 1, 2, 20, e, in particolare, art. 24), e si completa col sistema attualmente positivo di D.Lgs. n. 81/2008, che qui si menziona al solo scopo di sottolineare la continuità della linea di sistema, in materia di tutela della salute e prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (si considerino gli artt. 8, 9, 10, 15 e 28, con riguardo alla funzione della valutazione dei rischi e all'oggetto di tale valutazione, 36)". "Se dunque risulta stabile nelle diverse stagioni legislative **la configurazione della mappazione dei rischi come strumento essenziale dell'intero sistema antinfortunistico**, l'omissione di condotte doverose in relazione alla funzione di responsabile o di addetto al servizio di prevenzione e protezione realizza la violazione dell'intero sistema antinfortunistico, senza che abbia alcuna rilevanza il mancato apprestamento di una specifica sanzione penale per la violazione di sistema". "**La mancata previsione del rischio e dei mezzi per contenerlo è stata individuata come causa incidente sulla mancata adozione di adeguati presidi oggettivi, di**

adeguata informazione e in definitiva come causa efficiente nella determinazione dell'evento reato".

B) A proposito degli obblighi e delle responsabilità del SPPR, la Corte Suprema impartisce da anni insegnamenti inequivocabili:

Cass. 23 settembre 2013 n. 39158

"Il RSPP, può essere ritenuto (cor)responsabile del verificarsi di un infortunio, ogni qualvolta questo sia oggettivamente riconducibile ad una situazione pericolosa che egli avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e segnalare, dovendosi presumere che alla segnalazione avrebbe fatto seguito l'adozione, da parte del datore di lavoro, delle necessarie iniziative idonee a neutralizzare detta situazione. Il RSPP, quindi, è chiamato a rispondere qualora, agendo con imperizia, negligenza, imprudenza o inosservanza di leggi e discipline, abbia dato un suggerimento sbagliato o abbia trascurato di segnalare una situazione di rischio, inducendo, così, il datore di lavoro ad omettere l'adozione di una doverosa misura prevenzionale, risponderà insieme a questi dell'evento dannoso derivatone, essendo a lui ascrivibile un titolo di colpa professionale che può assumere anche un carattere addirittura esclusivo. Ciò perché, in tale

evenienza, l'omissione colposa al potere-dovere di segnalazione in capo al RSPP, impedendo l'attivazione da parte dei soggetti muniti delle necessarie possibilità di intervento, finirebbe con il costituire (con)causa dell'evento dannoso verificatosi in ragione della mancata rimozione della condizione di rischio: con la conseguenza, quindi, che, qualora il RSPP, agendo con imperizia, negligenza, imprudenza o inosservanza di leggi e discipline, abbia dato un suggerimento sbagliato o abbia trascurato di segnalare una situazione di rischio, inducendo, così, il datore di lavoro ad omettere l'adozione di una doverosa misura prevenzionale, ben può e deve essere chiamato a rispondere insieme a questi in virtù del combinato disposto dell'art. 113 c.p., e art. 41 c.p., comma 1 dell'evento dannoso derivatone".

C) L'RSPP si profila come un vero e proprio garante della sicurezza. Alcuni mesi or sono, **Cass. 21 dicembre 2012, R.C., Lovison e altro**, si domandò "se i componenti del S.P.P.R. possano assumere la veste di garante". Ricordò che "si è tratto argomento negativo dal fatto che tali persone non sono destinatarie in prima persona di obblighi sanzionati penalmente; e svolgono un ruolo non operativo ma di mera consulenza", ma

subito precisò che "l'assenza di obblighi penalmente sanzionati si spiega agevolmente proprio per il fatto che il servizio è privo di un ruolo gestionale, decisionale, e svolge solo una funzione di supporto alle determinazioni del datore di lavoro", e che "l'assenza di sanzioni penali, tuttavia, non costituisce un argomento risolutivo per escludere il ruolo di garante". Osservò che "ciò che importa è che i componenti del SPP siano destinatari di obblighi giuridici, e non può esservi dubbio che, con l'assunzione dell'incarico, essi assumano l'obbligo giuridico di svolgere diligentemente le funzioni che si sono viste". Rilevò che "il ruolo svolto da costoro è parte inscindibile di una procedura complessa che sfocia nelle scelte operative sulla sicurezza compiute dal datore di lavoro", e che "la loro attività può ben rilevare ai fini della spiegazione causale dell'evento illecito". Immaginò il "caso del SPP che manchi di informare il datore di lavoro di un rischio la cui conoscenza derivi da competenze specialistiche", e affermò che, "in situazioni del genere, pare ragionevole pensare di attribuire, in presenza di tutti i presupposti di legge ed in particolare di una condotta colposa, la responsabilità dell'evento ai soggetti di cui parliamo", sotto pena altrimenti "di far gravare sul datore di lavoro una responsabilità che esula dalla sfera della sua competenza tecnico-scientifica".

Da ultimo, **Cass. 16 ottobre 2013, Benetti**, sottolinea che "al responsabile del servizio di prevenzione e protezione, pur spettando all'interno della struttura aziendale un ruolo non operativo ma di consulenza, compete l'obbligo giuridico di collaborare con il datore di lavoro, individuando i rischi connessi all'attività lavorativa e fornendo le opportune indicazioni tecniche per risolverli, con la conseguenza che, in relazione a tale suo compito, può essere chiamato a rispondere quale **garante** degli eventi che si verifichino in conseguenza della violazione dei suoi doveri". Ne desume che "proprio in ragione delle funzioni attribuite al responsabile del sistema di protezione e prevenzione, come delimitate in relazione alla sua specifica sfera di responsabilità, correttamente è ritenuta la sussistenza della violazione del dovere di segnalazione della omessa dotazione delle macchine dei prescritti dispositivi antinfortunistici, in ragione della 'delicata funzione di supporto informativo, valutativo e programmatico' attribuito al responsabile del servizio di prevenzione e protezione nell'ambito della cooperazione con i diversi soggetti responsabili, ciascuno secondo i propri compiti e le proprie responsabilità". Ritiene "irrilevante la circostanza che il RSPP non sia mai stato destinatario di delega né abbia mai avuto potere decisionale e di intervento sulla dotazione della macchina, perché investito di meri compiti di consulenza e programmatici, né risponde al vero che

l'attività del servizio di prevenzione e protezione non può dar luogo a responsabilità penale".

D) D'altra parte, l'RSPP non può utilmente discolparsi, rivendicando una propria incompetenza tecnica. Dalla giurisprudenza della Coirte di Cassazione, desumiamo che un RSPP, 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".

Ma non basta. L'art. 31, comma 3, 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.

4. *(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.)" (così **Cass. 16 marzo 2005, Ranzi**, relativa a un infortunio avvenuto presso una università).

Più articolato è, peraltro, il discorso sviluppato in altre sentenze 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" (Cass. 8 aprile 1993, Russo; v., altresì, Cass. 27 settembre 1995, Aiello e altri; Cass. 4 maggio 1984, Barni e altri).

5. *(Obbligatorietà dei provvedimenti immediati).*- 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.

Esaminiamo il caso di un alunno ferito al capo da un'attrezzatura all'interno della palestra esaminato da **Cass. 11 ottobre 2007 n. 37397**. In quel caso, il dirigente scolastico a propria discolpa rilevò che gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione erano a carico dell'ente proprietario della scuola. Ma la Cassazione, nel confermare la condanna del dirigente scolastico (oltre che del sindaco), tenne conto "del comportamento rimproverato all'imputato e da lui esigibile, a prescindere dai possibili successivi interventi di manutenzione da parte del Comune, in particolare quanto alla interdizione dell'uso della palestra nelle condizioni indicate o nell'emanazione di un esplicito formale divieto di movimentazione delle porte rivolto agli utilizzatori della palestra o di disposizioni volte ad assicurare la movimentazione controllata delle stesse".