



Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di sicurezza degli edifici scolastici e responsabilità dei dirigenti

A.C. 3830, A.C. 3963

Dossier n° 605 - Schede di lettura
 4 luglio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3830	3963
Titolo:	Modifica all'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro	Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di sicurezza degli edifici scolastici
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Pellegrino Serena	Carocci Mara
Iter al Senato:	No	No
Numero di articoli:	1	1
Date:		
presentazione:	13 maggio 2016	5 luglio 2016
assegnazione:	29 luglio 2016	26 luglio 2016
Commissioni competenti:	VII Cultura, XI Lavoro	VII Cultura, XI Lavoro
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio, VIII Ambiente, XII Affari Sociali (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio, VIII Ambiente, XII Affari Sociali (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Le proposte di legge **C.3830 (Pellegrino ed altri)** e **C.3963 (Carocci ed altri)** intervengono sulla **responsabilità dei dirigenti e dei funzionari scolastici in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro** per quanto attiene alla conduzione e all'utilizzo degli edifici destinati all'istruzione e alla formazione.

I provvedimenti in esame hanno lo scopo di risolvere alcune criticità emerse in ordine alla titolarità della responsabilità in materia di sicurezza nelle scuole.

La proposta di legge **C. 3830**, introducendo il nuovo comma 3-ter all'[articolo 18 del D.Lgs. 81/2008](#) (che individua gli obblighi del datore di lavoro e del dirigente), prevede che i **dirigenti o i funzionari**, compresi i **dirigenti delle istituzioni scolastiche**, siano **esentati da qualsiasi responsabilità**, onere civile, amministrativo e penale qualora **abbiano assolto tempestivamente all'obbligo di richiesta di interventi strutturali di manutenzione** (di cui all'[articolo 18, comma 3, del D.Lgs. 81/2008](#)) necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati. La richiesta di intervento si riferisce alle aree e agli spazi assegnati e non concerne locali, locali tecnici, tetti e sottotetti e spazi non utilizzati che rimangono nella competenza esclusiva dell'amministrazione competente o del soggetto che ne ha l'obbligo giuridico, compreso ogni requisito di sicurezza antincendio previsto dalla normativa vigente in materia.

Si ricorda che gli obblighi del datore di lavoro e del dirigente in materia di sicurezza sul lavoro sono contenuti negli artt. 17 e 18 del [D.Lgs. 81/2008](#) e essenzialmente concernono:

- o la prevenzione, che si attua soprattutto attraverso la redazione di un apposito documento al termine della valutazione dei rischi e la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi;
- o l'informazione, formazione e consultazione dei lavoratori;
- o la fornitura di mezzi di protezione;
- o la regolare manutenzione dei luoghi, degli impianti e delle attrezzature di lavoro;
- o la tutela dei lavoratori in relazione a sostanze pericolose e nocive;

◦ la sorveglianza sanitaria e il controllo e la vigilanza.
In particolare, l'[art. 18, c. 3, del D.Lgs. 81/2008](#) dispone che gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare 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 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.

La proposta di legge **C. 3963** interviene su due disposizioni del [D.Lgs. 81/2008](#).

In primo luogo, si introduce il nuovo comma 7-*bis* all'[articolo 13 del D.Lgs. 81/2008](#) (che identifica i soggetti titolari dell'attività di vigilanza in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro), disponendo che nelle sedi delle istituzioni scolastiche la **vigilanza** spetti al **dirigente scolastico solamente per i rischi attinenti all'attività scolastica**.

In secondo luogo, si introduce il comma 1-*bis* all'[articolo 17 del D.Lgs. 81/2008](#) (che individua gli obblighi del datore di lavoro non delegabili in materia di sicurezza sul lavoro), prevedendo che per le sedi delle istituzioni scolastiche la **valutazione dei rischi strutturali** degli edifici e **l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli** spettino in via **esclusiva all'ente proprietario**.

Relazioni allegate

Alle proposte di legge, entrambe di iniziativa parlamentare, è allegata la relazione illustrativa.

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa alla **pdl C. 3830**, occorre intervenire stante le lacune normative della disciplina in materia, "che attribuisce ai dirigenti scolastici la responsabilità della sicurezza e della manutenzione dei fabbricati in quanto «datori di lavoro», ignorando paradossalmente che gli edifici scolastici sono di proprietà degli enti locali (comune, provincia e area metropolitana) e soltanto a loro la normativa vigente impone gli obblighi relativi alla messa a disposizione nonché ogni intervento strutturale e di manutenzione necessario al fine di garantire la sicurezza prima di tutto degli studenti e, in generale, di tutti gli operatori scolastici".

Allo stesso tempo, prosegue la relazione illustrativa, "ai dirigenti scolastici non è attribuita direttamente alcuna risorsa economica per esercitare eventualmente tale responsabilità o intervenire autonomamente in via ordinaria o straordinaria sui rischi delle strutture, le cui caratteristiche, problematiche, inefficienze e inadeguatezze, ancorché sotto gli occhi di tutti, evidenziano in modo preoccupante un altissimo grado di vetustà e un elevato livello di esposizione al rischio".

La relazione illustrativa alla **pdl C. 3963** evidenzia come nel caso degli edifici scolastici, gli edifici scolastici pubblici siano di proprietà degli enti territoriali, , apparendo incongruo "chiamare in causa per la valutazione dei rischi, a pari titolo, i dirigenti e i tecnici degli enti proprietari delle mura e i dirigenti scolastici e, con essi, i responsabili della sicurezza sul posto di lavoro".

Inoltre, prosegue la relazione illustrativa, "le capacità e le possibilità tecniche nonché la mobilità che interessa i dirigenti scolastici e i docenti sono tali per cui ben difficilmente costoro possono essere in possesso di competenze, conoscenze e informazioni relative all'immobile nel quale si svolge l'attività scolastica. Inoltre, il personale scolastico non ha poteri decisionali sulla manutenzione del bene immobile, i quali invece restano assegnati agli enti proprietari".

Necessità dell'intervento con legge

L'intervento con legge si rende necessario in quanto la materia è regolata da fonti legislative, su cui le proposte di legge intervengono con la tecnica della novella.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto delle proposte di legge è riconducibile alle materie di **potestà legislativa esclusiva statale** "*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato*" (di cui all'articolo 117, comma 2, lettera g), Cost.) e "*norme generali sull'istruzione*" (di cui all'articolo 117, comma 2, lettera n), Cost.), nonché alla materia di **potestà legislativa concorrente Stato-regioni** "*tutela e sicurezza del lavoro*" (di cui all'articolo 117, comma 3, Cost.).

La normativa vigente

In via preliminare, ai fini della individuazione del soggetto responsabile in materia di sicurezza sul lavoro, l'[articolo 2, comma 1, lettera b\), del D.Lgs. 81/2008](#) definisce datore di lavoro il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'[articolo](#)

[1. comma 2. del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione (ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale), individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo.

In linea generale, gli obblighi del datore di lavoro e del dirigente in materia di sicurezza sul lavoro sono contenuti negli artt. 17 e 18 del richiamato [D.Lgs. 81/2008](#) che sommariamente concernono:

- la **prevenzione**, che si attua soprattutto attraverso la redazione di un apposito documento al termine della valutazione dei rischi e la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (obblighi non delegabili);
- l'**informazione**, formazione e consultazione dei lavoratori;
- la fornitura di mezzi di **protezione**;
- la regolare **manutenzione** dei luoghi, degli impianti e delle attrezzature di lavoro;
- la tutela dei lavoratori in relazione a **sostanze pericolose e nocive**;
- la **sorveglianza** sanitaria e il controllo e la **vigilanza**.

Per quanto concerne più specificamente il tema della sicurezza nell'ambito delle istituzioni scolastiche ed educative, si segnalano:

- l'[articolo 3 del D.Lgs. 81/2008](#), il quale ha disposto che per specifici organismi ed enti, tra i quali gli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, le disposizioni del medesimo D.Lgs. 81 debbano essere applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative, la cui individuazione era demandata a specifici decreti interministeriali (da adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del [D.Lgs. 81/2008](#)). Tra i provvedimenti di attuazione emanati (quali il [D.P.C.M. 28 novembre 2011, n. 231](#) in relazione alle particolari esigenze connesse all'espletamento delle attività del Dipartimento della protezione civile; il D.M. 16 febbraio 2012, n. 51 per gli uffici all'estero; il D.M. 18 novembre 2014, n. 201 per l'amministrazione della giustizia), non sono presenti quelli relativi agli istituti scolastici.
- l'[art. 18, c. 3, del D.Lgs. 81/2008](#), il quale dispone che gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare 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 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.

In materia di **edilizia scolastica**, si ricorda che l'[articolo 3 della L. 23/1996](#) ha disposto che provvedono alla **realizzazione**, alla fornitura e alla **manutenzione ordinaria e straordinaria** degli edifici scolastici:

- i **comuni**, per quelli da destinare a sede di **scuole materne, elementari e medie**;
- le **province**, per quelli da destinare a sede di scuole di **istruzione secondaria superiore**, nonché a convitti ed istituzioni educative statali.

Gli enti locali **possono delegare alle scuole, su loro richiesta, funzioni relative alla manutenzione ordinaria** degli edifici, **assicurando**, a tal fine, le necessarie **risorse finanziarie**.

Essi provvedono, altresì alle, spese varie di ufficio e per l'arredamento e a quelle per le utenze (elettriche e telefoniche, per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento), nonché ai relativi **impianti**.

Le competenze individuate dalla [L. 23/1996](#) si innestano nell'ampio spettro di funzioni delineato dall'[art.13 del d.lgs. 267/2000](#) (testo unico enti locali) con riguardo ai comuni, e dall'art.19, co.1, lett. i) dello stesso, con riguardo alle province.

In materia, dispongono, inoltre, anche gli artt. 107, 159, 190 e 201 del [d.lgs. 297/1994](#).

Sempre in base all'[art. 3 della L. 23/1996](#), per l'allestimento e l'impianto di materiale didattico e scientifico che implichi il rispetto delle norme sulla sicurezza e sull'adeguamento degli impianti, l'ente locale competente è tenuto a dare alle scuole parere obbligatorio preventivo sull'adeguatezza dei locali ovvero ad assumere formale impegno ad adeguare tali locali contestualmente all'impianto delle attrezzature.

Successivamente, l'art. 21, co. 3, della legge delega sul **federalismo fiscale** ([L. 42/2009](#)) ha inserito fra le funzioni fondamentali dei comuni e delle province, sia pur provvisoriamente e solo ai fini del procedimento di determinazione di costi e fabbisogni standard, per quanto qui interessa, l'**edilizia scolastica**, in relazione ai diversi gradi di istruzione. In tal senso, dispone anche il decreto attuativo della delega (v. [art. 3, co. 1, del d.lgs. 216/2010](#)).

Successivamente, l'[art. 14, co. 27, del D.L. 78/2010 \(L. 122/2010\)](#) – come modificato, in particolare, dall'[art. 19, co. 1, del D.L. 95/2012 \(L. 135/2012\)](#) – nel definire **a regime le funzioni fondamentali dei comuni**, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., ha confermato l'attribuzione agli stessi delle

competenze in materia di **edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province** (alle quali l'[art. 17, co. 10, dello stesso D.L. 95/2012](#) – come modificato dall'[art. 1, co. 115, della L. 228/2012](#) – aveva affidato, in via provvisoria, la "gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado").

Da ultimo, l'[art. 1, co. 85, della L. 56/2014](#) ha inserito **in via permanente** fra le **funzioni fondamentali delle province**, quali enti con funzioni di area vasta, la "**gestione dell'edilizia scolastica**" (senza esplicito riferimento ai soli edifici scolastici relativi all'istruzione secondaria di secondo grado).

Come concludono ANCI e UPI nel [documento predisposto il 3 luglio 2014](#), tuttavia, una lettura sistematica delle disposizioni sulle funzioni fondamentali dei comuni e delle province porta a concludere che restano in capo alle province (solo) le competenze in materia di gestione dell'edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado.

In materia, merita altresì ricordare quanto previsto dall'[art. 4, co. 2, del D.L. 244/2016 \(L. 19/2017\)](#), che ha prorogato (dal 31 dicembre 2016) al 31 dicembre 2017 il termine di adeguamento delle strutture adibite a servizi scolastici alla normativa antincendio, nei casi in cui a ciò non si fosse già proceduto.

Al riguardo, si ricorda che l'[art. 10-bis del D.L. 104/2013 \(L. 128/2013\)](#) ha previsto che le vigenti disposizioni legislative e regolamentari in materia di prevenzione degli incendi per l'edilizia scolastica dovevano essere attuate entro il 31 dicembre 2015 e che con decreto del Ministro dell'interno – che doveva essere emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione – dovevano essere definite e articolate, con scadenze differenziate, le prescrizioni per l'attuazione. Successivamente, l'[art. 4, co. 2, del D.L. 210/2015 \(L. 21/2016\)](#) ha disposto che l'adeguamento delle strutture scolastiche doveva essere completato entro 6 mesi dalla data di adozione del decreto ministeriale di cui all'[art. 10-bis del D.L. 104/2013](#), e comunque non oltre il 31 dicembre 2016. Il decreto del Ministro dell'interno è stato adottato, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il 12 maggio 2016 e fa riferimento ad alcuni dei requisiti di sicurezza antincendio previsti dal DM 26 agosto 1992, nonché al [DPR 151/2011](#), Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi.

Per completezza di informazione, si riporta quanto detto dal MIUR in materia di edilizia scolastica nel [comunicato stampa](#) di presentazione dell'**Anagrafe dell'edilizia scolastica** (agosto 2015). In particolare, nel comunicato si legge che gli edifici scolastici censiti sono oltre 42mila (42.292) e che "Il 55% è stato costruito prima del 1976, il 70% appositamente per uso scolastico [...] Nel 77% dei casi, si evince dall'Anagrafe, gli edifici scolastici sono di proprietà dei Comuni, mentre nel 9% appartengono alle Province. Un 2% è riconducibile ad altri Enti pubblici e una percentuale uguale a società o persone private" ([qui il grafico con i dati sulla proprietà degli edifici](#)).

Orientamenti giurisprudenziali

In materia di sicurezza nelle scuole, la giurisprudenza della Corte di Cassazione appare costante nel riconoscere la titolarità delle relative responsabilità sia ai rappresentanti degli enti locali proprietari degli edifici, sia ai responsabili degli istituti.

Di seguito si riportano alcune recenti sentenze della Corte di Cassazione in materia di sicurezza nelle scuole.

Con la sentenza n. 12228/2015 è stata confermata la condanna ai dirigenti della Provincia di Torino e ad alcuni professori succedutisi nel tempo nella qualità di responsabile per la sicurezza dell'istituto, per il crollo del soffitto di un'aula del Liceo "Darwin" di Rivoli. In particolare, la sentenza, pur affermando come i poteri di spesa e di intervento spettino esclusivamente alla Provincia, ha precisato che l'istituzione scolastica deve essere intesa quale "Datore di Lavoro", nonostante essa non sia dotata di poteri decisionali e di spesa. La sentenza, in particolare, pur riconoscendo le limitazioni alla responsabilità in capo ai responsabili scolastici (soprattutto in ordine alla mancanza di determinati poteri), ha tuttavia evidenziato come la mancanza dei richiamati poteri sia colmata dalla presenza di altre categorie di poteri in capo all'istituto scolastico, idonei a garantire un elevato livello di sicurezza negli edifici scolastici, ivi compresa anche "l'interruzione dell'attività scolastica". La stessa vicenda ha poi prodotto un ulteriore intervento della Corte, con la [sentenza n. 12223/2016](#); in tal caso, pur riconoscendo la responsabilità degli interventi strutturali in capo alla Provincia (trattandosi di istituto superiore), è stato affermato che il datore di lavoro rimane la scuola (con susseguente responsabilità dei soggetti individuati come responsabili per la sicurezza e prevenzione), che non può ritenersi esente da colpe anche nel caso in cui abbia regolarmente e prontamente chiesto all'Ente locale di intervenire con i necessari lavori strutturali e di manutenzione. In particolare, la sentenza ha richiamato il Decreto ministeriale 382/1998 (Regolamento concernente l'applicazione delle norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro nelle istituzioni scolastiche ed educative) e la successiva C.M. 119/1999, con cui si prevede l'obbligo per l'istituzione scolastica di adottare ogni misura idonea in caso di pregiudizio per l'incolumità dell'utenza. Al riguardo, il richiamato D.M. 382/1998 ha stabilito che per datori di lavoro nell'ambito delle istituzioni scolastiche ed educative statali si intendono i soggetti individuati come tali nel [Decreto Ministeriale 21 giugno 1996, n. 292](#) (che ha individuato il datore di lavoro negli uffici e nelle istituzioni dipendenti dal

Con la [sentenza n. 2536/2016](#) è stato condannato il dirigente scolastico ed il dirigente del settore edilizia e pubblica istruzione della Provincia dell'Aquila per il Convitto crollato a seguito del terremoto del 2009. In particolare la sentenza, partendo dalla considerazione che i convitti sono istituzioni educative ma non scolastiche, e quindi configurati come enti autonomi con sedi di loro proprietà, ha ricondotto al dirigente scolastico lo stesso profilo di colpa afferente alla mancata adozione di iniziative in prossimità dell'evento, volte a sottrarre i giovani alla rovina dell'edificio. Secondo la Suprema Corte, infatti, il richiamato dirigente ha numerosi obblighi in materia di sicurezza e riveste la qualità di datore di lavoro; in relazione a ciò c'è in primo luogo un obbligo di valutazione dei rischi, da assolvere 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. Per quanto attiene alle responsabilità del dirigente del settore edilizia e pubblica istruzione della Provincia, la Corte ne ha riconosciuto la sua posizione di garanzia, basata sia sulla legge sia sul contratto (cioè ad una specifica convenzione tra convitto e Provincia). Allo stesso tempo, prosegue la Corte, 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 avrebbe dovuto attivarsi coinvolgendo le varie amministrazioni competenti. Anche nel caso in cui non fosse stato possibile alcun intervento significativo, sussisteva l'obbligo di segnalare il rischio 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.

Con la [sentenza n. 20051/2016](#) sono state confermate le responsabilità del Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione dei rischi (RSPP) e del dirigente scolastico in relazione alle lesioni colpose lievi causate dall'improvvisa caduta di un'anta di un cancello di una scuola statale a Casteldaccia.

Con la [sentenza n. 30143/2016](#) è stato chiarito che, per quanto concerne la gestione della sicurezza nelle scuole, occorre distinguere tra misure di tipo "strutturale ed impiantistico", di competenza dell'ente locale proprietario dell'immobile (e titolare del resto del potere di spesa necessario per adottare le dovute misure), e gli adempimenti di tipo unicamente 'gestionale' ed organizzativo spettanti invece all'amministrazione scolastica, con ciò dichiarando inammissibile il ricorso di un dirigente responsabile dell'area tecnica e manutentiva di un comune, che aveva impugnato la sentenza di condanna di primo grado per non aver adottato specifiche misure antincendio (basandosi, principalmente, sull'assunto per cui "il datore di lavoro per gli uffici e le istituzioni scolastiche dipendenti dal ministero della pubblica istruzione è individuato nei capi delle istituzioni scolastiche ed educative statali sì che erroneamente il responsabile sarebbe stato individuato nella specie nell'imputato quale dirigente dell'area tecnica del Comune")

Per quanto attiene, infine, alla duplicità della posizione di garanzia nel settore scolastico (data dal coinvolgimento contemporaneo dell'amministrazione che deve provvedere alla manutenzione degli edifici e dell'amministrazione alla quale gli edifici sono assegnati in uso), la Cassazione, con una serie di sentenze (da ultimo le sentenze nn. 38643/2013, 35292/2013, 35128/2013, 31981/2013 e 31976/2013) ha ravvisato che in caso ci siano più titolari della richiamata posizione, ognuno di essi "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 antifortunistica è addebitabile ad ognuno dei titolari di tale posizione".

Attività parlamentare

Le criticità presenti nella normativa in materia di sicurezza nel settore scolastico sono state evidenziate in diverse sedi dell'attività parlamentare.

Nell'[audizione del Dr. Raffaele Guariniello](#), svoltasi, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione dell'edilizia scolastica in Italia, presso la Commissione Cultura della Camera dei deputati il 19 dicembre 2013, è stata sottolineata la mancata soluzione dell'individuazione del datore di lavoro nella scuola. In particolare, la normativa prevede che il datore di lavoro sia esplicitamente individuato nell'organo di vertice delle singole amministrazioni pubbliche, e che come datore di lavoro sia individuato un soggetto dotato di poteri autonomi decisionali e di spesa. Nel caso in cui una di queste due esigenze non risulti soddisfatta, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo (in proposito, cfr. Cassazione, sent. 35295/2013). Nella scuola il datore di lavoro è stato individuato nel dirigente scolastico (il quale non ha autonomi poteri decisionali e di spesa).

La duplice posizione di garanzia contemplata nel settore scolastico (e data dal coinvolgimento contemporaneo dell'amministrazione che deve provvedere alla manutenzione degli edifici e dell'amministrazione alla quale gli edifici sono assegnati in uso) risulta quindi essere l'elemento caratterizzante del settore, anche se rappresenta (come d'altronde evidenziato nell'audizione del Dr. Raffaele Guariniello presso la Commissione Cultura della Camera dei deputati il 19 dicembre 2013) una fenomenologia usuale nel settore della sicurezza sul lavoro.

Altra criticità individuata concerne la mancata valorizzazione e il mancato potenziamento del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione dei rischi (RSPP), figura che spesso nelle scuole non risulta adeguata a causa della mancanza di risorse economiche. Al RSPP, infatti, compete, pur avendo un ruolo di consulenza nella struttura aziendale, l'obbligo giuridico di collaborare con il datore di lavoro, potendo anche essere chiamato a rispondere come garante (cfr. al riguardo Cassazione, Sent. 42493/2013) degli eventi verificatisi in conseguenza della violazione dei propri doveri.

Nella stessa audizione è stato anche affrontato il problema dell'eventuale esonero dalle responsabilità penali a seguito di carenza di risorse finanziarie. In proposito, è stato sottolineato come nella giurisprudenza si sia affermato il principio secondo il quale il RSPP di un ente pubblico, nel caso in cui sia stato informato che una modalità lavorativa costituisca pericolo per chi la esegue e non abbia disponibilità di spesa per compiere le opere idonee a renderla sicura, abbia l'obbligo di vietarne l'esecuzione (cfr. Cassazione, sent. 10243/2005).

La medesima necessità di una modifica normativa al fine di alleviare le responsabilità del dirigente scolastico era già stata evidenziata nella risposta all'interrogazione in Commissione Cultura della Camera dei deputati [5-07053](#) (Malisani) del 19 novembre 2015, nella quale era stato posto il problema in seguito alla condanna di un dirigente scolastico al tempo del terremoto dell'Aquila (vedi prg. "Linee giurisprudenziali).

Infine, con l'interrogazione in Commissione Cultura della Camera dei deputati [5-07556](#) (Toninelli) del 28 gennaio 2016 (in corso), è stato chiesto il motivo della mancata emanazione del decreto applicativo dell'[articolo 3 del D.Lgs. 81/2008](#) in relazione agli istituti scolastici. Tra gli altri, l'interrogazione, nell'evidenziare come l'[articolo 31, comma 1, del D.Lgs. 81/2008](#), abbia disposto che il servizio di prevenzione e protezione debba essere organizzato dal datore di lavoro prioritariamente all'"interno" dell'azienda, ha citato l'interpello n. 24/2014 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi del quale la definizione di "interno" non può intendersi equivalente alla definizione di dipendente ma deve essere sostanzialmente riferito a un lavoratore che assicuri una presenza adeguata per lo svolgimento della propria attività.

LA0789	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro
	Servizio Studi Dipartimento Cultura	st_cultura@camera.it - 066760-3255	 CD_cultura