

MEMORIA ANP SUI DDL C. 3830 e C. 3963

La tematica della sicurezza nelle scuole è della massima rilevanza per garantire che i nostri figli le frequentino in condizioni di effettiva serenità.

La ripartizione di competenze tra dirigenti pubblici (non solo scolastici, si intende qui sottolineare) ed enti locali o soggetti comunque tenuti a fornire gli edifici che ospitano pubblici uffici è disciplinata dall'articolo 18, comma 3 del d.lgs. 81/2008.

Così recita il terzo comma dell'art. 18 del d.lgs. 81/2008:

3. Gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare, ai sensi del presente decreto legislativo, la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tale caso gli obblighi previsti dal presente decreto legislativo, relativamente ai predetti interventi, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico.

Come si vede, è chiaramente affermato il principio per cui il dirigente (o il funzionario privo di qualifica dirigenziale) preposto ad un ufficio pubblico a cui sono assegnati locali e/o edifici assolve agli obblighi manutentivi e strutturali degli stessi trasmettendo la relativa richiesta all'amministrazione competente.

La giurisprudenza di legittimità penale è in linea con la previsione normativa, come si può constatare leggendo la recente sentenza Cass. Sez. III Pen. 15 luglio 2016, n. 30143.

I problemi derivano, sostanzialmente, dalla inosservanza delle richieste di intervento manutentivo, strutturale e/o impiantistico, 15 luglio 2016, n. 30143 formulate dai dirigenti pubblici delle strutture.

Sul d.d.l. C. 3830 (primo firmatario PELLEGRINO)

La modifica proposta aggiungerebbe, al testo dell'art. 18 del d.lgs. 81/2008, il seguente comma:

3-ter. I dirigenti o i funzionari, compresi i dirigenti delle istituzioni scolastiche, sono esentati da qualsiasi responsabilità, onere civile, amministrativo e penale qualora abbiano assolto tempestivamente all'obbligo di richiesta di interventi strutturali di manutenzione di cui al comma 3 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.

Per quanto riguarda il primo periodo, ANP concorda pienamente con il principio di diritto in esso sancito. Ritiene, però, di sottolineare che si tratta della stessa esimente già prevista dal **citato terzo comma dell'articolo 18**. Sulla base di quest'ultima disposizione, infatti la Cassazione Penale è univoca nel 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 (Cass. Sez. III Pen., sentenza 15 luglio 2016, n. 30143).

Per quanto riguarda il secondo periodo, a giudizio dell'ANP esso non è sufficientemente chiaro nella sua formulazione e, soprattutto, sembra interpretabile troppo liberamente dal giudice eventualmente adito in caso di incidente. Esso, infatti, non delimita il campo di intervento del dirigente scolastico e non sembra in grado di offrire tutela laddove questi – in presenza di "locali, locali tecnici, tetti e sottotetti e spazi non utilizzati" che presentassero delle criticità – potrebbe comunque adottare misure di natura organizzativa idonee a scongiurare qualsiasi rischio (ad esempio, vietando l'utilizzo di alcuni locali "scolastici" ma adiacenti ad altri "non utilizzati", con eventuale conseguenza di "doppi turni"). Se ne consiglia, pertanto, la riformulazione in termini più espliciti e privi di ambiguità.

Sul d.d.l. C. 3693 (primo firmatario CAROCCI)

Tale proposta di legge punta a modificare due articoli del d.lgs. 81/2008 e così recita:

1. Al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 13, dopo il comma 7 è aggiunto il seguente:

«7-bis. Nelle sedi delle istituzioni scolastiche la vigilanza spetta al dirigente scolastico solo per i rischi attinenti all'attività scolastica»;

b) all'articolo 17, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

«1-bis. Per le sedi delle istituzioni scolastiche, la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli spettano in via esclusiva all'ente proprietario».

Per quanto riguarda la proposta di modifica nel suo complesso, si osserva che essa sembra riguardare le sole istituzioni scolastiche e ciò, a giudizio di questa Associazione, avrebbe due effetti negativi: da un lato, si ignorerebbero le istituzioni educative (Convitti ed Educandi, strutture che ospitano dei convittori come nel tristemente noto caso dell'Aquila); dall'altro, si escludono tutte le strutture pubbliche rientranti nel campo di applicazione del terzo comma dell'articolo 18 del d.lgs. 81/2008 dagli eventuali benefici derivanti dalla modifica.

Nello specifico, per quanto riguarda la prima modifica, si deve osservare che l'articolo 13 è unicamente finalizzato alla individuazione degli organi preposti alla "vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", con ciò intendendo i soggetti competenti a disporre ispezioni e a riscontrare eventuali violazioni in materia prevenzionistica, con conseguente potere di prescrizione e di sanzione nei confronti dei responsabili degli stessi luoghi di lavoro. Solleva perplessità, quindi, l'attribuzione al dirigente scolastico del potere di vigilare su sé stesso e di autosanzionarsi. A meno che la modifica proposta non intendesse riaffermare la sussistenza, in capo al dirigente scolastico, del "potere di vigilanza del custode". Tale onere, peraltro, incombe già ampiamente sullo stesso dirigente, in virtù dell'articolo 2051 c.c. (*Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito*) e non sembra opportuno ribadirlo, con conseguente ulteriore aggravio di una situazione già di per sé abbastanza insostenibile.

Per quanto riguarda la seconda modifica, si osserva che l'articolo 17 del d.lgs. 81/2008 riguarda le attività non delegabili da parte del "datore di lavoro" e, quindi, non sembra coerente l'introduzione, in tale articolo, di una sorta di "delega di diritto". Ad ogni modo, a prescindere dalla posizione in cui si intende collocare il testo della nuova disposizione, si suggerisce che la relativa statuizione sia resa più chiara per evitare, anche in questo caso, di lasciarne al giudice l'interpretazione.

Non sembra ben delineato, infatti, il margine tra le due forme di responsabilità (quella strutturale e quella organizzativa). Infatti, si deve considerare che, in qualsiasi situazione di inadeguatezza strutturale di un locale, il dirigente potrebbe sempre adottare una misura – prettamente organizzativa e, quindi, di sua stretta competenza – interdittiva dello stesso. Il che lascia aperto il problema della individuazione del soggetto a cui imputare la responsabilità per eventuali sinistri.

In altre parole, la nuova norma non dovrebbe lasciare al giudice margini di discrezionalità nell'attribuire all'ente locale (o al soggetto obbligato) la responsabilità di eventuali incidenti verificatisi in locali che siano stati oggetto di richiesta – disattesa – di intervento da parte del dirigente della struttura

I problemi non affrontati dalle proposte di legge in questione

A parere dell'ANP, i disegni di legge non affrontano la questione principale inerente alla tematica della sicurezza nelle istituzioni pubbliche: come ottenere che gli enti locali (o i soggetti comunque preposti alla fornitura ed alla manutenzione degli edifici) ottemperino ai loro obblighi.

I dirigenti, infatti, non si sottraggono all'obbligo di richiedere gli interventi necessari ma, spesso, sono in soggezione nei confronti degli enti tenuti ad effettuarli che, generalmente per difficoltà di bilancio, non riscontrano con sufficiente tempestività ed efficacia tali richieste.

La conseguenza di questo stato di cose è che, pur di "non interrompere il servizio", gli stessi dirigenti si vedono costretti a convivere – essendo però i primi responsabili agli occhi dell'opinione pubblica e degli utenti – con problematiche strutturali e manutentive a cui non possono fare fronte. Per restare in ambito scolastico, il tipico esempio è quello di un dirigente che, non riuscendo a far mettere in sicurezza alcune aule, decidesse di interdirne l'uso "costringendo" gli alunni ai doppi turni. È evidente che la responsabilità giuridica ricade sull'ente locale, ma è altrettanto evidente che il dirigente scolastico sarebbe



immediatamente sottoposto alla “gogna mediatica” e additato come l’unico responsabile – sociale – di un disservizio. Per inciso, situazioni di questo tipo sono all’ordine del giorno e si verificano di continuo. Spesso, in tali circostanze, l’Ufficio scolastico regionale interviene per “costringere” il dirigente a ripristinare il turno ordinario per non arrecare disagio all’utenza. Gli enti locali, inoltre, minacciano di sporgere denuncia per interruzione di pubblico servizio. La pressione psicologica a cui si trovano assoggettati i dirigenti è veramente insopportabile e profondamente ingiusta.

Per ovviare a questa situazione, si potrebbero immaginare vari interventi legislativi:

(1) rendere non incriminabili per interruzione di servizio i dirigenti che decidessero di interdire l’uso dei locali da loro ritenuti (ovviamente avvalendosi del RSPP) inadeguati;

(2) rendere non imputabili ad essi le contravvenzioni in materia di sicurezza se hanno già provveduto a richiedere i relativi interventi; si sottolinea che, nonostante la non punibilità sia già pacificamente desumibile dall’interpretazione del terzo comma dell’articolo 18 del d.lgs. 81/2008, gli organi di controllo non ne sono sempre sufficientemente avvertiti; sarebbe di grande conforto l’introduzione di una espressa previsione di diritto positivo in tal senso;

(3) introdurre degli strumenti di pressione nei confronti dei soggetti tenuti a garantire la sicurezza degli edifici, in modo che essi siano “costretti” ad ottemperare alle richieste pervenute loro; si potrebbe ipotizzare un intervento del Prefetto competente o, ancora, la non rieleggibilità degli amministratori locali in caso di incidente dovuto a carente manutenzione se la richiesta di intervento fosse stata debitamente presentata dal dirigente responsabile della struttura.

La “ratio” degli interventi legislativi, in ogni caso, dovrebbe essere quella di garantire che gli enti locali effettuino concretamente i lavori di messa in sicurezza.

Troppe situazioni, finora, hanno portato alla cosiddetta “sicurezza di carta” ed alla sua drammatica contrapposizione con una “giustizia di ferro”.

Roma, 11 luglio 2017.

Giorgio Rembado

Presidente ANP