

## **Dirigente Scolastico RSPP (aggiornamento): principi generali ed analisi di alcuni casi esaminati dalla S.C. di Cassazione.**

### **1. Premessa**

Non un'esposizione analitica dei compiti, ma individuazione di principi fondamentali, utili a risolvere anche problemi concreti (indirizzi consolidati della giurisprudenza

Criterio guida di interpretazione: **prevenzione**, adottare le misure per evitare l'insorgenza di eventi pregiudizievoli per la salute e la sicurezza di coloro che operano nei luoghi di lavoro (programmazione e misure specifiche).

In quest'ottica si muove anche il **D.L.vo n. 81/2008**, modificato dal **D.L.vo n. 106/2009**, che accentua l'importanza in primo luogo dell'informazione e della formazione degli **attori della sicurezza** (datori di lavoro, dirigenti, responsabili ed addetti al SPP, lavoratori, responsabili degli enti locali), nonché della valutazione e la prevenzione dei rischi.

La **sicurezza** è vista come un processo dinamico, che mira costantemente alla identificazione e stima dei rischi, all'adozione delle misure di tutela necessarie, in modo da rimuovere

anticipatamente le cause di potenziali incidenti e malattie professionali.

Necessità del **coinvolgimento dell'intero sistema scolastico**, con un'azione quotidianamente ispirata alla logica della prevenzione, quale modo abituale di decidere e di lavorare. Il datore di lavoro, garante della sicurezza, non può attuare gli obiettivi perseguiti, se gli altri soggetti, compresi i lavoratori, non sono pienamente consapevoli dei rischi. L'esigenza si traduce a livello normativo nella disposizione, con cui si stabilisce che i datori di lavoro, i dirigenti ed i preposti devono assicurare ai dipendenti un'adeguata formazione in materia di salute e sicurezza, con specifico riguardo ai rischi connessi alle mansioni.

La **formazione**, che deve essere gratuita e da effettuare durante l'orario di lavoro, deve essere fornita al momento dell'assunzione, rinnovata in caso di cambiamento delle mansioni, aggiornata nel caso di mutamenti della tipologia dei rischi.

L'attività formativa è prevista anche per i **rappresentanti dei lavoratori**, in considerazione del delicato ruolo, che la legge assegna a costoro, di collaborare col datore di lavoro, vigilare sul rispetto delle prescrizioni dettate in materia di sicurezza.

## **2 - Caratteri generali della disciplina penale**

Solo qualche indicazione per orientarsi.

La fattispecie di reato è individuata con una sola norma incriminatrice, che richiama molteplici norme precettive, attraverso l'indicazione numerica dell'articolo e del comma.

**Principio di effettività**, sancito dall'art. 299 TU, per cui il datore di lavoro, il dirigente o preposto, non è la persona che formalmente ha gli obblighi e le responsabilità relative, quella che, anche se priva di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a tali soggetti (es. delega invalida).

#### **Sentenza Cass. Sez. 4 n. 10704 del 7.2.2012**

Le violazioni penali hanno natura di contravvenzione (differenza con i delitti). Si prevede la sanzione alternativa dell'arresto o dell'ammenda, salvo i casi più gravi. Per l'elemento psicologico sono punibili anche a titolo di **colpa**.

Il termine di prescrizione è di 4 anni (legge ex Cirielli) breve, ma poiché si tratta di **reato omissivo a carattere permanente**, la permanenza cessa solo con l'adempimento della obbligazione di sicurezza, ovvero quando l'adempimento diventi impossibile, fin quando non cessa la permanenza non inizia a decorrere.

### **3 - I datori di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.**

Nelle pubbliche amministrazioni *“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”*.

I **“poteri di gestione” e “autonomia gestionale”** rinviano alla normativa speciale, e in particolare ai poteri di *“gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ... mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo”* previsti per i dirigenti dalla legge (ex D.lgs. 29) , ed ai **“budget”** che a tali

soggetti debbono essere assegnati, sia che si tratti di dirigenti generali che di dirigenti semplici.

Riconoscimento della qualifica di datore di lavoro solo al dirigente con reali ed effettivi poteri di gestione e di spesa, che lo pongano in grado di provvedere a tutti gli adempimenti.

Individuazione spetta agli **organi di direzione politica** o di vertice, tenendo conto delle concrete caratteristiche organizzative dell'amministrazione di appartenenza (i provvedimenti hanno natura ricognitiva di una posizione funzionale del soggetto che ha la titolarità di poteri di gestione). L'assenza di tale requisito comporta l'illegittimità del provvedimento di individuazione, con una duplice conseguenza sul piano delle responsabilità penali:

1) non può essere considerato responsabile della obbligazione di sicurezza, il dirigente illegittimamente individuato privo di reali poteri di gestione, salvo l'obbligo di segnalare e promuovere le iniziative necessarie;

2) titolare dell'obbligazione di sicurezza e responsabile delle relative violazioni l'organo di vertice o di direzione politica realmente investito del potere decisionale (es. sindaco).

Responsabilità dirette degli **organi di vertice** delle pubbliche amministrazioni, in virtù dell'art. 4, comma 1, del D.lgs 29, per cui soltanto essi "*... operano, adottando tutte le misure inerenti all'organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro*".

**Nell'ambito scolastico** la figura del datore di lavoro è stata individuata con DM Pubblica Istruzione del 21 giugno 1996, nel capo dell'istituto (ex preside e direttore didattico).

Con l'art. 25 del D.L.vo n. 165/2001 è stata istituita la **qualifica dirigenziale** per i capi d'istituto preposti alle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica e di autonomia, con il compito di assicurare la gestione unitaria dell'istituzione e la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali, mediante l'esercizio, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, di autonomi poteri di direzione, di coordinamento.

#### 4 - IL DIRIGENTE

La complessità della struttura in cui operano i lavoratori non consente al datore di lavoro il controllo diretto di tutte le unità in cui si articola, per cui *si avvale* di collaboratori, tipizzati nel **dirigente e preposto** (la sicurezza come è il risultato dell'azione congiunta di tutti i soggetti che incidono sul processo lavorativo).

Il dirigente è l'alter ego dell'imprenditore. La sua individuazione in materia di sicurezza, si ricollega nel settore pubblico a **criteri formali** (attribuzione della **qualifica**), e soprattutto ad un **criterio materiale** (**principio di effettività** = concreto ed effettivo svolgimento delle attribuzioni corrispondenti, esercizio **potere tipico**, es. impartire ordini, istruzioni).

**Definizione** L' **art. 2** lett. d) T.U. definisce il dirigente persona che in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici, attuа le direttive del datore di lavoro, organizza l'attività lavorativa e vigila su di essa.

**Diritto** di ricevere un'informazione ed una formazione adeguata.

I **compiti** sono attribuiti dall' **art. 18 1)** competenze dirette, che comportano la condivisione di compiti e la posizione di coobbligato

con il datore di lavoro nella predisposizione delle misure di sicurezza, *limitatamente alle attribuzioni e competenze conferitegli* (per il DGSA riguarderanno l'organizzazione ed il coordinamento dell'attività del personale amministrativo e dei collaboratori scolastici (personale ATA, es. pulizie dei locali, ordini di servizio, fornitura DPI, attività di accoglienza e sorveglianza fuori didattica). Il dirigente è solidalmente responsabile con il datore di lavoro della corretta esecuzione degli adempimenti.

## 5 - IL PREPOSTO

Soggetto fondamentale per il compito della vigilanza, essenziale per ridurre i comportamenti scorretti, perché opera sul campo.

**Definizione** chi assume una posizione di preminenza rispetto agli altri lavoratori, in parte analoga al dirigente, ma con poteri gerarchici più limitati, in quanto sovrintende all'attività lavorativa e attua le direttive ricevute in relazione ad un'attività specifica.

**Compiti** sono definiti dall' **art. 19** T.U.: impartisce ai lavoratori ordini, istruzioni o direttive da eseguire, vigila sull'osservanza degli obblighi e disposizioni, sull'uso dei DPI, esige il rispetto delle prescrizioni, informa i lavoratori sui rischi e segnala al datore di lavoro le carenze (v. sentenza sul responsabile di fatto, es. classe di studenti).

E' destinatario diretto, ex lege, delle prescrizioni in materia di sicurezza, a prescindere dalla eventuale delega di funzioni.

Limiti e condizioni per l'equiparazione di alunni e studenti ai lavoratori. La problematica degli infortuni nella palestra e le

questioni inerenti la tutela dello studente nell'ambito dell'alternanza scuola - lavoro, disciplinata dalla legge n. 107/2015.

**Sentenza Cass. Sez. 4 n. 11360 del 31.3.2006**

## **6 - La delega delle funzioni.**

La disciplina analitica (artt. 16 e 17 del D.l.vo 81) traduce le indicazioni della **giurisprudenza**.

**Esigenze** a) non eludere l'adempimento dell'obbligazione di garanzia b) non trasformare tale obbligazione in responsabilità oggettiva.

**Limiti: oggetto** obblighi non delegabili valutazione dei rischi, redazione del DVR, indicazione delle misure, nomina del RSPP.

**Condizioni** forma espressa, scritta, data certa (più rigore della giurisprudenza), accettazione scritta, pubblicità - destinatario persona tecnicamente capace con poteri decisionali, di intervento (organizzazione, gestione, controllo) e di spesa - non ingerenza del delegante - Presenza sul luogo di lavoro del delegato: incompatibilità con strutture complesse e pluralità di incarichi (esigibilità, es. trasferimento e revoca tacita).

L'inosservanza di tali condizioni rende la **delega inefficace**, non esonera da responsabilità del delegante e non esclude la corresponsabilità del delegato, che non abbia eccepito la inosservanza delle condizioni (principio di effettività e colpa: creazione di condizioni di pericolosità).

**Effetti:** A) sostituzione e **subentro** del delegato nella posizione di garanzia (obblighi) del datore

B) **Obbligo di vigilanza del delegante** la delega non esclude la **responsabilità del delegante (datore)** per 1) omessa vigilanza, poichè deve vigilare sul delegato o predisporre le misure per il *controllo*, affidando il compito ad altri soggetti qualificati, *sostituendosi* - importanza del modello di gestione adeguato, con efficacia di esonero (art. 16 co. 3) - 2) carenze strutturali che attengono alle scelte di fondo (es. infortuni per mancanza DPI: v. sentenza Cass.).

**Pubblico impiego** Ulteriori requisiti, ex art. 17 del D.lvo 165/2001  
a) specifiche e comprovate ragioni di servizio b) periodo determinato c) atto motivato d) posizione apicale ricoperta dal delegato nell'ufficio affidato.

**Sentenza Cass. Sez. 4 n. 7709 del 13.11.2007 e Sez. Un. N. 38343 del 24.4.2014.**

## **7 - INTERVENTI di MANUTENZIONE NEGLI EDIFICI IN USO.**

Per la tutela della sicurezza nelle Scuole, vige un regime particolare (**statuto di tutela differenziato**), detto anche di applicazione compatibile, previsto in relazione alle situazioni peculiari per cui, ai sensi dell'art. 1 co. 2° del D.L.vo cit., le norme previste dal decreto si applicano tenendo conto delle "particolari esigenze" individuate con un decreto del Ministero competente, di concerto con altri Ministeri (il **D.l.vo 106/2009** ha previsto l'emanazione di apposito D.M. entro 2 anni, sino a tale data si applica il vigente D.M.)

Tale **specificità** deriva dalle particolari caratteristiche strutturali ed organizzative dell'istituzione scolastica, nonché dalla presenza di

una pluralità di soggetti interessati, da ambienti eterogenei, quali aule, laboratori centri di servizio, biblioteche, uffici amministrativi, che presentano molte tipologie di rischio fortemente diverse.

Occorre richiamare la **legge n. 23 dell'11.1.1996**, recante norme per l'edilizia scolastica, nella quale si prevede che alla realizzazione, fornitura e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici (comprese le spese d'ufficio e arredamento, utenze elettriche e telefoniche, provvista dell'acqua e gas, riscaldamento ed i relativi impianti) provvedono gli **enti locali**, vale a dire il **Comune** per gli immobili sede di scuole materne, elementari e medie e la **Provincia** per gli istituti superiori.

Si applica l'**art. 18, comma 3, del D.lgs. 81/2008**, il quale prevede che *"gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione restano a carico dell'amministrazione. In tal caso gli obblighi, 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"*.

**Condizioni** per l'operatività della norma è che si tratta di **interventi strutturali** e di **manutenzione** concernenti i locali e gli edifici, e non si estende agli altri **obblighi di prevenzione e sicurezza** (valutazione del rischio, il DVR, la formazione o la informazione).

In secondo luogo, la **richiesta degli adempimenti** deve essere sufficientemente precisa e dettagliata, mentre al **responsabile dell'amministrazione** compete solamente la realizzazione degli **interventi** richiesti.

Infine, la richiesta non deve costituire un mero paravento formale, in vista di un esonero da responsabilità, occorre la continua,

effettiva e reale sollecitazione del suo adempimento, eventualmente anche attraverso una formale messa in mora ai sensi dell'art. 328, comma 2, c.p. ed una successiva denuncia all'autorità giudiziaria.

Necessità di evitare palleggiamenti di responsabilità tra dirigenti degli uffici ed amministrazioni.

**Sentenza Cass. Sez. 4 n. 12223 del 22.3.2016** (infortunio mortale avvenuto nel Liceo Darwin di Rivoli)

## 7 - bis IL POTERE CAUTELARE

Il **D.M. n. 382/1998** cit. regola le sfere di **attribuzioni** degli organi interessati, in vista della realizzazione di un'azione di **coordinamento**. Infatti, l'art. 5 precisa che *"nel caso in cui il datore di lavoro, sentito il responsabile del servizio di prevenzione e di protezione ravvisi grave ed immediato pregiudizio alla sicurezza ed alla salute dei lavoratori e degli allievi, adotta ogni misura idonea a contenere o eliminare lo stato di pregiudizio, informandone contemporaneamente l'ente locale per gli adempimenti di obbligo"*.

**Ratio:** necessità di tutelare in via immediata la sicurezza e la salute dei lavoratori all'interno della scuola, nel caso in cui si debba provvedere con urgenza, posto che in tale evenienza il dirigente scolastico si trova nelle condizioni ottimali per valutare.

E' ovvio che l'**inerzia** da parte del dirigente nell'attivarsi potrà comportare l'insorgere di una responsabilità civile o anche penale a suo carico, secondo il meccanismo di imputazione legato alla titolarità di una specifica posizione di garanzia, ai sensi dell' art. 40

cpv. c.p., in base al quale “non impedire un evento, che si ha l’obbligo di impedire, equivale a cagionarlo”. Il caso “Ada Mora”

## **8 - Principi generali e struttura della responsabilità penale.**

**Responsabilità colposa** - Il principio fondamentale è quello della **personalità**, per cui ciascuno risponde delle conseguenze della propria condotta omissiva o commissiva, non della violazione delle regole cautelari da parte di terzi, per il principio dell’ **affidamento** fra titolari di posizioni di garanzia (es. colpa medica). Il collegamento tra interventi comporta che quando il garante precedente abbia posto in essere una condotta colposa, risponderà dell’infortunio che sia riconducibile alla condotta del garante successivo, per il principio di **equivalenza delle cause**, a meno che la condotta sopravvenuta non abbia efficacia esclusiva, con caratteri di eccezionalità e imprevedibilità, che abbia fatto venir meno o modificato la situazione di pericolo, per cui è da escludere il nesso con la prima condotta (es. caduta nella buca o macchina difettosa).

**Nesso di causalità** violazione cautelare come conditio sine qua non dell’evento - Nella responsabilità omissiva si applica l’art. 40 c.p., per cui non impedire l’evento, che si ha l’obbligo di impedire, equivale a cagionarlo - Si accerta *l’idoneità del comportamento* lecito ad impedirlo in termini di probabilità (giudizio contrfattuale)

**Colpevolezza**, occorre che si possa muovere un rimprovero, cioè che sia **possibile prevedere, attivarsi e prevenire ex ante**.

Nella normativa prevenzionistica l’obbligazione di sicurezza è ripartita tra più soggetti, che hanno anche il **dovere di vigilare** sulle

condotte altrui. Per tale ragione il **datore di lavoro** è responsabile anche dei comportamenti colposi (imperiti, neglienti) dei lavoratori, in quanto deve controllare ed esigere il rispetto delle regole di cautela.

**Estensione** La tutela della sicurezza riguarda non solo i lavoratori subordinati, ma l'ambiente di lavoro, per cui si estende a tutte le persone, anche ai **lavoratori autonomi** (condizioni lavorative) ed agli **estranei** (es. del cantiere) - applicazione dell'aggravante della violazione delle norme di prevenzione e perseguibilità di ufficio

## **9 - Gli appalti. Il rischio interferenziale**

Evenienza frequente: interventi di manutenzione ordinaria ( ad es. sostituzione di apparecchi, tinteggiatura, gestione del verde, ecc.), ovvero di manutenzione straordinaria (ad es. adeguamento dell'impianto elettrico, ampliamento o sistemazione del tetto).

Allorquando si verifica l'ipotesi più frequente, di affidamento di lavori a ditte esterne da parte dell' ente proprietario dell'immobile, graveranno su quest'ultimo gli **obblighi** previsti dall'art. 26 co. 1° cit., di verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da affidare, nonché di fornire a tali soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione adottate, di promuovere la cooperazione e il coordinamento per attuare le misure precauzionali da inserire nel **DUVRI**, per eliminare o ridurre i **rischi comuni** da interferenze. Dalla violazione di tali obblighi può derivare la

corresponsabilità del committente per gli infortuni subiti dai lavoratori dipendenti dall'appaltatore o dal lavoratore, salvo che si tratti di **rischi specifici** propri dell'attività di impresa (v. Cass. 9.7.2009, n. 28197).

L'**ente proprietario** deve informare la ditta sui requisiti strutturali ed impiantistici dell'edificio, mentre **la ditta** dovrà descrivere gli interventi da eseguire, specificando le precauzioni da adottare per prevenire eventuali rischi (ad es. per i lavori in altezza, nell'utilizzo di apparecchiature elettriche, lavorazioni rumorose e polverose).

Malgrado ciò, permane in capo al **dirigente scolastico** il dovere di svolgere un'attività di coordinamento, che si estrinseca attraverso uno scambio di informazioni tra scuola, **proprietario** dell'immobile e **ditta esecutrice** dei lavori, che deve essere preventivo e documentato. Queste informazioni riguardano principalmente la diffusione del piano di emergenza, i servizi fruibili dalla ditta, i luoghi da adibire a deposito di materiale da interdire agli alunni ed al personale scolastico, ecc.

## **10- Il servizio di prevenzione e protezione.**

Punto di partenza è il **rischio** = *probabilità di raggiungere il livello potenziale di danno*. Istituzione del SSP che ha come **Compito** l'individuazione dei rischi potenziali per i lavoratori e l'indicazione delle misure necessarie a prevenire il rischio.

L'**organizzazione** del servizio compete al datore di lavoro, che lo svolge con la nomina del **responsabile** e degli **addetti**.

**- RESPONSABILE e ADDETTO SPP**

Non va confuso con il dirigente, anche se può coincidere, in quanto non gestisce e non gode di autonomia di spesa, ma svolge solo funzioni di consulenza e collaborazione con l'imprenditore, di elaborazione e proposta per quanto riguarda la a) valutazione dei fattori di rischio dell'ambiente di lavoro, di individuazione delle misure preventive e protettive, dei sistemi di controllo e delle procedure di sicurezza, e di formazione ed informazione dei lavoratori. La sua professionalità è caratterizzata **non** dalla titolarità di **poteri decisionali**, ma dalla specifica competenza tecnica che si esprime nel possesso di "attitudini e capacità adeguate.

Possibilità di **delega** da parte del datore di lavoro di alcune obbligazioni di sicurezza (conseguenti responsabilità, con conferimento dei corrispondenti poteri decisionali e di spesa (previsione implicita, ove prevede i casi di inammissibilità della delega solo in relazione ai c.d. compiti primari).

Può essere designato responsabile o addetto solo chi ha capacità e **requisiti professionali** specifici, adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi all'attività lavorativa, e attestati mediante annotazione nel libretto formativo, con verifica dell'apprendimento. In mancanza del titolo di studio, occorre dimostrare di aver svolto le funzioni richieste. I laureati in alcune branche sono esonerati dal possesso della frequenza dei corsi.

### **Modalità di svolgimento dell' SPP da parte del datore**

A) **Diretto** B) **Affidato a terzi** a) personale interno al proprio istituto o in altra scuola b) personale esterno alla scuola, appartenente ad enti locali o istituti specializzati; in tal caso viene scelto da un gruppo di istituti e il rapporto è regolato da una convenzione

Il **RSPP** non è diretto destinatario, in quanto tale, di alcun precetto del D.lgs. 81/2008 penalmente sanzionato. Può essere però configurata ugualmente una sua **responsabilità penale, a titolo di concorso o cooperazione colposa** con il datore di lavoro o il dirigente, in relazione a scelte di tali soggetti che siano riconducibili anche alla sua attività di collaborazione e consulenza (v. sentenze). Vi può essere una responsabilità del **datore di lavoro** per la contravvenzione di **omessa nomina del RSPP** nel caso in cui viene designato un soggetto privo dei requisiti di capacità.( v. art. 55 lett. anche se non richiama i requisiti previsti dall'art. 32)

## **CONCLUSIONI**

**L'auspicio** è che la conoscenza della materia e l'opera di sensibilizzazione verso i problemi della sicurezza sul luogo di lavoro, che riguardano tutti coloro che ci vivono (gli studenti e gli operatori scolastici) consenta di promuovere la **cultura della prevenzione**, in modo da perseguire nella maniera migliore la finalità preminente, di evitare con un'attenta opera di programmazione l'insorgenza dei pregiudizi derivanti dalla violazione degli obblighi prescritti, al fine di delineare l'intervento repressivo come "extrema ratio".