PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 16 - numero 3427 di martedì 11 novembre 2014

Gli obblighi di sicurezza nella pubblica amministrazione

Il caso del liceo Darwin di Rivoli: aspetti d'interesse generale per i datori di lavoro della scuola e della pubblica amministrazione. A cura di Antonietta Di Martino.

Dato l'interesse dimostrato dai lettori sull'argomento trattato nell'articolo di Nicoletto Raimondo " Le responsabilità del datore di lavoro della pubblica amministrazione", pubblichiamo il testo integrale di Antonietta Di Martino pubblicato su "Dirigere la scuola" n. 11/2014

IL CASO DEL LICEO DARWIN DI RIVOLI: ASPETTI D'INTERESSE GENERALE PER I DATORI DI LAVORO DELLA SCUOLA E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Diversi articoli ospitati in questa rivista hanno esaminato e commentato le motivazioni relative alla sentenza di appello riguardo il processo sul doloroso caso del liceo Darwin di Rivoli (TO), in cui ha perso la vita lo studente Vito Scafidi.

Con tale sentenza è stato assolto l'addetto al servizio edilizia scolastica della Provincia di Torino, mentre sono stati condannati tre dirigenti della provincia di TO, che si sono succeduti nel Servizio Edilizia Scolastica e tre RSPP che si sono succeduti nel liceo Darwin (che in primo grado erano stati assolti).

L'attenzione si è spesso concentrata sul perché siano stati chiamati in causa i Responsabili del Servizio di Prevenzione e Protezione dai Rischi (RSPP), piuttosto che il datore di lavoro. Al riguardo si richiamano gli articoli dell'Avvocato dello Stato Lorenzo Capaldo *(Dirigere la scuola n.7 e n. 9 /2014)* che spiegano dettagliatamente ed esaustivamente come il RSPP, pur in assenza di sanzioni penali a suo specifico carico nel sistema prevenzionistico normato dal Dlgs 81/08, può essere ritenuto responsabile, in concorso con il datore di lavoro od anche a titolo esclusivo, del verificarsi di un infortunio, *"ogni qual volta 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 iniziative idonee a neutralizzare tale situazione" (1)*

Se questo dato ormai risulta chiaro e indubbiamente sorretto da un consolidato orientamento giurisprudenziale, altri aspetti possono suscitare interrogativi e questioni di non facile e immediata risposta, tali da essere soggetti a contrastanti interpretazioni, come dimostrano le due differenti pronunce delle sentenze di primo grado (di assoluzione per 6 dei 7 imputati, tra cui i RSPP della scuola) e di appello (di condanna per 6 dei 7 imputati, tra cui i RSPP della scuola).

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[ACAS801] ?#>

ASPETTI D'INTERESSE GENERALE PER I DATORI DI LAVORO DELLE SCUOLE E DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Con questo contributo non si vuole entrare nel merito delle singole posizioni di garanzia, o di dettagli tecnici e strutturali propri del caso in discussione che gli esperti del settore hanno il compito di evidenziare affinché la Magistratura definisca il quadro complessivo delle responsabilità. S'intendono invece estrapolare (pur con la necessaria sinteticità), le interpretazioni del Dlgs 81/08 d'interesse generale, che meritano attenzione in quanto, se confermate dalla sentenza di Cassazione, potranno costituire precedente giurisprudenziale di rilievo tale rendere opportuna una riflessione sulla definizione delle competenze dei datori di lavoro delle scuole e di tutte quelle realtà che, nella Pubblica Amministrazione, si trovano a gestire come luoghi di lavoro edifici di proprietà di altri soggetti (quali gli Enti Locali), obbligati per effetto di norme o convenzioni alla loro fornitura e manutenzione.

Tali aspetti generali riguardano i seguenti due argomenti: la condotta omissiva degli imputati relativa alla mancata adeguata valutazione di tutti i rischi e l'esigibilità di tale condotta da parte degli RSPP della scuola.

1) LA VALUTAZIONE DI TUTTI I RISCHI
Secondo la sentenza di appello la colpa degli imputati risiede in condotte omissive rispetto agli obblighi cui erano tenuti in virtù del ruolo ricoperto.
In particolare **non hanno ottemperato all'obbligo "primigenio" di un'adeguata valutazione di tutti i rischi,** in relazione:
- alle attività di manutenzione, che gravano sui dirigenti della Provincia di Torino
- al Documento di Valutazione dei Rischi, gravante sui RSPP della scuola Darwin

Per quanto riguarda la Provincia:
Essa è tenuta ad adempiere agli obblighi d'intervento strutturale e di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza dei locali. Per far fronte a tale obbligo "*non può soltanto attendere la segnalazione della scuola, ma deve autonomamente assumere l'iniziativa,* ***attraverso azioni di controllo, di manutenzione preventiva e di riparazione, atti a garantire la sicurezza dei locali e degli edifici"*** *(2)*. Il servizio Gestione Manutentiva Edifici Scolastici della Provincia di Torino, nell'ambito dell'Area Edilizia, non ha mai definito una mirata procedura operativa, mediante mappature e adeguati protocolli scritti, per l'effettuazione di sopralluoghi nei vari edifici scolastici, tra cui il liceo Darwin di Rivoli. Gli imputati avrebbero quindi dovuto prescrivere specificamente che si effettuassero rilievi puntuali dei locali, ed anche prescrivere l'apertura della botola di ispezione al fine di prendere contezza dei rischi sovrastanti e adottare le misure di prevenzione.

Per quanto riguarda gli RSPP della scuola
Il RSPP "*deve fornire al datore di lavoro tutte le indicazioni preordinate ad assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici, proprio per poter individuare gli interventi da segnalare e poter richiedere all'ente proprietario....per poter conoscere e quindi poter individuare e segnalare situazioni di rischio, nell'edificio della scuola, il RSPP, quale garante interno della sicurezza,* ***è tenuto ad effettuare prima di tutto i sopralluoghi necessari presso tutti i locali della scuola...ivi compreso il vano tecnico...*** *Il detto accesso,* ***previa apertura della botola,*** *per gli imputati, nei rispettivi ambiti, non costituiva eccesso di scrupolo, ma una doverosa necessità, nell'ambito della prioritaria, nei rispettivi ruoli, valutazione dei rischi, onde adempiere agli obblighi giuridici connessi alle rispettive funzioni"(2)*

2) L'ESIGIBILITÀ DELLA CONDOTTA DA PARTE DEGLI RSPP DELLA SCUOLA
Il Dlgs 81/08 prevede che le capacità e i requisiti professionali dei RSPP debbano essere adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro. L'art. 31 c. 3 della citata norma prescrive che, nell'ipotesi di utilizzo di un Servizio di Prevenzione e Protezione interno, il datore di lavoro possa avvalersi di persone esterne in possesso delle conoscenze professionali necessarie, per integrare, ove occorra, l'azione di prevenzione e protezione e il comma 4 aggiunge che "il ricorso a servizi esterni è obbligatorio in assenza di dipendenti che all'interno siano in possesso dei requisiti di cui all'art. 32."
Secondo la sentenza di appello i tre RSPP, in quanto ingegneri e architetti abilitati all'esercizio della professione possedevano competenze specifiche di gran lunga superiori a quelle degli altri RSPP, in materia edilizia, e qualora fosse stato necessario coinvolgere competenze proprie di figure professionali più qualificate, quali la figura dell'ingegnere strutturista, "*sarebbero stati comunque nella doverosa condizione di segnalare, qualora presenti, proprie carenze al datore di lavoro, onde consentire il ricorso a persone più competenti" (2)*

RIFLESSIONI SUGLI OBBLIGHI DEI DATORI DI LAVORO DELLA SCUOLA E DELLA P.A.
Dalle motivazioni della sentenza di appello sopra esposte ne discende che i datori di lavoro della scuola (Dirigenti Scolastici), e della P.A. in genere, laddove, come detto nella premessa, gestiscano locali di proprietà degli Enti locali, sarebbero tenuti, al pari dei tecnici della Provincia/Comune, e ai fini della valutazione del rischio (3) a ispezionare anche i locali che non sono direttamente accessibili alla normale ispezione o sopralluogo (come ad es. i solai e vani tecnici(4)) che possono richiedere azioni in quota o azioni che presuppongono il possesso di competenze e/o attrezzature tecniche di alto profilo
Tale incombenza dovrebbe essere affidata al proprio RSPP, nel caso in cui possieda le competenze tecniche per farlo, o a esperti o ditte esterne appositamente nominate/appaltate per integrare l'azione del SPP.
Si prospetterebbe dunque la situazione seguente:
- laddove il ruolo di RSPP è ricoperto da personale dipendente, docenti o ATA, che si trovi in possesso solamente della formazione prevista per legge (art. 32 Dlgs 81/08) s'imporrebbe il ricorso, in aggiunta alla nomina del RSPP, di esperti esterni qualificati per ottemperare all'adempimento della valutazione di tutti i rischi in tutti i locali, come prima esemplificati.
- oppure si dovrebbero nominare direttamente RSPP altamente qualificati e in grado di effettuare, ad esempio, anche verifiche di staticità strutturale (possibilità questa, da attuarsi solo in assenza di personale interno disponibile al ruolo di RSPP ai sensi dell'art. 32 c. 8 e 9, del Dlgs 81/08)
- in entrambi i casi, la scuola dovrebbe essere nelle condizioni di possedere le attrezzature o risorse necessarie per le effettuazioni delle ispezioni in quota o altre verifiche tecnico-specialistiche

Giova ricordare che **le motivazioni della sentenza di primo grado**, precisavano invece quanto segue:
*L'art.18 comma 3 del D. Lgs n 81/2OO8 (e prima l'art. 4 c. 12 del D.Lgs 626/94) impone all'ente proprietario di effettuare gli interventi strutturali e di manutenzione necessari ad 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.L'art.33 del D.Lgs 81/08 (e prima l'art. 9 del D.Lgs 626/94) impone ai Responsabili del Servizio di Prevenzione e Protezione l' individuazione dei fattori di rischio, la valutazione dei rischi e l' individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro. Si tratta all'evidenza di norme elastiche che non forniscono schemi rigidi e predeterminati di comportamento, posto che si attribuisce un dovere di effettuare la manutenzione o la verifica finalizzata all'individuazione dei fattori di rischio, senza chiarire in quale modo le stesse debbano essere concretamente effettuate.....E' necessario, pertanto, brevemente ricordare che il sistema di controllo sugli edifici si incentra su più organi ciascuno dotato di qualifiche, competenze, mansioni e, infine, di conseguente peculiare responsabilità.....In sintesi, dal dato normativo (ex art. 32 D.Lgs 81/2OO8) relativo alle capacità ed ai requisiti professionali dei responsabili e degli addetti ai servizi di prevenzione e protezione, emerge con certezza che per ricoprire l' incarico è ritenuto sufficiente un qualunque diploma di scuola superiore, nonché la frequenza di corsi di approfondimento di varia durata ricompresa tra 12 e 68 ore (per il settore "istruzione", 24 ore). La norma non richiede dunque, alcuna specifica ed elevata competenza di settore, tanto che prevede che anche il Preside possa svolgere in proprio l'incarico. Da ciò consegue che ben difficilmente il legislatore può essersi prefisso lo scopo di far svolgere al RSPP funzioni - proprie di un ingegnere strutturista - di garante della sicurezza strutturale degli edifici se non in presenza di segni di dissesto agevolmente riconoscibili.**(5)***

LA DIFFERENTE INTERPRETAZIONE
La differente interpretazione data dalle due sentenze dipende in parte dalla mancata esplicitazione nel corpus normativo (se non in modo generico), delle diverse responsabilità e competenze dei due soggetti Scuola ed Ente Proprietario, di cui il primo tenuto alla valutazione di tutti i rischi, l'altro tenuto alla manutenzione degli edifici scolastici, che comprende anche quella di tipo preventivo, ovvero le ispezioni e i controlli strutturali.
Potremmo ipotizzare, da parte delle scuole, una valutazione dei rischi nei locali non direttamente accessibili, o che richieda competenze e strumentazioni di alto profilo, ad es. la valutazione della vulnerabilità sismica degli edifici scolastici, la valutazione del rischio fulminazione, la valutazione del rischio agenti cancerogeni (amianto) o eventualmente cancerogeni (fibre artificiali vetrose), che si avvalga degli esiti documentati dell'attività di manutenzione preventiva effettuata dai tecnici degli enti proprietari e in base alla presenza di eventuali anomalie riconoscibili al riscontro visivo nei locali direttamente accessibili. In questo modo si realizzerebbe un'integrazione delle competenze tra i due soggetti.
Oppure, potremmo ritenere che tale attività di manutenzione preventiva sia estesa anche alla scuola ai fini della valutazione del rischio, cioè i sopralluoghi e i rilievi tecnici dovrebbero essere svolti da entrambi i soggetti, Scuola ed Ente Proprietario, con il possibile effetto di una duplicazione di competenze e d'interventi (fatto che di per sé potrebbe anche essere positivo aumentando il numero dei controlli), ma anche di costi a carico della collettività. In questo caso si renderebbe indispensabile l'assegnazione alle scuole di risorse dedicate e destinate sia all'integrazione del SPP con personale esperto di alto profilo, di volta in volta nominato in base al rischio da valutare, sia alla strumentazione necessaria per le ispezioni in quota o per altre rilevazioni tecnico-specialistiche.

In conclusione
Si ritiene che per poter realizzare appieno l'attività di prevenzione, traendo insegnamento dal caso Darwin che è costato la vita ad uno studente, e che ci auguriamo non abbia a ripetersi, la specificità degli istituti scolastici (estensibile come si è detto ad altre P.A.), che sono un luogo di lavoro che vede la ripartizione di competenze tra la Scuola e l'Ente proprietario dei locali, debba essere oggetto di approfondimento da parte del MIUR e trovare puntuale esplicitazione nel Decreto di attuazione di cui all'art. 3 del Dlgs 81/08 e, se necessario, con appositi interventi legislativi, che distinguano le competenze e responsabilità dei due soggetti sopra richiamati, non in modo generico, ma precisando nel concreto le azioni esigibili da ciascuno.

(1) Cass penale., sez. IV. 20/8/2010 n. 32195
(2) Stralci della motivazione della Sentenza pronunciata il 28/10/2013 dalla Corte d'Appello di Torino
(3) Riferimento: art. 17 c. 1 l.a del Dlgs 81/08
(4) Per una disamina più approfondita sul tema si rimanda all'articolo di A. Di Martino "*Valutazione dei rischi strutturali in locali non direttamente accessibili alla normale ispezione o sopralluogo"* Dirigere la scuola n. 3/2014
(5) Stralci della motivazione della Sentenza pronunciata il 15/7/2011 dal Tribunale di Torino

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.

www.puntosicuro.it