

Sicurezza nei luoghi di lavoro e responsabilità del D.S.: casi e suggerimenti

di Francesco G. Nuzzaci

1 - Dirigenti scolastici bancomat

Nel pregevole lavoro, svolto sull'argomento da Pasquale Annese nell'ultimo numero della rivista, c'è un eccesso di ottimismo: perché è statisticamente comprovato che, nella vita, **più di una volta** capiterà di subire un'ispezione nei luoghi di lavoro, **e a più di un dirigente scolastico**; poiché, in tempi di carenza di risorse finanziarie, è stato individuato dai Servizi di prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro (SPESAL- dipartimento delle Aziende sanitarie locali) e, per quanto di competenza, dai vigili del fuoco, come una sicura fonte di approvvigionamento. E difatti, quanti potranno mai essere i dirigenti scolastici che, ricevuto un verbale di constatazione di contravvenzione e conseguenziali prescrizioni, nella loro qualità di "datori di lavoro", in luogo di fare opposizione e quindi sottoporsi a un procedimento penale dagli esiti incerti, comunque potenzialmente ansiogeno, non decidano piuttosto di versare, *obtorso collo* e mettendo mano alle proprie tasche, la cifra (minima) di euro 1.315,20 e così chiudere, in via amministrativa, la partita? Ciò, beninteso, a condizione che la norma violata, per come formalizzata in contestazione, preveda la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ovvero la pena della sola ammenda: deve, cioè, trattarsi dei, più lievi, reati contravvenzionali, e non di delitti

(come quelli che possono configurarsi per gravi infortuni sul lavoro, sussistendo il nesso di causalità tra i medesimi e la violazione delle disposizioni sulla sicurezza e igiene sul lavoro, imputabili al dirigente scolastico in forza della sua qualificazione, giusciviltistica e penalistica, di datore di lavoro.

Quali che siano le predette determinazioni e le loro concrete possibilità di scelta – fare opposizione oppure addivenire alla procedura amministrativa che si concluda con il pagamento dell'oblazione –, è indubbio che le une e le altre sono in stretta correlazione con gli adempimenti posti in essere (ovvero con gli insufficienti o, addirittura, mancati adempimenti) oggetto del verbale di sopralluogo e accertamento e del successivo verbale di prescrizione ad opera delle autorità ispettive nelle vesti di polizia giudiziaria.

Non sarà perciò, e per intanto, mai superfluo raccomandare la massima cura – come già è stato scritto – nell'impiantare e implementare un sistema organizzativo, e **documentale**, in grado di dare un senso compiuto al concetto di sicurezza, intesa non come fastidioso e celere disbrigo di pratiche burocratiche, bensì come vera e propria cultura dell'organizzazione, finalizzata sia alla prevenzione di eventi potenzialmente lesivi dell'incolumità personale,

sia al benessere psicofisico dei lavoratori. E' una raccomandazione indirizzata a coloro che, pur essendo i più navigati e avendo abbondantemente sperimentato l'incoerenza di una dirigenza scolastica tutta schiacciata sul versante burocratico, non sempre si dimostrano particolarmente attenti alle insidie della materia in discorso. E lo è ancor più per le *new entry*, ossia per quei freschi vincitori di concorso convinti di dover agire la propria funzione, e di risponderne, precipuamente nell'organizzazione dell'insegnamento, cioè della prestazione fondamentale di ogni istituzione scolastica funzionalmente autonoma, promuovendo e governando la *"progettazione e realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento"* (art. 1, comma 2, D.P.R. 275/99).

Certo, ci riesce davvero arduo – già astrattamente e viepiù per la nostra esperienza, diretta e indiretta – pensare che, oggigiorno, in sede di (non preannunciata) visita degli organi accertatori, non risulti inevaso qualcuno dei tanti adempimenti che deve essere assolto con il ricorso ad una mostruosa massa cartacea: non solo quella di stretta competenza dell'istituzione scolastica (e sono ben **trentadue** documenti, da tenere ordinati e aggiornati, per essere prontamente esibiti a richiesta), ma anche quella – altri **undici** documenti – afferente alle competenze dell'ente proprietario dell'immobile (il Comune per le scuole del primo ciclo, la Provincia per quelle del secondo). In totale, **quarantatrè** adempimenti, gli stessi diligentemente rassegnati nell'articolo di Annese, che devono costituire un prezioso, diuturno promemoria per tenere vigile l'attenzione di ogni diri-

gente scolastico, possibilmente senza che perda il sonno. Perché gli capiterà, prima o poi, di restare impigliato nelle maglie dei vigili del fuoco e delle consimili autorità ispettive: deve farsene una ragione e attrezzarsi di conseguenza.

2 - Casi emblematici

Ed è ciò che, per l'appunto, è capitato a quel gruppo di dirigenti scolastici pugliesi che ci hanno indirizzato la faticosa domanda, ancor prima di ricevere l'inesorabile verbale di prescrizione.

Il primo caso - ma pure un secondo e un terzo che menzioneremo - ci sembra poter assumere una valenza paradigmatica, da cui trarre spunto per fornire un contributo che, si spera, possa, in qualche misura, giovare a chi quotidianamente opera sul fronte, inevitabilmente esposto al fuoco della prima linea e, per completare la metafora, al fango della trincea.

In un angolo della palestra/teatro di un istituto comprensivo, occupato da materiale cartaceo, frutto di lavori artistici degli alunni, si era verificato un principio d'incendio, prontamente spento e tuttavia enfatizzato dalla stampa locale.

Di lì a qualche giorno erano piombati a scuola, in attività di polizia giudiziaria, un funzionario direttivo, un caporeparto e un caposquadra del Comando provinciale dei VV.FF., che avevano proceduto a un sopralluogo dell'intero edificio scolastico, con inerenti pertinenze, e, naturalmente, chiesto alla dirigente scolastica, reggente da poco meno di quattro mesi, l'esibizione di tutte le "carte".

Terminata l'ispezione, alla stessa, era stato fatto constare a verbale che, conseguentemente ai fatti e inosservanze accertati e dopo aver concluso ogni altro accertamento, approfondimento e indagine, sarebbe stato notificato, ai responsabili delle contravvenzioni, apposito verbale di contestazione delle suddette

contravvenzioni e consequenziali prescrizioni. Nelle more dell'adempimento delle citate prescrizioni, al fine di consentire la prosecuzione delle attività, a tutela dell'incolumità dei lavoratori e dell'utenza della scuola, le era stato ordinato di non utilizzare la parte del plesso scolastico coinvolta dall'incendio, compresa la palestra, e di eseguire immediatamente alcuni primi interventi.

Decorsi all'incirca quindici giorni, la dirigente scolastica aveva ricevuto il preannunciato verbale di prescrizione, in cui si dava preliminarmente contezza delle inadempienze contestate all'ente proprietario dei locali: mancata verifica del regolare funzionamento e manutenzione degli impianti e dispositivi di sicurezza destinati alla prevenzione o eliminazione dei pericoli, mancata verifica biennale sugli impianti elettrici e di terra; da ciò essendo derivate le conseguenze del mancato funzionamento dell'impianto idrico antincendio e di illuminazione di sicurezza, nonché della difficoltosa apertura di alcune porte in corrispondenza delle uscite di sicurezza.

Ma, subito dopo, le si contestava la sua corresponsabilità per mancato subentro nelle funzioni delegate dalle leggi al Comune, non avendo lei effettuato direttamente i controlli di regolare funzionamento dei più importanti impianti e dispositivi di sicurezza destinati alla prevenzione o eliminazione dei pericoli, "visto che il Comune da anni non effettuava le dovute periodiche e sistematiche verifiche di regolare funzionamento e manutenzione di detti impianti e dispositivi".

Certamente, nel verbale venivano riconosciute delle attenuanti alla dirigente scolastica, rivenienti dalle omissioni dell'ente proprietario dei locali e dal fatto di essere reggente - e non titolare - da pochi mesi. Nondimeno, "essendosi comunque resa conto della cronica omissione di controlli fondamentali per garantire la sicurezza del plesso scolastico e di conseguenza l'incolu-

mità dei relativi lavoratori e utenza, avrebbe potuto effettuarli di sua iniziativa e anche personalmente, almeno quelli di regolare funzionamento e di tipo a vista, avvalendosi di figure professionali sufficientemente formate di cui è circondata (vedi il Responsab. del serv. di Prev. e Protez.) e sicuramente si sarebbe resa conto delle anomalie e disfunzioni in atto in detto plesso scolastico, come il totale non funzionamento dell'impianto di illuminazione di sicurezza, la difficoltà nell'apertura di alcune porte in corrispondenza delle uscite di sicurezza e il non funzionamento dell'impianto idrico antincendio. Verifiche e controlli che si sarebbero potuti effettuare in pochissimo tempo e i primi giorni dall'insediamento, con delle semplici operazioni. Soprattutto si sarebbero dovuti annotare sull'apposito registro ed immediatamente si sarebbe dovuto richiedere al Comune gli interventi necessari per l'immediato ripristino. L'intervento sostitutivo del dirigente scolastico era doveroso in questo caso specifico, in quanto la deresponsabilizzazione totale dello stesso dirigente è esclusa dal c. 3, art. 16, D.L.vo 09.04.08, n. 81, in virtù del quale non deve ritenersi sufficiente reiterare l'invito al Comune a fare il suo dovere, ma la responsabilità della gestione dell'attività scolastica, specie nel dover garantire l'incolumità dei lavoratori e utenza ivi presenti, che è direttamente in capo al dirigente scolastico, deve spingere quest'ultimo, in situazioni come queste, a verificare, anche personalmente, almeno il regolare funzionamento degli apparecchi e dispositivi di sicurezza presenti nel plesso scolastico, operazioni che sia pur delegate non sono state svolte da diversi anni".

Da qui, richiamata la norma inosservata, la comunicazione alla Procura della Repubblica della notizia di reato e la contestuale prescrizione all'interessata, nella sua qualità di datore di lavoro, di porre in essere gli interventi idonei a regolarizzare le situazioni riscontrate ed entro i termini assegnati.

Li riproponiamo testualmente alla rifles-

sione dei lettori interessati, poiché ciò che è stato oggetto di censura sembra, purtroppo, ricorrere con una certa frequenza nelle scuole.

- Vietare l'uso di stufe, fornellini e qualsiasi apparecchio ad incandescenza e a fiamma libera in qualsiasi ambiente. Se attualmente presenti, vanno immediatamente allontanati dalla scuola. Annotare, nell'apposito registro dei controlli, le ispezioni periodiche (almeno ogni sessanta giorni) effettuate in tutti gli ambienti della scuola per il riscontro dell'adempimento. L'annotazione dev'essere sottoscritta dal dirigente scolastico e dal R.S.P.P.: 10gg.
- Applicare diffusa segnaletica di divieto di fumare in qualsiasi ambiente chiuso della scuola ed incaricare apposito personale per la relativa sorveglianza: 30gg.
- Annotare, nell'apposito registro, i controlli periodici delle aree a rischio specifico e dell'osservanza della limitazione dei carichi d'incendio nei vari ambienti della scuola. L'annotazione dev'essere sottoscritta dal dirigente scolastico e dal R.S.P.P.: 30gg.
- Incaricare e formare altri addetti alla prevenzione incendi, lotta antincendio e gestione delle emergenze, in conformità al documento di valutazione del rischio, ex D.L.vo 81/08, i quali dovranno conseguire obbligatoriamente l'attestato di idoneità rilasciato dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 3 del D.L. 01.10.1996, n. 512, convertito nella L. 28.11.1996, n. 609 : 60gg.
- Svolgere periodiche esercitazioni antincendio con i relativi addetti. Dette esercitazioni dovranno essere annotate nell'apposito registro (o nell'apposito verbale), firmato dal dirigente scolastico, dal R.S.P.P. e dagli addetti antincendio che hanno svolto l'esercitazione: 30gg.
- In assenza della licenza di cui agli arti-

coli 68 e 80 del R.D. 18.06.1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), l'accesso alla palestra/teatro dovrà essere riservato esclusivamente al personale scolastico e agli alunni. Non dovrà essere aperto al pubblico e nemmeno ai genitori degli alunni: subito.

3 - Che fare?

3.1- Nel caso sopra descritto e in tutti gli altri assimilabili, occorre, preliminarmente ed indubitabilmente, adempiere ai prescritti interventi.

Dopodiché ci si deve rendere conto di ciò che non si può fare: una volta attuato quanto prescritto e dopo essere stati ammessi al pagamento dell'oblazione, impartirla al bilancio dell'istituzione scolastica (posto che esistano un apposito capitolo e la disponibilità finanziaria) o porla a carico dell'Amministrazione (posto che voglia e/o possa pagarla).

Volendo richiamare due passaggi di un nostro lavoro, ospitato nel numero di settembre 2013 della rivista (*Le responsabilità del dirigente scolastico e l'esercizio del suo potere di delega*), deve ricordarsi che l'articolo 28 della Costituzione impone la diretta responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, secondo le leggi penali, civili e amministrative, per gli atti compiuti in violazione di diritti (ed ora anche di interessi legittimi). In tali casi – prosegue la norma –, la responsabilità **solo civile** (estensivamente: risarcitoria) si estende allo Stato e agli enti pubblici, sempreché non si sia verificata la cesura del rapporto organico tra il funzionario-dipendente e la P.A., come nel caso in cui egli abbia agito per esclusivi fini personali e/o al di fuori della sua veste istituzionale.

Nella vicenda in esame parrebbe ben sussistere il vincolo solidale e quindi – secondo giurisprudenza oramai consolidata – il conseguenziale e più incisivo obbligo di

surroga dell'Amministrazione, impregiudicata la sua successiva facoltà di rivalsa sul funzionario-dipendente, ove riesca a provare il suo dolo e/o la sua colpa grave. Ciò per la presenza dei richiesti concomitanti elementi:

- il rapporto organico tra l'autore dell'illecito e la P.A. (si ricorderà che le istituzioni scolastiche sono espressamente qualificate amministrazioni pubbliche dall'articolo 1, comma 2, del D. L.vo 165/01);

-il fatto illecito del dipendente;

-l'inerenza dell'illecito alle funzioni istituzionali dell'ente.

Quel che però difetta in radice nella fattispecie di che trattasi è l'assenza dei presupposti patrimoniali-risarcitori per la chiamata in causa dell'Amministrazione, nel senso che il soggetto agente (o omissivo) non ha recato nessun danno, né patrimoniale né morale, a terzi e/o all'Amministrazione medesima.

Il predetto soggetto subisce, dunque, l'esclusiva, personale e diretta responsabilità, qui di natura penale, derubricabile a illecito amministrativo secondo la generale disciplina dettata dalla legge 689/81, che ha depenalizzato una serie di reati minori, atteso il loro tenue grado di lesività dell'ordine giuridico, anche al fine di promuovere comportamenti attuosì, rendendoli sanabili con sanzione pecuniaria in capo al trasgressore, così facendo salvo da possibili profili di illegittimità costituzionale il principio, penalistico, della personalità.

Se questa irrefragabile premessa non è stata fraintesa, il soggetto in questione non può parimenti pretendere di essere surrogato da soggetti terzi, ovvero non può esercitare nei loro confronti la diretta azione di rivalsa, siccome ritenuti dal datore di lavoro i sostanziali responsabili degli illeciti a lui contestati: ad esempio, l'ente locale, il responsabile del servizio

di prevenzione e protezione, gli addetti antincendio o alla gestione delle emergenze. Si ponga, infatti, mente al disposto del D.L.vo 81/08 (Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro), come integrato dal D.L.vo 106/09, che non contempla contravvenzioni proprie del R.S.P.P. (e, *a fortiori*, degli altri soggetti dianzi cennati). A tal proposito, la giurisprudenza (Corte di cassazione, sez. IV, 08.02.08, n. 6301) ha statuito che, in linea di principio, l'R.S.P.P. può essere equiparato a un consulente del datore di lavoro, i cui studi e le cui elaborazioni sono da questi fatti propri e, perciò, ne risponde. Potrebbe verificarsi tutt'al più a suo carico un concorso di responsabilità penale, qualora egli abbia disatteso specifici obblighi rispetto all'individuazione dei rischi e alla predisposizione delle misure preventive, allorché ne sia derivato un infortunio del lavoratore e tutte le volte in cui l'evento si inserisca in una situazione pericolosa che egli avrebbe dovuto conoscere e segnalare al datore di lavoro (Capaldo-Paolucci, *Il diritto per il dirigente scolastico*, II, Spaggiari, 2012, p. 709). Talché si amplia la platea dei soggetti responsabili (Veneziani, *La responsabilità penale per omesso impedimento di infortuni sul lavoro*, in *Diritto penale e processuale*, 1998, p. 1143).

Può però esperirsi una successiva azione risarcitoria, ricorrendo determinati presupposti.

Chiedendo ai lettori la pazienza di continuare a seguirci, proviamo ora a ipotizzare le tappe essenziali di un, necessariamente articolato, percorso.

Primariamente, il dirigente scolastico non deve aver pagato, o potuto pagare, l'oblazione perché ha fatto opposizione, ovvero per mancato o inesatto o ritardato adeguamento al contenuto della prescrizione obbligatoria.

In seguito alla relativa, doverosa comunicazione al Pubblico Ministero presso la Procura della Repubblica da parte dei soggetti ispettivi-accertatori, possono verificarsi tre evenienze.

La prima: si avvia il procedimento penale, sin qui quiescente, che si conclude con un provvedimento escludente la responsabilità del dirigente scolastico-datore di lavoro. Egli pertanto potrà chiedere all'Amministrazione (nelle forme e con le modalità previste dalla legge 79/97) il rimborso delle spese legali sostenute (se non abbia stipulato, e se ne sia avvalso, una polizza assicurativa di tutela legale).

La seconda: non viene avviato alcun procedimento penale perché il P.M. chiede l'archiviazione (senza essere tenuto a darne comunicazione all'interessato) o perché maturano i tempi di prescrizione del reato (ipotesi, oggi, più problematica, perché l'attuale testo dell'art. 157 c.p. richiede un tempo non inferiore a sei anni per i delitti e a quattro anni per le contravvenzioni, ancorché punite con la sola pena pecuniaria). In tal caso, non vi è alcunché da risarcire.

La terza: il procedimento penale si conclude con un provvedimento di condanna (presumibilmente alla sola pena pecuniaria, trattandosi di un reato contravvenzionale). Qui il dirigente scolastico potrà attivare un autonomo giudizio in sede civile per il risarcimento del danno, se riesce a provare la responsabilità contrattuale (nei riguardi del R.S.P.P.) ovvero extracontrattuale ex art. 2043 c.c. (nei confronti del personale interno addetto obbligato all'accettazione dei relativi incarichi, altresì e comunque sottoponibile a procedimento disciplinare).

Ora, ritornando al concreto specifico, ci appaiono alquanto precari gli elementi per un'opposizione. E' ben vero che è, in larga parte, discutibile il contestato concorso di corresponsabilità sulle omissioni del Comune, mosso alla dirigente scolastica, ma non può dubitarsi – dalla riportata testuale descrizione degli interventi riparatori prescritti, a meno che non si sia scritto il falso – di un difetto di organizzazione, necessariamente alla stessa imputabile, del servizio di sicurezza. Ciò che può

suggerirsi al riguardo è, sinteticamente:

- a) con l'assistenza del proprio R.S.P.P. e con l'eventuale supporto dei tecnici del Comune, attuare le singole prescrizioni, dandone, entro i termini stabiliti, contestuale comunicazione al Comando provinciale dei VV.FF. e nei limiti delle proprie effettive possibilità: *ad impossibilia nemo tenetur*;
- b) diffidare il Comune a onorare gli obblighi di propria competenza, elencati nel verbale di prescrizione e allegati per conoscenza, entro trenta giorni o nei diversi, ma ragionevoli, tempi tecnici dallo stesso indicati entro il predetto termine, avvertendo che, questo decorso inutilmente, si procederà alla denuncia alla Procura della Repubblica e alla Prefettura: nella speranza che non si debba (ancora) subire **il paradosso** che ha investito una sua collega, di cui si dirà in prosieguo;
- c) concludere la nota di diffida (oppure l'apposita nota a parte), chiedendo se il Comune, in forza delle sue acclamate manchevolezze, può/vuole, e in che misura, farsi carico dell'oblazione, una volta che i VV.FF. avranno riscontrato la compiuta ottemperanza delle prescrizioni;
- d) indirizzare formale richiesta al proprio R.S.P.P. di attivare la sua polizza assicurativa contro i rischi professionali (e, ancor prima, analizzare i contenuti e le clausole del contratto che a suo tempo è stato con lo stesso stipulato), per verificare se esistano le condizioni per accollare l'importo dell'oblazione alla compagnia assicuratrice.

Trattasi di polizza assicurativa obbligatoria per i danni provocati nell'esercizio di attività professionali, introdotta dalla legge 27/12, di conversione del decreto legge 1/12, come opportunamente ricordatoci dall'ingegnere Ermes D'Ambrosio, con studio a Taurisano (Lecce), che svolge il ruolo di responsabile del servizio di protezione e prevenzione in diverse scuole del Salento e che ringraziamo, anche per averci poi messo prontamente a disposizione l'ordi-

nata e aggiornata documentazione relativa alla normativa antincendio.

E' una polizza di cui il professionista deve indicare i dati al momento del suo incarico. Da qui, estensivamente, ad ogni dirigente scolastico il consiglio di non assumere egli stesso – se in possesso dei rigorosi requisiti di legge – l'incarico di R.S.P.P., ovvero di non conferirlo ad un soggetto interno che tali requisiti possieda (il D.S.G.A. o un docente, ad esempio). Trattandosi di incarico fiduciario, *intuitu personae*, non si soggiace a particolari vincoli nella scelta, che non siano quelli della misurata discrezionalità, ogniqualvolta si utilizzi denaro pubblico.

3.2 - Il secondo caso, così come il conclusivo terzo, ci è stato portato a conoscenza per narrazione dalle dirigenti scolastiche interessate e perciò trattiamo l'uno e l'altro nei limiti in cui li abbiamo compresi, in assenza di supporto documentale.

La prima, esasperata dalla sordità dell'ente locale alle reiterate diffide a porre in essere i dovuti interventi strutturali sull'edificio scolastico, si era rivolta al prefetto perché sollecitasse l'adempimento; che però aveva pensato bene di sbrigare la questione girando la denuncia al Comando dei VV.FF. che, senza preavviso, si sono presentati *in loco* procedendo alla canonica ispezione e replicando il solito rito: richiesta di tutta la documentazione, stesura del verbale di sopralluogo e accertamento, seguito dal verbale di prescrizione, in cui si contestava al datore di lavoro il mancato funzionamento della pompa alimentatrice dell'impianto antincendio: benché di tale carenza nel verbale di sopralluogo non vi fosse traccia e, soprattutto, dalle carte già esibite, risultasse effettuata con esito positivo la verifica semestrale ad opera della ditta all'uopo incaricata dal Comune.

Ottemperata comunque la prescrizione con la predetta riattivazione della pompa alimentatrice (che effettivamente non risultava funzionante), la dirigente scola-

stica potrà decidere essendo tuttora nei termini – di pagare la multa (sempre euro 1.315,20), per le ragioni di tipo pragmatico esposte in premessa. Se così farà, valgano i consigli poc'anzi suggeriti *sub a)-d)*. Riteniamo però che qui i presupposti per fare opposizione ci siano tutti, e ben fondati.

A parte l'evidente discrasia tra verbale di sopralluogo e verbale di prescrizione, risulterebbe in atti che il datore di lavoro ha assicurato il regolare periodico controllo della funzionalità della pompa, acquisendone e registrandone l'esito positivo; a meno che non lo si volesse obbligare a controllare personalmente la veridicità di quanto attestato dalla ditta incaricata del servizio, e poi, giorno dopo giorno, che non ci fosse qualche intoppo a pregiudicare l'efficienza, sino alla successiva verifica semestrale!

E sembra proprio che così abbiano ragionato i VV.FF., imputandole, in buona sostanza, una responsabilità di mera posizione, o responsabilità oggettiva che dir si voglia, ma estranea al nostro ordinamento giuridico, sia penale che civile.

Nella specie, la citata legge di depenalizzazione 689/81 dispone, all'articolo 3, che, nelle violazioni in cui è applicabile una sanzione amministrativa, si risponda della propria azione o omissione, oltretutto se coscienti e volontarie, se esse siano state dolose o colpose. Potendosi prescindere dagli altri elementi soggettivi – che qui evidentemente non ricorrono –, deve esserci pur sempre quello, indefettibile, di colpevolezza, cioè un giudizio di riprovevolezza esprimibile dall'ordinamento, secondo criteri di regolarità sociale (*id quod plerumque accidit*): diversamente, ne sortirebbero conseguenze aberranti, rifuggite dalla nostra cultura giuridica e contrastanti con i principi scolpiti nella Costituzione.

D'altra parte, i ritenuti – a torto – casi di responsabilità oggettiva, oltre ad essere nominati, pertanto non suscettibili di applicazione analogica, siccome figuranti nel codice civile (primariamente, art. 2047

ss.), tali tecnicamente non sono perché c'è sempre, e deve esserci, l'elemento della colpevolezza: così, si risponde, per debito di sorveglianza, del danno cagionato da persona incapace, **salvo che si provi di non aver potuto impedire il fatto**; del danno cagionato da figli minori o da persone soggette alla tutela, **se parimenti non si prova di non aver potuto impedire il fatto**; del danno da cose in custodia o da animali, **salvo che si provi il caso fortuito**; dei danni cagionati da rovina di edificio, **salvo che si provi che non sia dovuta a difetto di manutenzione o a vizio di costruzione**; del danno prodotto da circolazione di veicoli, **se non si prova di aver fatto tutto il possibile** (secondo i rimarcati criteri di regolarità sociale) **per evitare il danno**; da ultimo, nell'esercizio di attività pericolose (in cui può essere fatta rientrare la fattispecie in trattazione), **se non si prova di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno**.

Sicché la – presunta – responsabilità oggettiva si risolve in un'inversione dell'onere della prova. Lo ha chiarito, proprio in materia di sanzioni amministrative, la suprema Corte di cassazione (n. 19242/06), secondo cui il principio di diritto enucleabile dall'articolo 3 della plurimenzionata legge 689/81 **“pone una presunzione di colpa, in ordine al fatto vietato, a carico di colui che l'abbia commesso, riservando poi a quest'ultimo l'onere di provare di aver agito (o abbia ommesso di agire) incolpevolmente”**.

A motivo di quanto argomentato, ci piacerebbe pensare che non si possa proprio imputare all'esterrefatta dirigente scolastica di non aver adottato tutte le misure idonee (in concreto, vale a dire ragionevolmente esigibili, non già astrattamente possibili) a evitare il danno, peraltro potenziale, non essendo state coinvolte né cose né – per fortuna – persone.

In proposito, giova riportare i contenuti della recente sentenza del giudice del lavoro di Bologna n. 20438 del 21 marzo 2013, stante l'analogia con la materia del-

la sicurezza nei luoghi di lavoro per quel che attiene alle modalità e alla natura delle sanzioni comminabili.

Un dirigente scolastico, che aveva fatto opposizione ad una sanzione irrogatagli dall'INAIL per ritardata segnalazione di infortunio di un alunno, ha ottenuto dal giudice l'annullamento della relativa ingiunzione, emessa all'incirca un anno e mezzo prima.

Il ritardo, materialmente, c'era stato. Ma il dirigente scolastico **aveva potuto dimostrare**, con ampia documentazione, di aver messo in opera ogni dovuta (*rectius*: esigibile) diligenza nell'impartire le disposizioni interne e nel suddividere i compiti tra i diversi addetti dell'ufficio di segreteria, tra cui quello della spedizione della pratica, entro i termini, all'INAIL.

Di guisa che – si legge in sentenza – nella parte motiva – non poteva esigersi che dovesse *“egli stesso personalmente curare la protocollazione e l'invio del plico a mezzo posta all'INAIL, o comunque che dovesse personalmente controllare il corretto espletamento dei successivi adempimenti... poiché la composizione dell'Istituto e la complessità dell'organizzazione non gli consentivano di operare in tal senso”*.

E vi è di più. Utile, crediamo, come strumento di deterrenza azionabile – se sono a posto con gli adempimenti imposti dalla legge – dai malcapitati dirigenti scolastici astretti nelle disinvolute grinfie dei numerosi soggetti accertatori che popolano il nostro sovrabbondante, farraginoso – da taluni ritenuto terroristicco – ordinamento di settore.

Il giudice felsineo, motivando la sua decisione di porre a carico della soccombente Direzione provinciale del lavoro le spese di giudizio, rileva che essa, prima di emettere l'ordinanza di ingiunzione, *“avrebbe dovuto verificare la sussistenza dei presupposti, anche soggettivi, dell'illecito contestato e, alla luce delle ampie e congrue allegazioni e produzioni effettuate dal dottor... in sede*

amministrativa, avrebbe potuto agevolmente rilevare quanto poi è stato necessario rilevare nella presente sede di cognizione ordinaria. Inoltre, in vista della costituzione del presente giudizio, incomprensibilmente non ha compiutamente esaminato la documentazione prodotta dall'opponente, in quanto si è lasciata sfuggire la significativa/dirimente produzione consistente nell'organigramma dell'Istituto. Tale documento, se fosse stato esaminato, avrebbe prevedibilmente avuto un peso significativo rispetto alla posizione difensiva assunta dalla stessa e magari avrebbe consentito la definizione della presente causa sin dalla prima udienza". Nel mentre non si comprende come la predetta Direzione provinciale abbia potuto dedurre, nella memoria di costituzione in giudizio, "che alcuna prova viene fornita dell'organizzazione interna dell'Istituto, tale da rendere inesistente la responsabilità del dottor... che non fornisce alcun organigramma".

3.3 - Se, nel caso testé illustrato, potrebbe, a tutto voler concedere, residuare qualche dubbio sulla colpevolezza della dirigente scolastica, nel terzo, ed ultimo, che riportiamo per rapida sintesi, sembra mancare del tutto la base fattuale, poiché la trasgressione contestata al datore di lavoro riguardava l'adempimento a carico dell'ente locale proprietario degli immobili scolastici.

Nella specie, doveva essere quest'ultimo a presentare la SCIA - Segnalazione certificata inizio attività - , ex D.P.R. 151/13, per il rilascio da parte dei VV.FF., del certificato prevenzione incendi, e i cui termini sono poi stati prorogati dal D.L. 104/13, convertito dalla L. 128/13, al 31 dicembre 2015 per consentire agli EE.LL. i previ lavori di adeguamento degli immobili.

Nondimeno, la dirigente scolastica veniva sanzionata, sempre dai VV.FF., nonostante avesse allegato, in sede di contestazione, due pareri dell'Avvocatura dello Stato (del 13.12.2000 e del 15.02.2012), diramati dal M.I.U.R., infine fatti propri dal Mini-

sterio degli Interni con nota prot. n. 9060 del 25.06.13, laddove si afferma che per le istituzioni scolastiche sussiste un riparto di competenze operato al livello legislativo, di modo che ai dirigenti scolastici attengono le responsabilità del concreto esercizio delle attività scolastiche, mentre agli EE.LL., gravati dalla legge 23/96 della manutenzione ordinaria, straordinaria e impiantistica degli edifici scolastici, spetta la presentazione della SCIA per richiedere il certificato di prevenzione incendi ai VV.FF. e rimetterlo alle scuole che ne siano sprovviste. In definitiva, al dirigente scolastico grava solo l'obbligo di segnalare per iscritto al sindaco o al presidente della provincia i loro adempimenti in materia, se non già assolti.

Del che la dirigente scolastica in discorso si è resa più di una volta attiva, ragion per cui e a dispetto della sua solerzia, quando è stata sanzionata, ha fatto, con risolutezza, opposizione; e a tutt'oggi - a distanza di oltre un anno - non ha avuto nessuna notizia dell'esito della denuncia sicuramente trasmessa dai VV.FF. alla procura della Repubblica e, presumibilmente, archiviata.

4 - Una postilla

Oltre alle prospettate forme e modalità di tutela, è possibile proteggersi con un'apposita polizza assicurativa, sulla falsariga di quella obbligatoriamente stipulata dai professionisti per i danni arrecati nell'esercizio della loro attività?

E', questa, una domanda che, con sempre maggior frequenza, è posta dai dirigenti scolastici.

La risposta non può che essere negativa per i motivi di seguito sinteticamente specificati. Anzitutto, la predetta polizza copre, testualmente, **i danni** a terzi, vale a dire le conseguenze civilistiche (comprehensive dei danni non strettamente patrimoniali e suscettibili di essere quantificati in una somma di denaro al momento della liquidazione), susseguenti anche ad un illecito penale, purché non commesso con dolo, nell'esercizio di attività professionali.

Per contro, le sanzioni *de quibus* prescindono dal danno, esse configurando, sotto il profilo tecnico-giuridico, un reato di pericolo. Ma soprattutto non possono essere *ex se* assicurabili, diversamente venendone meno lo scopo oggettivo prefigurato dall'ordinamento, ovvero il loro effetto dissuasivo-deterrente per tutti i soggetti – di norma apicali – che, assumendo posizioni di garanzia, sono incisi da particolari doveri di attenzione. Tali sono il dirigente scolastico, titolare di organo-ufficio pubblico, e, in ambito privatistico, l'imprenditore-datore di lavoro, che parimenti è tenuto a rispettare, e a far rispettare, le norme sulla sicurezza.

Lo è anche lo stesso professionista nell'organizzazione della propria azienda (*id est*: del suo studio professionale) e nei confronti dei propri dipendenti ivi operanti, nonché delle persone che vi si trovino

temporaneamente. Ma non lo è più quando opera in un rapporto di lavoro autonomo con il cliente o in una struttura organizzativa, pubblica o privata, in un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, come – giusto a puro titolo di esempio – in una clinica ospedaliera, in uno studio legale esterno, in un cantiere edile: tutti ambiti in cui – sempre a titolo di esempio – dispiega la sua funzione, e la sua efficacia, la polizza in questione.

Purtuttavia, se non può propriamente parlarsi di copertura assicurativa, è ben possibile accedere, all'interno di programmi o pacchetti assicurativi, a una sorta di fondo di solidarietà, o diversamente denominabile, che assicuri il parziale ristoro delle sanzioni pecuniarie subite, pagando un premio commisurato al massimale stabilito, ed eventualmente prevedendo una franchigia in percentuale o in cifra assoluta.