



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'EMILIA ROMAGNA
DIREZIONE GENERALE

CENTRO SERVIZI AMMINISTRATIVI di BOLOGNA

-Ufficio Affari Generali
Prot.n./A35

Bologna, 4 novembre 2002

Alla Dott.ssa Alessandra Biondi
Direttore Settore Istruzione
Comune di Bologna
Via Ca' selvatica, 7 BOLOGNA

Al Direttore Generale
Ufficio Scolastico Regionale SEDE

Ai Dirigenti Scolastici
delle scuole di ogni ordine e grado
LORO SEDI

E, p.c. Ai Comuni della Provincia LORO SEDI

Alla Provincia di Bologna
Via Zamboni, 13 BOLOGNA

OGGETTO: Competenze in ordine agli adempimenti relativi alla sicurezza degli edifici degli istituti scolastici autonomi.

Si ricorda come, a seguito di numerose segnalazioni da parte di Dirigenti Scolastici, sia parso opportuno chiarire le competenze degli stessi sia in merito alla presentazione delle richieste dei Certificati di Prevenzione Incendi presso il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco sia all'obbligo della preventiva approvazione della Sovrintendenza ai Beni Storici Ambientali ed Architettonici per le opere da eseguirsi in edifici assoggettati alla normativa storico-artistica.

Data la complessità della materia si è ritenuto opportuno, di concerto con codesta Amministrazione Comunale, richiedere sull'argomento il parere scritto sia dell'Ufficio Legale del Comune di Bologna sia dell'Avvocatura dello Stato, al fine di addivenire ad una definitiva chiarificazione su quali siano le competenze in merito dei Dirigenti Scolastici e degli Enti Locali.

In data 2 ottobre u.s. è stato trasmesso all'Avvocatura dello Stato il parere espresso dall'Ufficio Legale dell'Amministrazione Comunale; la stessa Avvocatura in data 23 ottobre u.s. ha inviato allo scrivente la nota chiarificatrice, che si allega.

Per quanto sopra e in considerazione della complessità delle problematiche in argomento, si rimane a disposizione per ulteriori incontri congiunti sull'argomento.

Con l'occasione si porgono distinti saluti.

IL DIRIGENTE
- Dott. Paolo Marcheselli -



Avvocatura dello Stato
Bologna

TELEFAX

23 OTT. 2002

Bologna,

Nota prot. n. 18371

CS 510/02 Avv. Paolucci

Al

Ministero dell'Istruzione,
dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per
l'Emilia Romagna
Centro Servizi Amministrativi
Ufficio Affari Generali

BOLOGNA

(Rif. nota 2.10.2002)

Oggetto: Competenze in ordine agli adempimenti relativi alla sicurezza degli edifici degli istituti scolastici autonomi - Quesiti.

Codesto Ufficio chiede di conoscere a quali organi incomba
a) l'obbligo di richiedere il rilascio del certificato di prevenzione incendi in ordine agli edifici sede degli istituti scolastici, nonché b) l'obbligo di richiedere la preventiva approvazione della Soprintendenza per i Beni Architettonici per i progetti di opere da eseguirsi su quelli fra questi edifici assoggettati alla normativa storico-artistica.

Codesto Ufficio premette che in ordine al primo quesito si è già espresso il Comune di Bologna, attraverso il suo Ufficio

2

legale, nel senso di ritenere competente alla richiesta di rilascio della certificazione antincendi relativa agli edifici sede delle istituzioni scolastiche il dirigente scolastico (nota del 18 settembre 2002, n. 559/2002, che allega).

La Scrivente esprime il proprio parere nei termini che seguono.

Sub a)

La risposta al primo quesito necessita di alcune premesse di ordine teorico, indispensabili nella misura in cui l'individuazione sul piano legislativo del soggetto tenuto ad azionare i procedimenti di controllo delle condizioni di sicurezza per la prevenzione incendi diverge (o sembra divergere in quanto operata con differenti riferimenti lessicali e terminologici) da quella operata in relazione alle procedure di attuazione degli obblighi generali di sicurezza sui luoghi di lavoro da parte del D.Lgs. n. 626 del 1994.

Sui procedimenti di controllo delle condizioni di sicurezza per la prevenzione incendi

La normativa di riferimento è attualmente contenuta in generale nel D.P.R. 12.1.1998, n. 37, attuato con il Decreto Interministeriale 4.5.1998, contenenti la disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione incendi, ed ancora nel D.P.R. 29.7.1982, n. 577, con riferimento alle attività individuate nel D.M. 16.2.1982, nonché, con riferimento alla prevenzione degli incendi sui luoghi di lavoro, dal D.P.R. 27.4.1955, n. 547 (artt. 33 e ss.) e dal D.Lgs. 19.9.1994, n. 626 (Capo III).

La normativa generale di riferimento, sotto il profilo oggettivo, disciplina il contenuto degli obblighi in materia nel modo seguente:

- Obbligo di richiedere il parere preventivo di conformità, attraverso l'esame dei progetti di "nuovi impianti o costruzione o modifiche di quelli esistenti" (art. 2 D.P.R. n. 37/1998);
- Obbligo di richiedere il sopralluogo "per accertare il rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione degli incendi nonché la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio richiesti", "a seguito del completamento delle opere di cui al progetto approvato", finalizzato ad ottenere il rilascio del certificato di prevenzione incendi (art.3 D.P.R. n. 37/1998);
- Facoltà di richiedere, in attesa del sopralluogo, l'autorizzazione provvisoria all'esercizio dell'attività (art.3, comma 5 D.P.R. n. 37/1998);
- Obbligo di richiedere il rinnovo del certificato di prevenzione incendi (art. 4 D.P.R. n. 37/1998);
- Obbligo di mantenere in stato di efficienza i sistemi, i dispositivi, le attrezzature e le altre misure antincendio adottate e di effettuare verifiche di controllo ed interventi di manutenzione (art.5 D.P.R. n. 37/1998).

Sotto il profilo soggettivo, gli obblighi di cui sopra sono imposti agli "enti" (e ai privati) "responsabili delle attività" (artt.3 ss. D.P.R. n. 37/1998).

Fra le "attività" (che sono tuttora individuate con il D.M. 16.2.1982, in virtù del rinvio contenuto nell'art.1, comma 4, D.P.R. n. 37/1998) risultano incluse "le scuole di ogni ordine grado e tipo per oltre 100 persone presenti" (punto 85).

Le norme di carattere generale sinora richiamate hanno ad oggetto gli edifici in quanto luogo ove si svolgono determinate attività ritenute assoggettabili a controllo sotto il profilo della prevenzione incendi a prescindere dalla circostanza che tali luoghi siano anche luoghi di lavoro.

In tale contesto, infatti, "la prevenzione incendi costituisce servizio di interesse pubblico per il conseguimento di obiettivi di sicurezza della vita umana e incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente secondo criteri applicativi uniformi nel territorio nazionale". (art. 1 D.P.R. 29-7-1982 n. 577), ove "per «prevenzione incendi» si intende la materia di rilevanza interdisciplinare, nel cui ambito vengono promossi, studiati, predisposti e sperimentati misure, provvedimenti, accorgimenti e modi di azione intesi ad evitare, secondo le norme emanate dagli organi competenti, l'insorgenza di un incendio e a limitarne le conseguenze" (art 2 D.P.R. n. 577/1982).

Per il conseguimento di tali finalità si provvede, oltre che mediante controlli, anche mediante norme tecniche (adottate dal Ministero dell'interno di concerto con le amministrazioni di volta in volta interessate) che, fondate su presupposti tecnico-scientifici generali in relazione alle situazioni di rischio tipiche da prevenire, specificano: 1) le misure, i provvedimenti e gli accorgimenti operativi intesi a ridurre la probabilità dell'insorgere dell'incendio quali dispositivi, sistemi, impianti, procedure di svolgimento di determinate operazioni atti ad influire alle sorgenti d'ignizione, sul materiale combustibile e sull'agente ossidante; 2) le misure, i provvedimenti e gli accorgimenti operativi atti a limitare le conseguenze dell'incendio quali sistemi, dispositivi e caratteristiche costruttive, sistemi per le vie d'esodo

d'emergenza, dispositivi, impianti, distanziamenti, compartimentazione e simili (art. 3 D.P.R. n. 577/1982).

Sull'attuazione degli obblighi generali di sicurezza sui luoghi di lavoro nel D.Lgs. n. 626 del 1994.

I luoghi ove si svolgono le attività di cui si è detto costituiscono anche la sede di svolgimento di prestazioni lavorative, con la conseguenza della necessaria applicazione delle (ulteriori) disposizioni dirette a prevenire gli incendi nei luoghi di lavoro e a tutelare l'incolumità dei lavoratori in caso di incendio (artt. 33 ss. D.P.R. 27.4.1955 n. 547 e D.Lgs. 19.9.1994, n. 626).

Con riferimento ai controlli, è testualmente affermato che "la prevenzione incendi si esplica anche nel settore della prevenzione degli infortuni sul lavoro" (art. 4 D.P.R. n. 577/1982).

Anche tali disposizioni hanno un contenuto specifico e dei referenti soggettivi.

Sotto il profilo soggettivo, i soggetti obbligati sono il "datore di lavoro, il dirigente ed il preposto" (art. 4 D.Lgs. n. 626/1994, come già art. 4 D.P.R. n. 547/1955).

Poiché, come è noto, nel sistema del D.Lgs. n. 626/1994 (in base alle integrazioni introdotte con il D.Lgs. n. 242/1996), il "datore di lavoro" nelle amministrazioni pubbliche è individuato in base ad atti generali di organizzazione, il referente principale degli obblighi indicati dallo stesso D.Lgs. con riferimento alle istituzioni scolastiche è il dirigente scolastico, individuato datore di lavoro con il D.M. 292/1996.

Sotto il profilo oggettivo, con particolare riferimento alla prevenzione incendi, il D.Lgs. n. 626/1994 (senza abrogare le norme preesistenti in materia, come emerge dagli art. 13, primo comma e 98) impone una serie di obblighi specifici (art.4, comma 5, lett. a); artt. 12 e 13; Allegato II al D.Lgs.n. 626/1994; D.M. 10 marzo 1998).

La scansione dei doveri del datore di lavoro in relazione alla prevenzione incendi è costruita dalle norme ora richiamate secondo il modello generale imposto dal D.Lgs. n. 626/1994 (ex art. 4), che prevede in ordine sequenziale:

- a) la valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, con l'indicazione dei criteri adottati per la valutazione stessa;
- b) la conseguente elaborazione del documento "sulla sicurezza" indicante:
 - b1) l'individuazione e la realizzazione delle misure di prevenzione e protezione;
 - b2) la programmazione delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza.

In particolare, con riferimento ai "rischi di incendio" (che costituiscono uno dei rischi di necessaria quanto espressamente imposta valutazione nel documento "sulla sicurezza"), il datore di lavoro ha l'obbligo di includere nel documento, oltre al piano di emergenza contenente l'individuazione delle misure di prevenzione in caso di incendio o di pericolo grave, la valutazione dei rischi di incendio in conformità ai criteri indicati nell'Allegato I al D.M. 10.3.1998;

All'esito di tale valutazione il datore di lavoro ha l'obbligo di adottare le misure preventive, protettive e

precauzionali di esercizio tese a ridurre la probabilità di insorgenza di un incendio secondo i criteri di cui all'Allegato II del D.M. 10.3.1998, di realizzare le vie e le uscite di emergenza in conformità ai requisiti di cui all'Allegato III del D.M. 10.3.1998, di realizzare le misure di una rapida segnalazione dell'incendio al fine di garantire l'attivazione dei sistemi di allarme in conformità ai criteri di cui all'Allegato IV del D.M. 10.3.1998, di assicurare l'estinzione di un incendio in conformità ai criteri di cui all'Allegato V, di garantire l'efficienza dei sistemi di protezione antincendio secondo i criteri di cui all'Allegato VI, di fornire ai lavoratori una adeguata informazione e formazione sui rischi antincendio.

L'una e l'altra serie di disposizioni richiamate (quelle sui procedimenti di controllo sulle condizioni di sicurezza sulla prevenzione incendi e quelle sulle condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro) lasciano invariata la scansione di funzioni in ordine alla fornitura dei locali da adibire ad uso scolastico ed agli obblighi manutentivi in ordine agli stessi, che rimane regolata dalla l. n. 23 del 1996 di attuazione dell'articolo 14, comma 1, lettera i), della L. n. 142 del 1990.

In base a tale legge "provvedono alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici" i comuni, per quelli da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie e le province, per quelli da destinare a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore, compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, di conservatori di musica, di accademie, di istituti superiori per

le industrie artistiche, nonché di convitti e di istituzioni educative statali.

Le modifiche degli edifici scolastici necessarie per la "messa a norma" degli stessi in funzione prevenzionistica, in quanto danti luogo ad interventi di manutenzione (non importa se ordinaria o straordinaria) rimangono pertanto attribuite alla competenza dell'ente locale.

Norma di raccordo in tale senso è l'art. 4, u.c., del D.Lgs. n. 626 del 1994 che espressamente dispone che "Gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare, ai sensi del presente decreto, 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 tal caso gli obblighi previsti dal presente decreto, 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".

In tale previsione non possono non ricadere anche gli interventi strutturali e di manutenzione necessari per ottenere la conformità dell'edificio sotto il profilo della prevenzione incendi.

Esaminando più da vicino il caso prospettato da codesto Ufficio, si osserva ora che questa conclusione pare condivisa dall'Ufficio legale del Comune di Bologna, che afferma che "spetterà naturalmente al Comune la realizzazione dei necessari

interventi per la sicurezza antincendio richiesti dal dirigente scolastico, nel rispetto delle norme procedurali e del sistema di controlli demandato al Comando provinciale dei vigili del fuoco di cui al D.P.R. 37" (ultimo capoverso nota 18.9.2002).

La Scrivente tuttavia intende richiamare l'attenzione della parti coinvolte circa l'ambito o il confine del dovere di manutenzione e messa a norma degli edifici scolastici spettante -incontestabilmente- all'ente locale (ambito o confine che non subisce deroghe allorché la "causa" dell'intervento manutentivo sia il rispetto della normativa di prevenzione incendi).

La Scrivente è dell'opinione infatti che tale dovere non comprenda la sola "realizzazione" degli interventi richiesti dal Dirigente scolastico-datore di lavoro, ma anche tutta la attività di "progettazione" degli stessi, oltre che ovviamente i relativi oneri economici.

Poiché unica norma che disciplina le funzioni in materia di edilizia scolastica è il citato art. 3 L. n. 23/1996, che nel farne onere agli enti locali, individua la funzione stessa con il riferimento unitario alla "realizzazione", "fornitura" e "manutenzione ordinaria e straordinaria" degli edifici, non è consentito sul piano interpretativo, in assenza di espressa disposizione di segno contrario, scorporare l'attività di progettazione da quella di realizzazione dell'opera tenuto anche conto che, trattandosi di interventi edilizi su edifici pubblici, l'attività di progettazione in discorso è progettazione di opera pubblica da realizzarsi poi tramite appalto di opera pubblica, nell'ambito della disciplina settoriale sugli appalti di lavori pubblici (L. 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni), che

lega intrinsecamente la progettazione all'esecuzione dell'opera pubblica.

Tale premessa di carattere teorico riverbera effetti pratici (a parere della Scrivente, da non sottovalutare e da vagliare in concreto insieme all'ente locale) circa la sequenza delle attività da porre in essere al fine del complessivo rispetto della normativa citata.

Si prenda ad esempio l'ipotesi delle attività relative al rilascio del certificato di prevenzione incendi (ex artt. 2 e 3 D.P.R. n. 37/1998, sotto la cui disciplina ricadono le ipotesi, di più probabile preponderante ricorrenza in concreto, della modifica strutturale dell'edificio comportante alterazione delle preesistenti condizioni di sicurezza antincendio, assoggettate alla stessa disciplina per effetto della previsione di cui all'art. 5, comma 3, D.P.R. n. 37/1998).

La necessità di provvedere ad apportare modifiche strutturali può derivare dalla valutazione dei rischi di incendio nei luoghi di lavoro effettuata ai sensi del sopra citato art. 13 D.Lgs. n. 626/1994 e del D.M. 10.3.1998, attuativo dello stesso e contenuta, come sopra ricordato, nel documento ex art. 4 D.Lgs. n. 626.

A seguito di tale valutazione, è possibile che vengano ritenute necessarie, quali "misure intese a ridurre la probabilità di insorgenza degli incendi" ex art. 3 D.M. 10.3.1998, "misure di tipo tecnico" ai sensi dell'Allegato II al D.M. ora citato. Misure di tipo tecnico, quali la "realizzazione di impianti elettrici realizzati a regola d'arte" o la "messa a terra degli impianti, strutture e masse metalliche" o la "realizzazione di impianti di protezione contro le scariche atmosferiche" o la "ventilazione degli

ambienti in presenza di vapori, gas o polveri infiammabili", ecc..

Ora, se l'attività di valutazione del rischio e quella di individuazione delle misure in questione incombe quale obbligo al datore di lavoro (e quindi al dirigente scolastico), attraverso l'estrinsecazione nel documento "sulla sicurezza" di cui all'art. 4 D.Lgs. n. 626/1994, è tuttavia da osservare che tali obblighi esauriscono gli obblighi del dirigente scolastico circa gli interventi strutturali ritenuti necessari con la formale richiesta del loro adempimento all'amministrazione locale ai sensi del già citato art. 4, u.c. D.Lgs. n. 626.

Ne consegue che le attività necessarie per il rispetto delle connesse procedure di controllo per la prevenzione incendi (come ricordate in precedenza) non possono prescindere dall'apporto dell'ente locale, necessario in quanto rientrante negli obblighi imposti allo stesso dal combinato disposto degli artt. 4, u.c. D.Lgs. n. 626/1994 e L. n. 23/1996.

Ancora più in concreto, rimanendo nell'esempio fatto, si osserva che il certificato di prevenzione incendi, presuppone il parere di conformità del Comando dei vigili del fuoco sul "progetto" degli interventi da eseguire (in dettaglio, si veda l'art. 1 D.M. 4 maggio 1998: "alla domanda sono allegati: a) documentazione tecnico-progettuale in duplice copia a firma di tecnico abilitato ecc...."), e, successivamente all'approvazione del progetto e alla realizzazione delle opere, il sopralluogo dello stesso Comando atto a verificare la conformità degli interventi effettuati alla normativa di prevenzione incendi (in dettaglio, si veda l'art. 2 del D.M. 4 maggio 1998, che impone di allegare alla domanda fra l'altro una serie di dichiarazioni

e certificazioni, quali ad esempio la certificazione di resistenza al fuoco degli elementi strutturali portanti o degli elementi protetti con rivestimenti, ecc.).

Analoghe osservazioni valgono per le attività necessarie al rinnovo del certificato di prevenzione incendi ex art. 4 D.P.R. n. 37/1998 (alla cui domanda va allegata, tra l'altro, una "perizia giurata attestante l'efficienza del dispositivi e degli impianti finalizzati alla protezione attiva antincendi...resa da professionista abilitato..." ex art. 4 D.M. 4.5.1998).

E' necessario allora avere presente che, se il soggetto chiamato a presentare la domanda al Comando dei vigili del fuoco per lo svolgimento delle descritte attività, soggetto che il D.P.R. n. 37/1998 individua come sopra ricordato nell'"ente responsabile delle attività", può essere identificato con riferimento agli edifici scolastici nell'istituzione scolastica (si noti che la locuzione "ente" individua il soggetto tenuto con riferimento alla persona giuridica, che ovviamente agirà tramite il suo legale rappresentante e, quindi, nel caso tramite il suo dirigente scolastico), l'adempimento di tale obbligo da parte di questo soggetto presuppone tuttavia il previo (quanto doveroso) adempimento da parte dell'ente locale di tutte le attività preliminari richieste rientranti nelle funzioni allo stesso attribuite.

Con la conseguenza che il mancato adempimento da parte dell'ente locale impedirà l'adempimento degli obblighi da parte dell'istituzione scolastica ente responsabile dell'attività.

Emerge allora da quanto sin qui detto quanto sia necessaria un'attività di collaborazione fra l'ente locale e l'istituzione scolastica nel corso della procedura, anche al fine di evitare che l'istituzione scolastica, nell'eventuale inerzia dell'ente locale, si trovi costretta a porre in essere azioni formali atte a distinguere la propria responsabilità da quella dell'ente locale.

Sub b)

Più semplice è la risposta al secondo quesito posto.

L'obbligo di conseguire la preventiva approvazione della Soprintendenza B.A.P. per i progetti di opere da eseguirsi su beni assoggettati alla normativa di tutela storico artistica è imposto nei confronti dei "proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo" dall'art. 23 del D.Lgs. n. 490/99.

L'approvazione del progetto esaurisce i suoi effetti nell'ambito della tutela dei beni culturali e non esplica effetti indiretti nella disciplina urbanistica (salvo ipotesi particolari, quali ad esempio quella del restauro per il cui tramite è possibile l'accesso alla procedura urbanistica semplificata - D.I.A. - a mente dell'art. 36 D.Lgs. n. 490), dal quale è totalmente distinta ed autonoma.

L'indifferenza della titolarità del soggetto proponente consente che nel caso di interventi necessitati per la messa a sicurezza di edifici scolastici, la richiesta alla Soprintendenza venga inoltrata dal medesimo soggetto che è onerato della progettazione degli interventi medesimi.

Sulla base di quanto sopra esposto, dunque, tale soggetto corrisponderà all'ente locale.

Si resta a disposizione per chiarimenti e delucidazioni che dovessero essere richiesti.

L'Avvocato Incaricato

Laura Paolucci



L'Avvocato Distrettuale

Antonio Mancini

