

POSTA PRIORITARIA



Avvocatura Generale dello Stato

Via dei Portoghesi, 12
00186 ROMA

Roma,

Partenza N.

Tipo Affare CS 33778/2010 Sez. VII

Avv. MARCO STIGLIANO MESSUTI *nm*
marco.stiglianomessuti@avvocaturastato.it

Si prega di indicare nella successiva
corrispondenza i dati sopra riportati

Risposta a nota del prot.



Ministero dell'Istruzione
dell'Università e della Ricerca
Dipartimento per l'istruzione
Direzione generale per
il personale scolastico
Ufficio X

Area dell'edilizia scolastica e
della sicurezza nelle scuole
Viale Trastevere n. 76/a
00153 - Roma

Avvocatura Distrettuale dello
Stato
10129 - Torino
(rif. 11/8/2010 n. 27518
CS 2150/2010 Avv. Prinzivalli)

Ministero dell'Istruzione
dell'Università e della Ricerca
Ufficio scolastico regionale per il
Piemonte
Direzione generale
Ufficio IV- settore edilizia
scolastica e sicurezza
via Coazze n. 18
10138 - Torino
(rif. 26/4/2010 n. 4901/U/A35a)

e pc

Alle Avvocatura Distrettuali
Loro Sedi

13/12/2010-383514 P
Roma
POSTA PRIORITARIA

POSTA PRIORITARIA



Avvocatura Generale dello Stato

OGGETTO: richiesta di parere sulle attribuzioni di titolarità delle procedure delle pratiche finalizzate all'acquisizione del certificato di prevenzione incendi (CPI) degli edifici scolastici.

Con la nota che si riscontra codesta Avvocatura ha chiesto una pronunzia di questo GU sulla questione suindicata, ritenuta di massima ed avente ad oggetto il riparto di competenze tra Enti Locali e Dirigenti Scolastici con riferimento alla domanda di rilascio del certificato di prevenzione incendi (CPI), nonché in merito ai regimi di responsabilità connessi all'omessa attivazione del procedimento.

Nello specifico, l'Ufficio Scolastico Piemontese ha sottoposto n. 6 quesiti:

1) *"Se in relazione all'omessa richiesta di rilascio del CPI e di tutte le azioni ad esso connesse, in attesa del nuovo DPR, da emanare a norma dell'art 17, co. 1, l. 13 agosto 1988, n. 400, l'illecito penale si configura solo per le attività elencate nel DPR n. 689/1959 e non per quelle elencate dal DM del 16 febbraio 1982 e quindi se al momento non esista l'obbligo del CPI per le scuole. (Riferimenti normativi: sentenza n. 282 del 1990 della Corte Costituzionale che dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 1, co. 1, e 5, co. 1, l. 7 dicembre 1984, n. 818 - D.Lgs 8 marzo 2006, n. 139, con particolare riferimento all'art. 16, co. 1 - D.Lgs 81/2008, come modificato dal D.Lgs 106/2009)".*

Concordemente all'avviso espresso dall'Avvocatura di Torino, appare senza dubbio condivisibile ricondurre l'ambito di applicazione della sentenza della Corte Costituzionale 11 giugno 1990, n. 282, alla mera declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, L. 818/1994 per violazione dell' art. 25, co. 2, Cost.

Ne deriva che l'illecito penale possa configurarsi solo per le attività elencate nel DPR 689/1959 e non pure per quelle listate dal DM 16 febbraio 1982.

Difatti, la cogenza del DM Istruzione 16 febbraio 1982 non è stata in alcun modo messa in discussione dalla Consulta nella succitata sentenza; al contrario, è stata censurata la legge n. 818/1994 esclusivamente in quanto rinviava, nella forma di una norma penale in bianco, ad un

POSTA PRIORITARIA



Avvocatura Generale dello Stato

precedente regolamento - il DM 16 febbraio 1982 - per l'individuazione dei soggetti del reato, il tutto in violazione della riserva di legge codificata a livello costituzionale.

Discende da ciò:

a) che è esclusa qualsiasi forma di responsabilità penale per la mancata attivazione del procedimento finalizzato al rilascio del CPI (cfr. Cass. pen., sez. III, 27 aprile 1992);

b) che, dichiarata illegittima la norma di rinvio (la L. 818/1994) e non il rinvio stesso (il DM 16/2/1982), sussiste ancora l'obbligo del CPI per le scuole, così come un regime di responsabilità, civile e amministrativo, per la violazione del medesimo.

2) *"Se vi siano, nell'ambito dell'applicazione della normativa antincendio, strumenti giuridico/normativi per distinguere la titolarità dell'attività scolastica, che attiene alla gestione delle condizioni di esercizio, dalla titolarità del procedimento per l'ottenimento del certificato di prevenzione incendi e quali siano le conseguenti attribuzioni di responsabilità".*

Preliminarmente, occorre distinguere l'ipotesi in cui gli immobili destinati ad uso scuola siano di proprietà degli Enti territoriali (punto a) ovvero di soggetti privati che li abbiano locati alle Amministrazioni comunali o provinciali (punto b).

a) Diversamente da quanto prospettato dall'Avvocatura di Torino e a parere di questo GU, il riparto di competenze tra Enti Locali (Provincia e Comune) e Dirigenti Scolastici non vede questi ultimi tenuti a chiedere il CPI ai Vigili del Fuoco per gli immobili di cui le amministrazioni territoriali abbiano la proprietà, il tutto ai sensi del D.Lgs 8 marzo 2006, n. 139, art. 16, co.2, e del DPR 12 gennaio 1998, n. 37, art. 1.

Secondo codesta Avvocatura, i Dirigenti Scolastici, individuati "titolari dell'attività" e "datori di lavoro" ai sensi dell'art. 3 D.Lgs 81/2008, ottempererebbero ai requisiti di cui all' art. 16, co. 2, D.Lgs 139/06, laddove è chi è "responsabile dell'attività" a dover ottenere il rilascio del certificato suddetto.

Invero, nonostante possa essere l'effettivo "gestore" dell'attività a dover richiedere il CPI, nondimeno, nel caso delle scuole, la specificità della situazione vuole che sussista un riparto di competenze operato a livello legislativo, il quale individua a monte le attribuzioni del Dirigente Scolastico, con riferimento al concreto esercizio dell'attività scolastica,

POSTA PRIORITARIA



Avvocatura Generale dello Stato

ovvero degli Enti Locali, gravati della manutenzione ordinaria, straordinaria e impiantistica degli edifici adibiti a scuola (art. 3, co. 1, l. 11 gennaio 1996, n. 23).

Ne discende che la disciplina generale - la quale vede in chi esercita l'attività il soggetto legittimato a chiedere il CPI - risulterebbe essere derogata dalla suddivisione normativa di competenze tra Amministrazioni territoriali e scuole, donde la necessità che le prime debbano provvedere al conseguimento del CPI.

Infatti, sebbene la Corte di Cassazione abbia più volte affermato che sono attribuite agli Enti Locali le "spese generali [...] che occorrono per rendere effettiva la destinazione di determinati locali a sede di scuole, senza alcuna possibilità di comprendere oneri derivanti dal concreto espletamento dell'attività scolastica", quali ad esempio "quelli inerenti alla rimozione dei rifiuti" (Cass., sez. trib., 18 aprile 2000, n. 4944; cfr. anche Cass. 1 settembre 2004, n. 17617), non risulta che il CPI rappresenti una certificazione attinente al concreto esercizio dell'attività scolastica. Piuttosto, esso pare strettamente connesso all'idoneità dell'immobile rispetto all'uso-scuola.

Così l'art. 16, co. 1, D.Lgs 139/06 asserisce che il "certificato di prevenzione incendi attesta il rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi e la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio nei locali, attività, impianti ed industrie pericolose".

A ciò si aggiunge che il DM 16 febbraio 1982, rinviato dall'art. 22 DPR 29 luglio 1982, n. 577, nel listare le attività soggette a prevenzione incendi, configura queste ultime, non tanto come lo svolgimento concreto di un esercizio, bensì come quei complessi organizzativo-strumentali, che possono anche essere siti all'aperto, ma dove i mezzi a servizio dei lavoratori devono essere idonei a garantire la sicurezza dal rischio incendi.

Il CPI fa dunque fede delle qualità dell'immobile rispetto alla vigente normativa antincendio, dovendosi peraltro includere nella domanda per il rilascio del primo (cfr. All. al DM 22 febbraio 2006, att. art. 1, co. 5, DPR 12 gennaio 1998, n. 37) ogni informativa relativa agli impianti, alle strutture - la cui predisposizione spetta all'Ente Locale - ed ai piani di prevenzione antincendio di cui al D.Lgs 9 aprile 2008, n. 81, e succ. modificazioni, i quali sono affidati in via del tutto eccezionale alle cure dei Dirigenti Scolastici ex articoli 17 e 18 D.Lgs 81/08 (cfr. anche Circolare Ministeriale 29 aprile 1999, n. 119).

POSTA PRIORITARIA



Avvocatura Generale dello Stato

Ne deriva che, argomentando in base agli indirizzi sorti nella giurisprudenza di legittimità in tema di riparto di competenze tra Ente Locale e istituti scolastici, spetterebbe al primo, in via esclusiva, fare istanza di rilascio del CPI, mentre sui Dirigenti scolastici graverebbe il mero obbligo di predisporre e poi trasferire la documentazione ex D.Lgs 81/08.

b) Quanto ai cespiti locati da privati ed adibiti a scuola, viceversa, la disciplina generale sulla titolarità dell'attività è derogata da quella, regionale e territoriale, sulla destinazione d'uso degli immobili.

Secondo tale normativa, gli Enti Locali prendono in locazione solo gli edifici che risultano idonei rispetto all'uso cui sono destinati, nel caso di specie a scuola/ufficio.

Vale a titolo di esempio il bando del 30 luglio 2010 (allegato), con cui il Ministero della Giustizia, ricercando un immobile da locare in Bergamo, ha imposto, tra le specifiche tecniche, che il predetto bene: a) fosse destinato "ad uso ufficio pubblico secondo standard di classe A"; b) fosse conforme "con la Regola Tecnica di Prevenzioni Incendi approvata con Decreto del Ministero dell'Interno del 22 febbraio 2006".

Da qui l'obbligo, a carico del titolare, di adeguare l'immobile che intende locare rispetto alla recente normativa antincendio e dunque a munire il medesimo dell'idonea certificazione richiesta ex D.Lgs 139/06 e DPR 577/1982.

3) *"Quali strumenti giuridici di tutela della propria posizione giuridica di responsabilità, il Dirigente Scolastico può adottare in caso di inerzia dell'Ente Locale a fronte di messa a norma dell'edificio scolastico per l'ottenimento del CPI, tenendo presente che il Dirigente Scolastico deve garantire la continuità del servizio scolastico".*

Come ben sottolineato dall'Avvocatura di Torino e stante però la competenza degli Enti Locali quanto alla richiesta del CPI, appare condivisibile il riferimento all'art. 5 DM 29 settembre 1998, n. 382, laddove il Dirigente Scolastico, riscontrata una deficienza nelle strutture adibite a scuola, ivi compresa la mancanza della certificazione antincendio, è esonerato da qualsiasi forma di responsabilità a seguito della segnalazione all'Ente citato, salvo le precisazioni di cui infra.

4) *"Se in assenza di un certificato di prevenzione incendi in corso di validità, i Vigili del Fuoco possano far ricadere l'esercizio dell'attività nell'ambito della responsabilità esclusiva e diretta del Dirigente Scolastico, senza formalmente definire e distinguere gli obblighi di competenza di*

POSTA PRIORITARIA



Avvocatura Generale dello Stato

quest'ultimo, responsabile della gestione dell'attività, dagli obblighi dei soggetti responsabili delle strutture e della documentazione tecnica degli edifici".

Per quanto attiene alla responsabilità del Dirigente Scolastico, si ravvisa anzitutto la perentorietà del CPI, come d'altronde rimarcato dal TAR Lazio, sez. III, 30 settembre 2003, n. 7861, secondo cui *"è legittima la sanzione disciplinare irrogata al dirigente che ha chiesto l'adozione di un ordine scritto al trasferimento di pellicole cinematografiche in struttura precaria e provvisoria, sprovvista di certificato di prevenzione incendi, considerata l'obbligatorietà di detta certificazione ai sensi dell'art. 13 e 15 d.p.r. 29 luglio 1982 n. 577, a nulla rilevando il carattere definitivo o temporaneo della struttura del caso"*.

Tuttavia, se il CPI manca, i Dirigenti Scolastici non possono ritenersi responsabili, vuoi sotto il profilo penale, vuoi sotto quello amministrativo e civile.

In primo luogo, infatti, non vi è alcuna responsabilità penale per la mancanza della certificazione antincendio: ciò a seguito della sentenza della C. Cost. 282/1990 (Cass. pen., sez. III, 27 aprile 1992).

Per di più, considerate l'esenzione di cui all'art 5 DM 29 settembre 1998, n. 382 (cfr. punto 4), nonché la disponibilità della chiusura degli edifici scolastici in capo al solo Sindaco (art 54 D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267), sembra svanire qualsivoglia ipotesi di responsabilità amministrativa ovvero civile dei Dirigenti Scolastici.

5) *"Se nei casi in cui in un edificio vengano allocate diverse scuole con a capo differenti dirigenti e quindi nell'edificio si trovino più gestori, ogni Dirigente Scolastico risulti responsabile della gestione dei soli locali e dell'area di pertinenza della sua scuola, mentre la responsabilità della rispondenza dell'intero edificio alla normativa vigente in materia di agibilità e sicurezza sia dell'Ente locale individuato dalla normativa Ente obbligato alla manutenzione e messa a norma dell'edificio"*.

In relazione ai plessi scolastici con più istituti all'interno, si ribadisce la competenza unica dell'Ente Locale o dei diversi Enti Locali competente/i a chiedere il CPI, a seconda che, ad es., l'edificio ospiti due scuole primarie, la cui manutenzione ordinaria e straordinaria spetta al Comune, oppure una scuola primaria ed una scuola secondaria superiore, la cui manutenzione spetta invece rispettivamente a Comune e Provincia.

POSTA PRIORITARIA



Avvocatura Generale dello Stato

Viceversa, per quanto attiene agli immobili locati adibiti a scuola, nulla quaestio sorge: è il titolare dell'immobile che, dovendo garantire la destinazione d'uso, provvederà a fare istanza di rilascio del CPI.

6) *"Se, in assenza di CPI valido, una dichiarazione congiunta, preso atto dei disposti di cui all'art. 5 del DPR 37/98, che distingue obblighi e responsabilità sottoscritta dall'Ente Locale e dal Dirigente Scolastico, possa essere sufficiente per garantire il regolare esercizio dell'attività scolastica, esonerando il Dirigente Scolastico da ogni responsabilità diretta".*

Si conferma la portata non esimente di eventuali dichiarazioni congiunte tra Enti Locali e Istituti Scolastici, volte a definire gli ambiti di rispettiva attribuzione in assenza di un CPI valido. La presenza di tale certificato è in effetti "perentoria" e nessun accordo può modificare le aree di rispettiva responsabilità individuate dalla legge tra Ente Locale e Scuola.

Tanto premesso, occorre chiarire come, in concreto, il Dirigente Scolastico debba adoperarsi, laddove riscontri la mancanza del CPI con riferimento all'istituto scolastico cui è preposto.

Al riguardo - e fermo restando che i Dirigenti Scolastici non sono gravati da alcuna forma di responsabilità in merito alla richiesta o meno, del CPI nelle scuole, per le considerazioni suesposte, - si osserva quanto segue:

a) L'art. 3, Decr. Min. Interno 29 dicembre 2005 (G.U. 1 febbraio 2006) ha fatto decadere "i nulla osta [provvisori] rilasciati dai Comandi Provinciali dei Vigili del Fuoco", ai sensi dell'art. 2 l. 7 dicembre 1984, n. 818 e dunque dell'art. 7 D.P.R. 37/1998: per cui "la prosecuzione dell'esercizio delle attività, ai fini antincendio, è consentita solo se gli interessati abbiano ottenuto [...] il certificato di prevenzione incendi ovvero abbiano provveduto alla presentazione della dichiarazione di cui all'art. 3, co. 5, D.P.R. 37/98 che costituisce, ai soli fini antincendio, autorizzazione provvisoria all'esercizio dell'attività" (art 3 Decr. Min. Interno 29 dicembre 2005).

b) Dovendosi fare una distinzione tra immobili di nuova e vecchia costruzione, nel primo caso *nulla quaestio* sorge in ordine alla assenza o meno del CPI, nonché con riferimento al regime di responsabilità connesso alla mancata richiesta dello stesso.

POSTA PRIORITARIA



Avvocatura Generale dello Stato

Infatti: (i) nell'ipotesi di nuovi edifici, di proprietà degli Enti Locali ed adibiti a scuola, la consegna dell'immobile all'amministrazione scolastica impone la presenza di tutte le caratteristiche tecniche, ivi incluso il CPI, che possano rendere il manufatto idoneo all'esercizio dell'attività scolara; (ii) nell'ipotesi, invece, di nuovi edifici, presi in locazione da privati ed adibiti a scuola, l'idoneità tecnica, anche con riferimento al CPI, dell'immobile all'uso scolastico è imposta dalla normativa, regionale e locale, sulla destinazione d'uso degli immobili.

c) Risulta senza dubbio opportuno che i Dirigenti Scolastici, laddove ravvisino la mancanza del CPI, chiedano e, se del caso, diffidino l'Ente Locale ad attivarsi per ottenere il rilascio del CPI da parte dei Vigili del Fuoco.

Vieppiù, si riscontra l'opportunità che i Vigili del Fuoco - ai sensi dell'art. 1 D.Lgs. 139/2006, istituiti per assicurare il "servizio di soccorso pubblico e di prevenzione ed estinzione degli incendi" - provvedano, su segnalazione dei Dirigenti Scolastici, a verificare l'esistenza di pericoli imminenti, ai fini antincendio con riferimento all'edificio adibito a scuola.

d) Gli Enti Locali, quando i progetti antincendio da essi stessi presentati ai Vigili del Fuoco siano stati approvati ai sensi dell'art. 2 D.P.R. 37/1998, possono presentare una dichiarazione di idoneità delle strutture rispetto alla normativa antincendio (art. 3, co. 5, D.P.R. 37/98): ed in tal modo, nelle more che i Vigili del Fuoco procedano al sopralluogo di cui all'art. 3, co. 1, D.P.R. 37/1998, l'attività scolastica potrà regolarmente svolgersi.

Così, anche TAR Campania 19 maggio 2010, n. 7140, ha ribadito che è ammessa un'autorizzazione all'esercizio provvisorio nel solo caso in cui il progetto antincendio sia stato approvato dai Vigili del Fuoco e stia decorrendo il termine di novanta giorni per effettuare il sopralluogo di cui all'art. 3, co. 1, D.P.R. 37/98.

e) In presenza di ritardi nel rilascio del CPI, è opportuno che i Dirigenti Scolastici diffidino tutte le Amministrazioni coinvolte nella relativa procedura - dai Vigili del Fuoco all'Ente Locale competente - ed in particolare il Sindaco, il quale, come specificato in precedenza, è l'unico soggetto legittimato a chiudere gli istituti scolastici (art 54 D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267).

E' altresì evidente che, in presenza di una situazione di pericolo, l'attività scolastica non può che essere sospesa anche a prescindere dal provvedimento del Sindaco riguardante la chiusura o meno dell'immobile.

POSTA PRIORITARIA



Avvocatura Generale dello Stato

Sul presente parere, il Comitato consultivo nella seduta dell'1 dicembre 2010, si è espresso in conformità.

**IL VICE AVVOCATO GENERALE
MICHELE DI PACE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M Di Pace', written in a cursive style.