

N. 00556/2012 REG.PROV.COLL.

N. 00300/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 300 del 2011, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dagli avv. Michele Coromano e Marcella Ceniccola, elettivamente domiciliati presso il loro studio in Campobasso, Principe di Piemonte, 41;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca in persona del Ministro pro tempore, Ufficio Scolastico Regionale per il Molise, Istituto Tecnico Economico [omissis], rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Campobasso, via Garibaldi, 124;

per l'annullamento

del provvedimento del 24.6.11 con cui l'Ufficio Scolastico Regionale per il Molise ha proceduto ad accorpate la ex classe III sez. C alle sez. A e B dell'Istituto Tecnico Economico [omissis] eliminando di fatto per l'anno scolastico 2011/2012, la sez. C per la classe IV e prevedendo, di conseguenza, solo due classi quarte, sezz. A e B, rispettivamente di 29 e 30 alunni, nonché in via subordinata, per la disapplicazione del DPR 20.3.09, n. 81 nella parte in cui si pone in contrasto con la normativa legislativa in materia di edilizia scolastica e di sicurezza negli ambienti di lavoro; delle circolari MIUR nn. 21 del 14.3.11 e 63 del 13.07.11, nella parte in cui nel dare attuazione al DPR n. 81/09, si pongono in contrasto con la medesima normativa in materia di edilizia scolastica e di sicurezza negli ambienti di lavoro, di ogni atto presupposto, connesso e/o conseguente.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Molise e dell'Istituto Tecnico Economico [omissis];

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2012 il dott. Luca Monteferrante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti sono genitori di studenti che hanno frequentato nel corso dell'anno scolastico 2010-2011 la classe III sez. C dell'Istituto tecnico economico [omissis], classe che era composta di 20 alunni.

L'Ufficio Scolastico regionale con provvedimento del 24 giugno 2011 ha provveduto ad accorpate gli alunni della ex classe III C alle sezioni A e B in tal modo eliminando la sezione C per la classe

IV.

Per l'anno scolastico 2010/2011 le classi III sezioni A, B e C erano composte, rispettivamente, di 19 alunni la prima, di 20 alunni la seconda e di 20 alunni la terza.

A seguito dell'accorpamento per l'anno scolastico 2011/2012 sono state previste esclusivamente due classi quarte, rispettivamente di 29 e 30 alunni.

Il Dirigente scolastico dell'Istituto tecnico di [omissis] ha rappresentato all'Ufficio Scolastico regionale la necessità della permanenza di tre classi quarte anche alla luce della relazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dell'istituto scolastico che in base agli indici di cui al D.M. 18.12.1975 e tenuto conto delle superfici medie nette delle aule, ha indicato in 25 il numero massimo di alunni compatibile con le dimensioni delle aule più grandi e in 20 per quelle più piccole, rammentando al contempo che in forza dell'art. 5 del D.M. 26.8.1992, recante norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica, l'affollamento massimo consentito nelle aule è di 26 persone di cui 25 alunni e 1 docente.

Avverso il provvedimento dell'Ufficio Scolastico regionale sono insorti i genitori degli alunni indicati in epigrafe per chiederne l'annullamento lamentandone la illegittimità per i seguenti motivi:

1. Violazione e falsa applicazione del D.P.R. 20 marzo 2009, n. 81, della legge 11 gennaio 1996, n. 23, del D.M. 18 dicembre 1975, del d. lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e successive modificazioni, del D.M. 26 agosto 1992, del D.P.C.M. 7 giugno 1995, dell'art. 3 della legge 241 del 1990. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e per carenza di adeguata motivazione.

Lamentano che le misure di accorpamento organizzativo previste dal D.P.R. n. 81/2009 non potrebbero derogare alle norme speciali sull'edilizia scolastica di cui al D.M. 18.12.1975 che, nella disciplina dei requisiti igienico sanitari, alla tabella 9 specifica il rapporto tra numero degli alunni e dimensioni dell'aula, indicandolo in una superficie minima netta di 1,96 mq per alunno; poiché nel caso dell'Istituto tecnico [omissis] l'aula più grande ha dimensioni di mq 50, la capienza massima di alunni sarebbe pari a 25 (20 per quelle più piccole), come indicato dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione, donde l'illegittimità del provvedimento impugnato che ne ha previsti 29 e 30. In ogni caso le norme sulla riorganizzazione della rete scolastica di cui al D.P.R. n. 81/2009 non potrebbero derogare quelle contenute nel D.M. 18.12.1975 anche perchè successivamente legificate dalla legge 11 gennaio 1996, n. 23 art. 5 con conseguente necessità di disapplicarle in parte qua.

Il provvedimento impugnato si porrebbe inoltre in contrasto con la normativa a tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro di cui al d. lgs. 626/1994 e successive modifiche come segnalato dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione con apposita relazione trasmessa dal dirigente scolastico all'Ufficio scolastico regionale.

Risulterebbe violato altresì il D.M. 26 agosto 1992 recante norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica che all'art. 5 indica in 26 persone il massimo affollamento ipotizzabile; analoga violazione si configurerebbe con riferimento al D.P.C.M. 7 giugno 1995 recante la carta dei servizi scolastici che prescrive il rispetto di standard di tutela adeguati anche per quanto concerne le condizioni igieniche e di sicurezza dei locali da adibire ad attività didattica.

Infine il provvedimento impugnato sarebbe anche immotivato in relazione alle risultanze istruttorie tenuto conto che sia la relazione del dirigente scolastico sia quella del responsabile del servizio di prevenzione e protezione rappresentavano motivatamente la necessità di conservare il precedente assetto organizzativo articolato su tre distinte classi per le quarte al fine di assicurare la salubrità delle aule nonché per la corretta evacuazione dall'edificio in situazioni di pericolo.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Università, dell'Istruzione e della ricerca per contestare

la fondatezza dei motivi ex adverso articolati concludendo per la reiezione del ricorso nel merito.

Alla camera di consiglio del 19 ottobre 2011 è stata accolta la domanda cautelare con ordinanza 202/2011 riformata dalla VI sezione del Consiglio di Stato con ordinanza n. 1071 del 14 marzo 2012 sul presupposto che l'Ufficio scolastico regionale si sarebbe limitato ad attuare le prescrizioni contenute nel d.P.R. n. 81 del 2009.

Alla pubblica udienza del 24.5.2012 la causa è stata infine trattenuta in decisione.

Il ricorso è fondato.

Questo Tribunale ha già trattato funditus la problematica giuridica prospettata dai ricorrenti con sentenze nn. 144 e 145 del 10 aprile 2012 e poiché la presente controversia non presenta profili di novità in fatto o in diritto, il collegio non può che ribadire le ragioni in diritto precedentemente espresse.

In particolare è pacifico tra le parti che in conseguenza del disposto accorpamento della ex classe III sez. C per l'anno scolastico 2011/2012 non risulta rispettato il parametro della superficie netta minima che il D.M. 18 dicembre 1975 indica per la scuola secondaria di secondo grado in 1,96 mq per studente, con un numero massimo di studenti pari a 25 per aula, secondo quanto rappresentato dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione con relazione istruttoria del 18.7.2011 richiamata nella nota del dirigente scolastico del 21.7.2011 inviata all'Ufficio scolastico regionale.

Nessuna deduzione è stata sul punto articolata in fatto dalla difesa erariale sicchè, in applicazione del generale principio di non contestazione ex art. 64, comma 2 del c.p.a., devono ritenersi pacifiche le circostanze di fatto ivi allegate.

La difesa erariale eccepisce tuttavia in diritto, in via preliminare, la sopravvenuta abrogazione implicita per incompatibilità del D.M. 18.12.1975 ad opera del successivo D.P.R. 81/2009 nella parte in cui innova la disciplina dei criteri numerici di composizione delle classi: in senso contrario deve osservarsi, in applicazione dei canoni generali che regolano la successione delle norme nel tempo, che la norma generale successiva non può abrogare quella speciale anteriore qual è nel caso di specie la tabella 9 allegata al D.M. 18.12.1975 disciplinante i requisiti minimi di igiene delle aule scolastiche, anche perché la prima dà attuazione al canone del buon andamento della funzione organizzativa del servizio, la seconda tutela il diritto fondamentale alla salute sicchè ogni atto organizzativo deve necessariamente essere adottato nel rispetto della normativa speciale in materia di igiene e sanità che opera quale requisito di validità dell'atto.

La difesa erariale rileva ancora, in diritto, che i parametri del D.M. 18 dicembre 1975 non sarebbero comunque vincolanti in quanto le disposizioni ivi contenute, ai sensi dell'art. 5.7 del medesimo decreto, rivestirebbero "carattere indicativo" non solo per i progetti in corso di esecuzione, o già approvati o in fase inoltrata di approvazione ma anche per gli ampliamenti, gli adattamenti ed i completamenti degli edifici già esistenti. Senonchè non è stato né allegato né tanto meno dimostrato che l'istituto tecnico [omissis] versi in una di tali ipotesi derogatorie sicchè deve trovare applicazione la restante parte dell'art. 5.7 che in via generale ne afferma la vincolatività.

Deve ancora osservarsi che nel caso di specie la vincolatività delle prescrizioni in questione deriva in ogni caso dalla autonoma scelta del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dell'istituto scolastico che ha ritenuto di uniformarsi nella valutazione in concreto (cfr. T.A.R. Veneto, III, 16 febbraio 2009, n. 375) dei rischi che il sovraffollamento delle classi comporta per l'igiene e la salubrità delle aule intese quale luogo di lavoro ai sensi dell'art. 30 del d. lgs. 81 del 2008 nonché alla luce della inderogabile necessità di garantire la gestione delle emergenze e la corretta evacuazione dall'edificio in situazioni di pericolo come accade in ipotesi di incendio e di eventi sismici.

Il parametro di legittimità violato è dunque rappresentato non dal citato decreto ministeriale del 1975 bensì dal d. lgs. 626 del 1994 poi confluito nel d. lgs. 81 del 2008 – applicabile agli istituti scolastici ai sensi dell’art. 3, comma 2, del medesimo, come successivamente precisato dall’art. 1, comma, 1 D.M. 382/1998 anche con riferimento agli alunni in quanto “utenti” del servizio - e, come si vedrà nel prosieguo, dal D.M. 26 agosto 1992 sulla prevenzione incendi.

In particolare l’art. 33 del d. lgs. 81/2008 impone al responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei rischi professionali di provvedere alla individuazione in concreto dei fattori di rischio, alla valutazione dei rischi e all’individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, nel rispetto della normativa vigente, sulla base della specifica conoscenza dell’organizzazione aziendale.

In applicazione del citato disposto normativo - come già precisato dagli artt. 2 e 3 del D.M. 382/1998 con specifico riferimento alle istituzioni scolastiche - l’individuazione e la valutazione dei rischi e la predisposizione delle conseguenti misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro deve essere condotta “nel rispetto della normativa vigente” da individuarsi, nel caso di specie, nelle previsioni del richiamato D.M. 18.12.1975; ed infatti, sebbene tale decreto sia stato abrogato dall’art. 12 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, il comma 5 del medesimo articolo ha fatto comunque salvo quanto previsto dal precedente articolo 5, comma 3, a mente del quale “In sede di prima applicazione e fino all’approvazione delle norme regionali di cui al comma 2 [quelle cioè sulla progettazione esecutiva degli interventi in materia di edilizia scolastica] possono essere assunti quali indici di riferimento quelli contenuti nel decreto del Ministro dei lavori pubblici 18 dicembre 1975...”.

Poiché la Regione Molise non ha legiferato in materia, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, dovendo per legge individuare le situazioni di potenziale pericolo per la salubrità e la sicurezza dei luoghi di lavoro “nel rispetto della normativa vigente”, ha ritenuto, nella propria autonomia decisionale, di poter assumere a parametro di riferimento le norme del predetto decreto del 1975 essendo a ciò espressamente facoltizzato dall’art. 5, comma 3 del d. lgs. 23 del 1996 richiamato; e tanto al fine di porre in essere le conseguenti misure necessarie al corretto dimensionamento della aule che successivamente l’Ufficio Scolastico Regionale ha ritenuto immotivatamente di disattendere.

Una volta accertato, dal soggetto a ciò deputato per legge, che l’accorpamento era incompatibile con l’esigenza di assicurare la sicurezza e la salubrità dell’aula destinata ad accogliere gli alunni delle due sezioni, l’Ufficio scolastico regionale non poteva ignorare tale circostanza senza incorrere in un palese eccesso di potere nella adozione delle misure organizzative pur previste dal D.M. 81/2009; così facendo infatti ha obliterato una circostanza, palesata dall’istruttoria, di rilevante importanza in quanto pertinente alla necessità di tutelare valori primari quale la salubrità dell’ambiente di lavoro e la stessa incolumità degli alunni. In ogni caso a fronte di una tale risultanza istruttoria l’Ufficio scolastico regionale doveva, quanto meno, motivare in ordine alle eventuali ragioni che consentivano di ritenere non ostative le circostanze rappresentate dal dirigente scolastico, non potendo di certo opporre l’incompetenza ad adottare le misure idonee a superare le predette criticità poiché il rispetto delle misure di tutela della salubrità degli ambienti di lavoro e di sicurezza dei lavoratori e degli utenti del servizio rappresenta una condizione di legittimità dei provvedimenti relativi all’organizzazione del sistema scolastico.

Inoltre la contestata inerzia della Provincia, quale ente proprietario dell’immobile e responsabile delle misure di adeguamento, non può risolversi nella sostanziale violazione della normativa sulla sicurezza e la salubrità degli ambienti scolastici con grave pregiudizio per chi vi opera (alunni, personale docente e non docente).

Ciò anche in considerazione del fatto che, stando a quanto disposto in materia di istituzioni scolastiche dall'art. 5 del D.M. 29 settembre 1998, n. 382, "nel caso in cui il datore di lavoro, sentito l'eventuale responsabile del servizio di prevenzione e di protezione, ravvisi grave ed immediato pregiudizio alla sicurezza ed alla salute dei lavoratori e degli allievi adotta, sentito lo stesso responsabile, ogni misura idonea a contenere o eliminare lo stato di pregiudizio, informandone contemporaneamente l'ente locale per gli adempimenti di obbligo" sicchè l'Ufficio scolastico regionale non può adottare provvedimenti organizzativi che si pongano in contrasto con le specifiche misure di prevenzione adottate dal dirigente scolastico in forza di espressa previsione normativa, senza incorrere in una palese violazione di legge.

Gli obiettivi di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica e quelli connessi di contenimento della spesa perseguiti dal DPR 81/09 non possono prescindere dalla valutazione in concreto circa le condizioni di sicurezza e salubrità degli ambienti ed ogni decisione a tal fine assunta deve necessariamente essere condizionata, quanto meno nei suoi effetti (e quindi nella sua operatività), al rispetto dei concorrenti interessi di tutela della salute e della integrità delle persone presenti negli ambienti scolastici anche se trattasi di interessi la cui cura è rimessa a centri di competenza diversi (nel caso di specie la Provincia).

Peraltro il provvedimento impugnato risulta illegittimo anche perché assunto in contrasto con l'art. 5 del D.M. 26 agosto 1991 recante norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica (sulla vincolatività di tale normativa nel dimensionamento delle classi cfr. T.A.R. Veneto, III, 16 febbraio 2009, n. 375); tale disposto normativo, ai fini della sicurezza antincendi prescrive che il massimo affollamento ipotizzabile in aula sia di 26 persone mentre nel caso di specie ve ne sono 29 (28 alunni più l'insegnante).

E' noto che il predetto limite è stato considerato suscettibile di deroga dal Ministero dell'Interno Dipartimento dei vigili del fuoco con nota prot. P480/4122 sott.32 del 6.5.2008 ma la possibilità di deroga è stata subordinata al ricorrere di tre condizioni: 1) che le porte devono avere larghezza almeno di 1,20 metri ed aprirsi nel senso dell'esodo e devono rispondere agli ulteriori requisiti specificamente indicati al punto 5.6; 2) che ci sia una apposita dichiarazione rilasciata sotto la responsabilità del titolare dell'attività; 3) che l'incremento numerico sia "modesto".

Nel caso di specie nessuna delle tre circostanze è stata comprovata dal Ministero intimato: non le dimensioni e le caratteristiche delle porte di uscita dell'aula ed il rispetto degli ulteriori parametri indicati al punto 5.6. del D.M. 26 agosto 1992; non l'esistenza della prescritta dichiarazione di responsabilità del dirigente scolastico, in quanto soggetto responsabile della sicurezza dei luoghi di lavoro (che ha piuttosto rappresentato ragioni ostative al rilascio); non la condizione del modesto incremento numerico, non potendosi d'altro canto ritenere tale un incremento di oltre il 10% rispetto al limite massimo di 26.

Occorre infine precisare che ove la definizione delle classi non corrisponda a quanto previsto negli atti progettuali depositati presso il locale Comando dei vigili del fuoco, l'eventuale dichiarazione di responsabilità del dirigente scolastico, attestante il numero di persone presenti per ogni singola aula ed il rispetto, sebbene in regime di deroga, del punto 5 "Misure per l'evacuazione in caso di emergenza" dell'allegato al D.M. 26.08.1992, dovrà comunque essere sottoposta ad una verifica formale da parte del comando vigili del fuoco competente per territorio, quale organo deputato per legge ad accertare se l'incremento numerico della popolazione scolastica per aula, rispetto al parametro legale (n. 26), comunicato dal dirigente scolastico, possa reputarsi effettivamente compatibile, in concreto, con la capacità di deflusso del sistema di vie d'uscita, senza pregiudicare le condizioni generali di sicurezza, come specificato nella richiamata nota ministeriale del 6 maggio 2008.

Ne discende che alla luce delle motivazioni che precedono il ricorso va accolto ed il provvedimento dell'Ufficio scolastico regionale dev'essere annullato.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo. Sussistono tuttavia giusti motivi per disporre una compensazione parziale delle spese di giudizio in ragione di 2/3 tenuto conto che trattasi di contenzioso seriale identico a quello trattato nei procedimenti RG 285/2011 e 294/2011.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato e condanna il Ministero dell'Università, dell'Istruzione e della Ricerca alla rifusione, in favore dei ricorrenti in solido tra loro, delle spese di lite che si liquidano in euro 1000,00 così compensato in ragione di 2/3 l'originario importo di euro 3000,00 di cui euro 2000,00 per onorari ed euro 1000,00 per diritti, oltre IVA, CAP e spese generali come per legge e con diritto alla restituzione del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Campobasso nelle camere di consiglio del giorno 24 maggio 2012 e del 12 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Goffredo Zaccardi, Presidente

Orazio Ciliberti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/10/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)