

GESTIONE DELLA SICUREZZA NELLE SCUOLE

Nel quadro complessivo della questione il nodo della gestione delle emergenze

Un quadro della situazione



Il patrimonio edilizio adibito ad attività di istruzione di ogni ordine e grado comprende quasi **45.000 plessi scolastici** molti dei quali, essendo costituiti da fabbricati vetusti o progettati per altre destinazioni d'uso, necessitano di interventi anche consistenti per essere adeguati alle disposizioni in materia di sicurezza antincendio emanate, ormai oltre un decennio fa, con il decreto del Ministero dell'Interno del 26 agosto 1992.

La scuola è a tutti gli effetti un ambiente di lavoro dove prestano la loro attività **poco meno di dieci milioni di persone**. Si tratta, di fatto, della più grande azienda italiana i cui lavoratori sono suddivisi in un milione circa di insegnanti, in mezzo milione di personale amministrativo ed ausiliario ed infine in oltre otto milioni di studenti.

Ovviamente, la risoluzione dei problemi legati alla sicurezza, comporta, per una azienda di tali dimensioni, un notevole impegno economico e di questa circostanza si è reso ben consapevole il legislatore che pertanto, nel corso del tempo, ha emanato vari provvedimenti di proroga l'ultimo dei quali è contenuto nella Legge 3 agosto 1999, n. 265.

La legge appena citata, ai commi 1 e 3 dell'art. 15, fissa **due scadenze ben precise**:

- **31 dicembre 2004**: termine ultimo (almeno per ora), entro il quale dovranno essere attuate le **misure** che possiamo definire **di tipo "strutturale e impiantistico"** al fine di rendere gli edifici scolastici preesistenti alla data di entrata in vigore del D.M. 26 agosto 1992 (16 settembre 1992) conformi alla regola tecnica di prevenzione incendi emanata con lo stesso decreto;
- **31 dicembre 2000**: termine di completamento degli **adempimenti di tipo "gestionale"**, riportati nel Decreto 29 settembre 1998, n. 382, che il Ministro dell'Istruzione ha emanato ai fini della attuazione degli obblighi previsti dal D.Lgs. 626/1994. È bene sottolineare che tale ultimo termine risulta ormai abbondantemente scaduto e, pertanto, allo stato attuale, la mancata adozione delle misure previste dal D.Lgs. 626/1994 in materia di sicurezza antincendio, costituisce reato da parte del soggetto inadempiente.

Le contravvenzioni rilevate dal competente organo di vigilanza che, nella fattispecie, è rappresentato dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, sono sanzionate a norma dello stesso decreto legislativo e sono estinguibili con le procedure introdotte dal Decreto Legislativo 19 dicembre 1994, n.758.

I principali attori

Gli attori protagonisti della sicurezza nelle strutture scolastiche sono: i **dirigenti scolastici** (vale a dire presidi e direttori didattici), individuati come "datori di lavoro" dal Decreto del Ministro dell'Istruzione 21 giugno 1996, n. 292, e gli **Enti locali** (Comuni e Provincie) il cui ruolo in ordine alla fornitura dei locali da adibire ad uso scolastico ed agli obblighi manutentivi degli stessi, è regolato dalla Legge 11 gennaio 1996, n. 23.

Le disposizioni legislative appena citate distinguono in modo chiaro, almeno in teoria, le attribuzioni ricadenti sui singoli soggetti; il capo dell'istituto è responsabile delle misure di sicurezza antincendio di tipo "gestionale" mentre rimane all'Ente locale la competenza degli interventi di manutenzione (non importa se ordinaria o straordinaria) finalizzata alla "messa a norma" degli edifici. In tal modo si individua come componente fondamentale dell'azione preventiva non soltanto il progettista e l'organo di controllo ma anche il titolare dell'attività che ha il dovere e la responsabilità diretta di gestire la struttura anche sotto l'aspetto della sicurezza.

La norma di raccordo in tal senso è contenuta proprio nello stesso D.Lgs. 626/1994 che, all'ultimo comma dell'art. 4, dispone espressamente 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".

Gli adempimenti gestionali

Tralasciando le problematiche inerenti le misure di tipo strutturale ed impiantistico, la cui realizzazione è strettamente condizionata dalle croniche carenze finanziarie, una riflessione meritano gli adempimenti gestionali che, benché decisamente meno impegnativi per le casse pubbliche, tuttavia svolgono un ruolo rilevante nella strategia della sicurezza dei lavoratori integrando le misure di prevenzione e protezione al fine di mitigare il rischio residuo.

Ai datori di lavoro, che, come detto, il Decreto del Ministro dell'Istruzione n. 292 del 21 giugno 1996, individua nei dirigenti scolastici, competono, tra l'altro, gli adempimenti inerenti la valutazione dei rischi connessi con l'attività, l'elaborazione del relativo documento, la predisposizione del piano di emergenza nonché l'attività di formazione ed informazione del personale e degli alunni in funzione degli specifici incarichi e responsabilità.

Le situazioni di emergenza da considerare possono essere svariate, anche in funzione delle specifiche caratteristiche dell'istituto scolastico, tuttavia quelle generali, comunque presenti, **sono riconducibili ai seguenti eventi: incendio, terremoto, attentato e cedimento strutturale.**

Qualsiasi pianificazione dell'emergenza non può prescindere dal prendere in considerazione la diversa risposta all'emergenza che il personale scolastico e gli alunni sono in grado di poter dare.

E' quindi importante che in tutte le fasi siano tenuti presenti in particolare i rischi a cui possono essere esposte le persone a causa della loro disabilità nonché le esigenze specifiche di tali persone nella pianificazione delle procedure di evacuazione.

Per quanto attiene l'aspetto della **sicurezza antincendio**, i diversi adempimenti sono stati definiti e regolamentati dal Decreto Interministeriale 10 marzo 1998 inerente "Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro" emanato ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 626/1994 proprio per fornire ai datori di lavoro riferimenti precisi per poter verificare, organizzare e gestire la sicurezza antincendio nell'ambito della propria realtà lavorativa.

Il **documento relativo alla valutazione dei rischi**, richiamato all'art. 3 del D.M. 382/1998, deve prevedere una sezione specifica relativa al rischio di incendio che può essere redatta secondo i criteri indicati nell'allegato I al D.M. 10 marzo 1998. In base a tale

valutazione il dirigente scolastico deve classificare il livello di rischio del proprio istituto secondo tre categorie: basso, medio ed elevato.

Di massima, salvo situazioni particolari, il suddetto decreto considera a basso rischio di incendio le scuole fino a 100 persone presenti, a medio rischio di incendio quelle con numero di persone presenti compreso tra 100 e 1000, ed ad elevato rischio di incendio le scuole ove sono previste oltre 1000 persone presenti.

All'esito della valutazione dei rischi, il datore di lavoro deve programmare le necessarie misure organizzative e gestionali da attuare in caso di incendio riportandole in un apposito piano di emergenza.

La pianificazione dell'emergenza

La pianificazione dell'emergenza è lo **strumento che permette di compensare i cosiddetti rischi residui**, cioè quella parte del rischio che, pur evidenziato nel documento di valutazione, non può essere eliminato attraverso l'adozione di misure di prevenzione. Poiché infatti il rischio zero non esiste, è consequenziale che anche le disposizioni legislative vigenti (D.Lgs. n. 626/1994 e D.M. 10 marzo 1998) impongano di codificare in un apposito documento una serie organizzata di azioni e di comportamenti da tenere in caso di incendio che, se ben programmate e verificate, costituiscono il naturale completamento dei provvedimenti strutturali ed impiantistici specificamente attuati nell'attività esaminata.

Il "piano di emergenza" è quindi uno strumento basilare in cui sono individuati procedure e protocolli operativi per la corretta gestione degli eventi incidentali che potrebbero verificarsi.

In tale documento sono contenute quelle informazioni chiave che servono per mettere in atto i primi comportamenti e le prime manovre permettendo di raggiungere, nel più breve tempo possibile, i seguenti **principali obiettivi**:

- salvaguardia ed evacuazione delle persone;
- messa in sicurezza degli impianti;
- compartimentazione e confinamento dell'incendio;
- protezione dei beni e delle attrezzature;
- controllo ed estinzione dell'incendio.

Infatti qualunque siano la tipologia e le dimensioni delle attività, l'aspetto che avrà grande influenza sull'evoluzione dell'evento-emergenza è quello relativo a come sono stati affrontati i primi momenti e quali operazioni sono state intraprese in attesa dell'arrivo delle squadre dei vigili del fuoco.

A proposito di vigili del fuoco, le attuali disposizioni non prevedono che i Comandi provinciali si esprimano in fase preventiva in merito ai piani di emergenza, tuttavia è auspicabile che si giunga ad una qualche forma di collaborazione sia nella stesura della programmazione degli interventi da eseguire in caso di incendio che nell'assistenza durante le prove di evacuazione.

Naturalmente il piano di emergenza deve essere concepito per funzionare nelle condizioni più sfavorevoli (ora, giorno, affollamento, ecc.) che possono ragionevolmente prevedersi. La conoscenza approfondita dell'ambiente scolastico e una approfondita analisi dei rischi sono il presupposto fondamentale per costruire un buon piano di emergenza. Inoltre è opportuno precisare che un piano di emergenza prima di essere definitivamente adottato deve essere sottoposto ad una "analisi di congruità" che ne accerti l'effettiva capacità di applicazione in tutte le situazioni valutate. Esso deve concretamente tradursi per le singole

persone, in norme di comportamento costituite da poche e chiare istruzioni, di semplice attuazione e tali, quindi, da non lasciare spazio a dubbi od interpretazioni.

Nell'ambito delle procedure di emergenza assume particolare rilevanza il **piano di evacuazione**, che potremo considerare una sorta di piano nel piano che esplicita con gli opportuni dettagli **tutte le misure adottate** (in fase preventiva e di progetto) e **tutti i comportamenti da attuare** (in fase di emergenza) **per garantire il completo e sicuro sfollamento delle persone minacciate**. Numerose esperienze hanno dimostrato quanto sia complesso attuare in modo estemporaneo una pronta evacuazione di diverse centinaia di persone, agitate e spaventate, in modo rapido e ordinato.

E' quindi di estrema importanza che in ogni struttura scolastica si provveda alla stesura accurata del piano di evacuazione prevedendo anche l'affissione ai piani di planimetrie con l'indicazione delle aule, dei percorsi di esodo, delle scale protette e/o a prova di fumo, dei pulsanti di allarme, degli estintori e degli idranti.

Soltanto una buona conoscenza ed una discreta familiarità con le procedure di emergenza consentirà al personale di agire con calma e consapevolezza.

Esercitazioni ed addestramento

Tuttavia una procedura, per quanto sia scritta con precisione e semplicità, rischia di risultare completamente inefficace se le persone che devono metterla in atto non si addestrano periodicamente.

Di qui l'importanza delle **prove di evacuazione** che già il D.M. 26 agosto 1992 prevedeva di dover effettuare almeno due volte nel corso dell'anno scolastico e che sarebbe opportuno fossero accompagnate da riunioni di addestramento e di allenamento all'uso dei mezzi antincendio, dei dispositivi di allarme e dei sistemi di comunicazione in situazioni di emergenza.

La ripetizione della procedura di evacuazione fa acquisire a chi la compie dimestichezza e sicurezza e, in caso di pericolo reale, aumenta le probabilità di successo consentendo di:

- essere preparati a situazioni di pericolo;
- stimolare la fiducia in se stessi;
- indurre un sufficiente autocontrollo per attuare comportamenti razionali e corretti;
- controllare la propria emozionalità e saper reagire all'eccitazione collettiva.

In altre parole se il sistema è preparato e organizzato per far fronte ai pericoli, si riducono i rischi indotti da una situazione di pericolo e sono facilitate le operazioni di allontanamento dei presenti.

Dove vi sono vie di esodo alternative, la simulazione può basarsi sul presupposto che una di esse non possa essere utilizzata a causa di un incendio.

L'esercitazione deve essere condotta nella maniera più realistica possibile, senza tuttavia mettere in pericolo i partecipanti ed i presenti. Essa ha inizio dal momento in cui viene fatto scattare l'allarme e si conclude una volta raggiunto il punto di raccolta e fatto l'appello dei partecipanti.

Ogni esercitazione deve prevedere una successiva fase di verifica dei risultati enucleando le osservazioni utili ad eventuali ulteriori aggiornamenti delle procedure d'emergenza, della situazione impiantistica e/o della formazione del personale. La verifica permette anche un miglioramento continuo delle modalità di effettuazione delle esercitazioni.

Una successiva esercitazione deve essere messa in atto non appena:

- una simulazione abbia rivelato serie carenze e dopo che siano stati presi i necessari provvedimenti;
- si sia verificato un incremento del numero degli occupanti;
- siano stati effettuati lavori che abbiano comportato modifiche alle vie di esodo.

Le esercitazioni e l'addestramento sono quindi il "collante" che tiene insieme il complesso sistema di gestione dell'emergenza. Senza l'aggiornamento continuo e la messa in pratica periodica, anche il piano più semplice e le procedure meglio organizzate rischiano di non avere la giusta efficacia. Lo scopo dell'aggiornamento è quello di raffinare continuamente la qualità della procedure per disporre di strumenti sempre più efficaci ed adeguati alla realtà dell'istituto scolastico.

Non si può pretendere che fin dalla prima stesura il piano di emergenza sia un documento perfetto e completo. Inizialmente il piano conterrà alcune imprecisioni e sarà piuttosto "generale". Poi, man mano, sarà integrato con le parti che vengono sviluppate e approfondite. E' bene però che la fase di prima sperimentazione sia il più possibile limitata nel tempo.

In conclusione, occorre mettere in evidenza come, sebbene molte scuole dispongano di un piano di evacuazione (seppure non sempre validato dalle simulazioni periodiche), viceversa gli altri adempimenti gestionali, già previsti dal D.M. 26 agosto 1992 e ribaditi dalla vigente legislazione sulla sicurezza dei luoghi di lavoro (verifica e manutenzione dei presidi antincendio, registro dei controlli, formazione e informazione, ecc.), risultano in molti casi trascurati con conseguente aggravio delle situazioni di rischio. Tali carenze non sono più tollerabili sia perché risultano ormai abbondantemente scaduti i termini di adeguamento previsti per gli edifici scolastici esistenti, sia perché la giustificazione economica, spesso invocata comprensibilmente per gli interventi edilizi ed impiantistici, non è in tal caso sostenibile. Si tratta quindi solo di buona volontà e di **acquisire la consapevolezza di una nuova cultura della sicurezza**, cosa che non dovrebbe risultare difficile proprio nelle strutture deputate alla diffusione della cultura.

RIFERIMENTI NORMATIVI

- **D.m. 26 agosto 1992** Norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica
- **D.Lgs. 19 Settembre 1994, n. 626**
- **D.Lgs. 19 Dicembre 1994, n. 758** Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro
- **D.m. 21 Giugno 1996, n. 292** Individuazione del datore di lavoro negli uffici e nelle istituzioni dipendenti dal Ministero della Pubblica Istruzione, ai sensi dei decreti legislativi n. 626/94 e n. 242/96
- **D.m. 10 Marzo 1998** Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro
- **D.m. 29 Settembre 1998, n. 382** Regolamento recante norme per l'individuazione delle particolari esigenze negli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, ai fini

delle norme contenute nel decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche ed integrazioni

BIBLIOGRAFIA

- Comitato di prevenzione incendi AIAS – La sicurezza nelle strutture scolastiche.
- Progetto scuola sicura – Linee guida per la realizzazione del piano di evacuazione per un edificio scolastico.
- Dott. Ing. G. Sommella – La sicurezza antincendio nelle attività scolastiche – Compiti e responsabilità.

Mario Abate

Ispettore Antincendi – VV.F. Milano

Fabiano Rinaldi

C.E.O. - Chief Executive Officer - Gruppo SILAQ

Articolo tratto da Prevenzione & Sicurezza, Anno 19° - Numero 6 - agosto-settembre 2003.