



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 5/2020

1. L'URGENZA DI UNA NORMATIVA ORGANICA PER GARANTIRE LA SICUREZZA SCOLASTICA

1. Introduzione

Il 31 ottobre 2002, 27 bambini e una maestra morirono nel crollo della scuola “Francesco Iovine” di San Giuliano di Puglia, durante il terremoto che colpì il Molise. Nel 2008, Vito Scafidi, studente di 17 anni, venne ucciso dal crollo di un controsoffitto del suo liceo a Rivoli (Torino). Negli anni successivi altre scuole sono crollate, a L'Aquila come ad Amatrice, e se non si sono avute vittime è solo perché al momento del sisma erano vuote. Questo in un territorio, quale quello italiano, le cui aree a rischio sismico alto (zona 1) e medio-alto (zona 2) ospitano il 43% del patrimonio scolastico: oltre 17.000 scuole (dato ARES, Anagrafe Regionale Edilizia scolastica, all'ottobre 2018), frequentate da 4 milioni e 300mila studenti dai 6 ai 16 anni, come ha recentemente [riportato](#) Save the Children (dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV)). Dal 2013 a oggi gli episodi di crolli, distacchi di intonaco, caduta di finestre, muri di recinzione e alberi in prossimità delle scuole sono stati 326, secondo l'[Osservatorio Civico sulla sicurezza a scuola](#) di Cittadinanzattiva.

Le cause profonde dell'insicurezza scolastica, che in Italia sembrerebbe un problema endemico, non risiedono del tutto nelle caratteristiche del territorio, ma vanno anche ricercate nell'inadeguatezza e frammentarietà dell'impianto normativo che sottende al sistema amministrativo di riferimento: quel complesso di diritti e doveri, poteri e responsabilità, regole di accesso ai fondi, meccanismi burocratici e tempi tecnici di intervento che incidono sulla messa in sicurezza degli edifici scolastici e, in ultima analisi, sulla possibilità concreta per bambini e adolescenti di accedere al diritto allo studio frequentando luoghi strutturalmente sicuri, confortevoli, privi di barriere architettoniche e idonei alla didattica.

Le lacune e le contraddizioni della normativa attualmente applicabile possono essere risolte solo da un intervento del legislatore: è necessaria e urgente una legislazione organica che disciplini la materia in modo sistematico, ponendo al centro la sicurezza delle scuole intesa quale diritto soggettivo di chi le frequenta.

2. Il contesto internazionale

Il tema della sicurezza scolastica ha acquisito sempre più importanza a livello internazionale, soprattutto con il susseguirsi dei disastri naturali, che negli ultimi decenni hanno colpito diversi Paesi causando la perdita di numerose vite e la distruzione di abitazioni e scuole. Un recente [rapporto](#) dello *United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)*, “Human Cost of Disasters 2000-2019”, riporta che tra il 2000 e il 2019 sono stati registrati 7.348 disastri di origine naturale, un aumento rispetto al periodo precedente, soprattutto dovuto al numero elevato di eventi legati al clima (da 3.656 del 1980-1999 a 6.681 nel periodo 2000-2019), per la maggior parte causati da alluvioni e temporali.

Già da tempo, è stata affermata la necessità di sviluppare una cultura della sicurezza e prevenzione dei rischi da calamità naturali. L'importanza di programmi volti in questa direzione è stata ribadita dall'Accordo di Hyogo del 2005, al quale hanno aderito 168 Paesi, tra cui l'Italia. Il quadro di azione (*Hyogo Framework for Action*) per il 2005-2015 prevedeva, alla priorità 3, di garantire un supporto all'uso della conoscenza, dell'innovazione e dell'educazione per costruire una cultura della sicurezza e della resilienza a tutti i livelli. Questi aspetti sono stati sviluppati dal successivo Accordo di Sendai (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*), il quale ribadisce il ruolo determinante degli Stati nelle politiche di riduzione dei rischi, ma riconosce anche che tale responsabilità è condivisa con altri attori, come gli enti locali, il settore privato e altre organizzazioni.

L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, condivisa dalla comunità internazionale, impegna gli Stati a “fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti”, anche attraverso la costruzione e l'aggiornamento delle strutture scolastiche con un'attenzione particolare all'infanzia, alla disabilità e al genere, per fornire ambienti di apprendimento sicuri, non violenti, efficaci per tutti ([obiettivo 4, 4.a](#)).

A questo quadro si allineano il *Comprehensive School Safety Framework* sviluppato da UNDRR e la *Global Alliance for Disaster Risk Reduction and Resilience in the Education Sector*, che ha l'obiettivo di ridurre i rischi di disastro nel settore dell'educazione. Il *Framework*, aggiornato nel 2017, si basa su tre pilastri: strutture scolastiche sicure, gestione delle emergenze a scuola ed educazione alla riduzione del rischio. Esso identifica le [azioni](#) che possono essere intraprese attraverso i cambiamenti nelle politiche e nelle pratiche educative allineandole a quelle di gestione delle emergenze a livello nazionale, regionale e locale.

3. La situazione in Italia

In Italia, la storia dei recenti terremoti, dall'Aquila nel 2009 al Centro Italia nel 2016, ci ha posto ancora una volta di fronte alla necessità di considerare come prioritario il tema della sicurezza scolastica, a partire dalla sicurezza strutturale degli edifici, la cui generalizzata inadeguatezza è stata di recente messa in evidenza dalla crisi pandemica. Il Paese dispone di un patrimonio scolastico in larga parte vetusto, in molti casi privo di adeguata manutenzione. Inoltre, a subire più di altri le conseguenze della scarsa qualità delle strutture scolastiche, sono spesso gli studenti con disabilità, per i quali le barriere, architettoniche e non, presenti negli istituti rappresentano un ulteriore fattore di svantaggio, che rischia di essere incrementato nella situazione *post-lockdown* con cui le scuole, riaprendo, si stanno confrontando. Eppure, è noto che gli spazi di apprendimento rappresentino una componente cruciale del processo formativo e che un ambiente scolastico sano e stimolante giochi un ruolo fondamentale nel processo di superamento delle disuguaglianze educative.

La risposta all'emergenza Covid-19 ha messo sull'ago della bilancia, nel dibattito pubblico, due fondamentali diritti costituzionalmente garantiti: quello alla salute, o più in generale alla salvaguardia della vita, e quello all'educazione. Per sciogliere questo dilemma, è fondamentale considerare l'aspetto di prevenzione dei rischi. Diventa quindi ancora più stringente la necessità di una normativa nazionale che faccia fronte alle incongruenze e alle molte lacune di un ambito sinora non regolato nel suo specifico.

Nonostante l'alto numero di studenti e di scuole coinvolte, lo stato degli edifici e i livelli di pericolosità sismica e idrogeologica del territorio italiano, il tema della sicurezza scolastica infatti non è disciplinato da un Testo unico, bensì è oggetto di una legislazione non sistematica, contenuta in normative di diverso ambito e livello, non sempre coordinate tra loro, che lasciano scoperti o nell'ambiguità aspetti cruciali per garantire una piena sicurezza a quanti vivono la scuola quotidianamente. Ciò incide innanzitutto sull'individuazione delle responsabilità dei diversi soggetti istituzionali coinvolti: dirigenti scolastici, Comuni, Province, Regioni, Governo.

L'art. 3 della L. 23/1996 prevede che alla realizzazione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici provvedano i Comuni per scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado e le Province per gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, convitti ed istituzioni educative statali. Le competenze in materia di edilizia scolastica sono ricomprese anche tra le funzioni fondamentali di Comuni e Province come individuate ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.

Riguardo ai dirigenti scolastici, la normativa che ne definisce i compiti non contiene un esplicito riferimento all'ambito dell'edilizia scolastica. Tuttavia, alcune responsabilità del dirigente scolastico derivano dalla legislazione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. 81/2008), che si applica a tutti i settori di attività e individua come principale destinatario di tali obblighi il datore di lavoro, che nelle pubbliche amministrazioni è rappresentato appunto dal dirigente con poteri di gestione. Va però anche considerato che l'art. 18, co. 3, della stessa legge prevede che gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restino a carico dell'amministrazione che risulta tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tal caso, gli obblighi previsti dal decreto legislativo relativamente a tali interventi si intendono assolti, da parte dei dirigenti, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente.

In tale assetto legislativo le responsabilità dei dirigenti scolastici davanti a un pericolo imminente risultano soggette a interpretazioni diverse e la giurisprudenza si è trovata spesso a dover risolvere, nei casi concreti, le complicate questioni di responsabilità generate dalla lacunosità normativa. Più in generale, appare evidente quanto questo quadro sia inadatto a garantire interventi rapidi e coordinati in caso di necessità.

Inoltre, nelle norme applicabili in ambito antisismico si riscontra una sostanziale frammentazione di interventi, disposti per lo più con legislazione d'emergenza e, tra le criticità, una rilevante lacuna rispetto ai parametri di sicurezza minimi obbligatori per le scuole di vecchia costruzione. Gli alti parametri antisismici attuali di cui alle norme delle costruzioni ([NTC 2018](#)), si applicano infatti quando si va a costruire un nuovo edificio oppure in caso di interventi quali sopraelevazioni e ampliamenti, ma una rilevante parte delle scuole ha sede in vecchi edifici, per i quali non sono stabiliti chiaramente parametri antisismici minimi obbligatori, se per obbligatorio intendiamo un presupposto in mancanza del quale la scuola non può essere utilizzata. Infine, nonostante i passi avanti fatti nell'ambito della

diffusione della cultura della sicurezza, la normativa vigente ancora non la considera un vero e proprio obiettivo formativo ai fini dei programmi scolastici, sebbene essa sia indispensabile alla sopravvivenza e allo sviluppo delle comunità, tanto più in un paese ad alto rischio sismico e idrogeologico come l'Italia.

4. Una proposta di legge organica sulla sicurezza scolastica

Prendendo le mosse da un'analisi della situazione descritta e delle lacune normative che contribuiscono a provocarla, ad aprile 2019 Cittadinanzattiva e *Save the Children* hanno presentato un "[Manifesto per una proposta di legge sulla sicurezza scolastica](#)" per richiedere una Legge organica che finalmente completi e riordini la materia. Tra le previsioni ritenute necessarie, la definizione di sicurezza scolastica – intesa come la combinazione di elementi di sicurezza strutturale e antisismica, urbanistici, architettonici, di abitabilità, salubrità, comfort, assenza di barriere architettoniche e complessiva accessibilità – quale diritto soggettivo che trova fondamento nella Costituzione. Il Manifesto richiede inoltre che venga disposta la piena informazione di famiglie, personale e studenti, una chiara definizione delle responsabilità delle istituzioni competenti che comprenda anche l'intervento del Governo quale *extrema ratio*, l'istituzione di una Struttura di supporto tecnico permanente dedicata agli enti locali, il riordino dei fondi e la previsione della cultura della prevenzione come obiettivo formativo.

Il 24 ottobre 2019 una [proposta di legge](#) ispirata al Manifesto, presentata dall'On. Luigi Gallo e sottoscritta da parlamentari di tutti gli schieramenti politici è stata depositata presso la Camera dei Deputati ([AC 2214](#)) e, l'11 dicembre successivo, la Commissione Cultura ne ha avviato l'esame. Dopo circa un anno di fermo, dovuto anche agli effetti della pandemia da Covid-19 sui lavori parlamentari, l'11 novembre 2020 la Commissione ha ripreso l'esame e ora l'auspicio è che l'iter parlamentare possa procedere celermente, conducendo presto all'emanazione di una legge organica, chiara, equa ed efficace sulla sicurezza delle scuole.

FLAMINIA CORDANI
GIUSY D'ALCONZO