



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore COSTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 2008

Norme in materia di sicurezza nelle istituzioni scolastiche

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge riprende, con limitate modifiche, i contenuti di una proposta di legge d'iniziativa popolare, per la cui presentazione il comitato promotore, costituito su iniziativa dell'associazione San Giuliano di Puglia ONLUS, ha raccolto ben 46.000 firme, mancando di poco il numero richiesto dalla legge. Potrebbe sembrare anacronistico parlare di sicurezza nelle scuole oggi, ma le sciagure a cui abbiamo assistito in passato non ci permettono di soprassedere ancora.

Basti ricordare quella che ha distrutto le vite di ventisette bambini di soli sei anni e di una maestra nell'ottobre del 2002 a San Giuliano di Puglia, in provincia di Campobasso, quando una scossa di terremoto fece crollare il solaio della scuola.

L'edificio, che ospitava anche la scuola elementare, fu l'unico del piccolo paese ad accartocciarsi sotto l'effetto del sisma. Quei bambini avrebbero oggi dieci anni, e invece di trovarsi sotto una lastra di gelido marmo starebbero con le loro famiglie.

Pertanto, la sicurezza nelle scuole è diventata una questione piuttosto complessa anche per gli addetti ai lavori, così come la «valutazione dei rischi» è una stima che, a meno di dati oggettivi evidenti, risulta tutt'altro che banale e immediata.

Nel servizio scolastico essa si deve basare, in primo luogo, sul rispetto delle normative vigenti atte a tutelare la salute dei lavoratori nella scuola e dei bambini che la frequentano.

La classifica della sicurezza nelle scuole non è certo incoraggiante: più di una scuola su dieci, infatti, è poco sicura e più di un quarto degli edifici non raggiunge nemmeno la sufficienza. È quanto emerge dall'ultimo

rapporto sulla sicurezza scolastica dell'associazione Cittadinanzattiva.

Se la maglia nera è certamente «indossata» dagli istituti del sud e delle isole, la mappa dell'insicurezza scolastica non risparmia, però, nessuna regione della penisola. Una situazione stagnante e di forte inerzia emerge anche dal rapporto 2005 di Legambiente sull'edilizia scolastica nel nostro Paese.

Secondo il *dossier* di Legambiente «Ecosistema Scuola 2005» è stato fatto poco o nulla in materia di sicurezza; il documento denuncia una flessione sia degli interventi di manutenzione urgente (33,12 per cento) che degli interventi di manutenzione straordinaria (53,14 per cento) negli ultimi cinque anni.

Un dato che può derivare sia dalla riduzione degli investimenti, sia dalla diminuzione del bisogno, considerando tuttavia che la metà degli edifici scolastici ha più di quarant'anni. Intanto non diminuisce la percentuale di scuole ospitate in edifici nati con altre destinazioni d'uso (11 per cento circa), mentre è in leggera crescita la percentuale degli edifici in affitto (8,30 per cento).

In maggioranza si tratta di palazzine per abitazione, impropriamente adibite a scuole e del tutto incompatibili con i criteri di sicurezza che richiederebbe una struttura destinata ad ospitare centinaia di persone in poche ore. Inoltre il 33,71 per cento degli edifici scolastici è in zona a rischio sismico e solo il 57,54 per cento possiede la certificazione completa di agibilità statica.

Dato definito allarmante è quello dell'aumento dei casi di scuole troppo vicine ad aree industriali: sono il 9,74 per cento (erano l'8,85 per cento nel rapporto 2004) e le città più a rischio sono Parma, Modena e Prato. Il

13,39 per cento degli edifici scolastici sono troppo vicini ad antenne ed emittenti radio (erano il 6,91 per cento nel rapporto 2004); infine, raddoppiano i casi di scuole vicine a fonti di grave inquinamento acustico: sono il 4,29 per cento (erano il 2,37 per cento nel rapporto 2004).

Per non parlare poi degli infortuni segnalati dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), che stanno a ricordarci quanto sia necessario utilizzare ogni possibile risorsa materiale e umana per garantire una serena permanenza degli studenti e degli operatori all'interno degli edifici scolastici.

Garantire la messa a norma delle strutture e delle infrastrutture e il rispetto degli standard di qualità fissati per legge, quindi, dovrebbe essere solo il primo passo verso l'attuazione di una «politica» di sicurezza basata sul principio precauzionale e sul primato della salute dei singoli e del contesto in cui vivono.

Solo con norme chiare, trasparenti e ben precise si potrà arrivare anche a una «cultura» della sicurezza in grado di portare a un radicamento dei comportamenti che garantiscono alle persone gli strumenti adeguati per tutelare dai rischi se stesse e gli altri.

È importante sottolineare che l'immobile di San Giuliano di Puglia era stato ristrutturato da poco e doveva essere – secondo il decreto legislativo n. 626 del 1994 – in teoria messo in sicurezza e dotato di tutte le certificazioni a posto già dal dicembre 1997, ma nel frattempo era intervenuta una proroga.

Per tutti i motivi suesposti è diventata improcrastinabile l'esigenza di mettere in atto ogni possibile risorsa materiale e umana per garantire una serena permanenza degli studenti e degli operatori all'interno degli edifici scolastici.

È questa la finalità della presente proposta di legge, la cui approvazione avrà anche il merito di aiutare a non dimenticare il sacrificio dei ventisette bambini e della maestra del

comune suddetto e a far sì che ciò che è successo sia la prima e ultima tragedia causata da una scuola.

Il disegno di legge vuole contribuire a sviluppare – in tempi rapidi e in forme ispirate a un principio di responsabilità – condizioni di maggiore sicurezza nella vita che si svolge negli edifici scolastici.

Gli obiettivi perseguiti, delineati dall'articolo 1, consistono nell'accrescere il livello di sicurezza delle istituzioni scolastiche, con particolare riguardo all'incolumità fisica degli alunni, del personale e di tutti coloro che operano o si trovano all'interno delle aree e dei locali di pertinenza delle istituzioni scolastiche; nel definire con chiarezza, sul piano amministrativo, le diverse aree di competenza e responsabilità e nel sollecitare forme di responsabilizzazione sociale finalizzate specificamente al miglioramento e alla messa in sicurezza degli edifici scolastici; nell'ottimizzare la disciplina della tutela risarcitoria a favore dei soggetti eventualmente coinvolti in incidenti e in eventi lesivi, avvenuti nelle aree e nei locali di pertinenza delle istituzioni scolastiche.

La precisa scansione delle competenze e delle relative responsabilità, definite principalmente nell'articolo 2, mira a evitare pericolose confusioni di ruolo e rimpalli di responsabilità.

Nel giugno del 2006 è scaduta la proroga dei termini legislativi che hanno consentito di non applicare la disciplina in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, recata dal decreto legislativo n. 626 del 1994, nelle istituzioni scolastiche: è impensabile che la responsabilità di proseguire l'esercizio delle attività scolastiche in condizioni non pienamente rispondenti ai canoni di sicurezza possa essere un fatto rimesso all'esclusiva coscienza del dirigente scolastico, cui sfugge ogni competenza di spesa in materia; per porre rimedio a tale situazione, pertanto, l'articolo 8 ne amplia e precisa i compiti prevenendo anche l'attivazione di poteri sostitutivi in caso di sue inadempienze.

La cronica carenza di risorse finanziarie imporrà per forza di cose una fase di transizione la cui durata deve essere contenuta il più possibile: di qui la messa a punto di un regime transitorio che - nelle more della realizzazione di un piano straordinario di interventi di edilizia scolastica - duri al massimo un triennio (articoli 4 e 6). Nelle more, assumeranno un rilievo decisivo le risultanze dell'anagrafe scolastica avviata su iniziativa ministeriale. La proposta di legge mira a realizzare una anagrafe aggiornata periodicamente, che affidi un ruolo decisivo alle conferenze di servizi tra gli enti interessati.

D'altra parte, non si può pensare di lasciare inalterato il numero delle strutture scolastiche e la loro capacità di servire l'utenza: si tratta sicuramente di ridurre il numero e di aumentarne le capacità di servizio e di sicurezza senza adagiarsi su logiche campanilistiche o comunque irresponsabili, non più sostenibili.

Al fine di sollecitare una progressiva crescita della responsabilità civica, è incentivata e sottratta alle regole ordinarie di raccolta del risparmio l'azione socialmente responsabile di imprese e di privati, in una prospettiva che mira a valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale anche nel settore della scuola (articoli 5 e 7).

Anche l'azione degli enti locali competenti è filtrata e valorizzata alla luce del principio di sussidiarietà, in questo caso verticale: si propone, quale metodo selettivo, quello che privilegia ai fini del finanziamento le iniziative che risultino più meritorie da un punto di vista dell'analisi costi-benefici e che mirano a sviluppare iniziative socialmente e istituzionalmente responsabili.

L'obiettivo dovrà essere quello di concentrare le risorse su un numero di strutture minori dotate di maggiore capacità di servizio e di maggiore sicurezza: di qui il ricorso a parametri selettivi relativi all'utenza servita, all'esistenza o all'inesistenza di altre strutture consimili in area vicina, e così via; di qui an-

che la priorità assicurata agli interventi nelle aree in cui i comuni provvedano a definire i propri piani di intervento per aree comprensoriali intercomunali, al fine di rendere gli interventi sostenibili e compatibili con lo stato della finanza pubblica (articolo 4).

Sul piano delle risorse finanziarie disponibili, il 2005 è stato un anno assolutamente da non ripetere per la quasi totale assenza di piani e di risorse destinate all'edilizia scolastica.

A livello statale, esauriti nel 2004 gli interventi previsti dal piano triennale per l'edilizia scolastica, non sono state più previste in sede di legge finanziaria specifiche provvidenze finalizzate allo scopo, adducendo la cessazione della competenza in materia, rimessa alle regioni dalla modifica dell'articolo 117 della Costituzione; senonché, le regioni lamentano che l'aumento delle competenze non è stato accompagnato da risorse che le mettessero in grado di esercitarle effettivamente.

In attesa che si chiarisca l'ennesimo nodo del confronto Stato-regioni, riteniamo utile prevedere risorse aggiuntive statali destinate allo scopo, da trasferire alle regioni per sostenere il programma straordinario di edilizia scolastica previsto dalla presente proposta di legge.

Più in generale, si tratta comunque di fare appello a risorse aggiuntive anche di carattere privato e a politiche improntate a serietà e austerità.

Un ultimo elemento di novità introdotto dalla presente proposta di legge è quello relativo alla previsione di un risarcimento provvisorio cui dovrà essere tenuto l'istituto assicuratore a favore delle vittime o dei parenti aventi diritto, nelle more dell'accertamento definitivo di responsabilità, salva la rivalsa nei confronti dei responsabili.

Si tratta di un indispensabile presidio a favore di soggetti deboli che non sono in grado di attendere i tempi, purtroppo lunghi, di definizione dei processi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge ha le seguenti finalità:

a) accrescere il livello di sicurezza delle attività svolte nelle istituzioni scolastiche, con particolare riguardo all'incolumità fisica degli studenti, del personale e di tutti coloro che operano o si trovano all'interno delle aree e dei locali di pertinenza delle istituzioni scolastiche stesse;

b) definire con chiarezza, sul piano amministrativo, le diverse aree di competenza e di responsabilità e sollecitare forme di responsabilizzazione sociale finalizzate specificamente al miglioramento e alla messa in sicurezza degli edifici scolastici;

c) rafforzare gli strumenti per la tutela risarcitoria a favore dei soggetti eventualmente coinvolti in incidenti e in eventi lesivi avvenuti nelle aree e nei locali di pertinenza delle istituzioni scolastiche.

Art. 2.

(Competenze)

1. Al fine di garantire la sicurezza delle attività svolte nelle istituzioni scolastiche, assumono rilievo essenziale, secondo l'ordine di priorità di seguito indicato, gli interventi finalizzati a garantire, negli edifici scolastici e nelle relative pertinenze:

a) la sicurezza statica degli edifici e, in generale, di tutti gli impianti di proprietà degli enti locali;

b) la sicurezza degli impianti elettrici;

c) la sicurezza degli impianti termici;

d) la sicurezza degli altri impianti e dei materiali di proprietà dell'istituzione scolastica;

e) la sicurezza degli impianti di proprietà di terzi;

f) la predisposizione delle vie di fuga;

g) la predisposizione del documento di valutazione dei rischi di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

2. Per gli interventi di cui al comma 1, lettere a), b), c) e f), è competente l'ente territoriale proprietario dei locali; per gli interventi di cui al comma 1, lettere d) e g), è competente l'istituzione scolastica. Gli interventi di cui al comma 1, lettera e), sono a carico dei soggetti terzi proprietari degli impianti; spetta all'istituzione scolastica il compito di garantire condizioni di sicurezza relativamente alla custodia dei medesimi impianti e di fornire i dati in proprio possesso ai fini della ricognizione di cui all'articolo 3.

3. Gli enti locali competenti sono tenuti a stipulare apposita assicurazione, per gli edifici scolastici di loro proprietà, contro i danni e gli eventi calamitosi, ai sensi dell'articolo 10.

Art. 3.

(Ricognizione delle esigenze delle istituzioni scolastiche e determinazioni della conferenza di servizi)

1. Al fine di definire organicamente obiettivi, tempi e modalità degli interventi in materia di edilizia e di sicurezza scolastica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti locali che non lo hanno già effettuato realizzano un censimento straordinario del patrimonio edilizio scolastico del proprio territorio. La ricognizione è aggiornata periodicamente con cadenza almeno triennale.

2. Gli enti locali che intendono avvalersi di risorse finanziarie di soggetti pubblici o

privati per la realizzazione di interventi di edilizia scolastica devono corredare le relative richieste con apposite schede informative, redatte secondo i criteri definiti ai sensi del comma 3, relative a ogni struttura scolastica interessata, in cui sono indicate le risorse eventualmente messe a disposizione direttamente e i dati relativi al numero degli utenti, alla distanza in linea d'aria e in termini di percorrenza viaria e ferroviaria dalle strutture scolastiche più vicine destinate a utenza assimilabile.

3. I criteri di redazione delle schede informative di cui al comma 2 sono definiti in sede di conferenza di servizi tra le amministrazioni interessate, ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni

4. I dati raccolti ai sensi dei commi 2 e 3 sono messi a disposizione del Ministero della pubblica istruzione, delle regioni e degli enti locali interessati e sono resi accessibili al pubblico.

Art. 4.

(Programmi di intervento nelle istituzioni scolastiche)

1. Sulla base delle risorse disponibili e tenendo conto dei dati raccolti ai sensi dell'articolo 3, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge sono ridefiniti, a cura degli enti competenti, i piani e i programmi di intervento in materia di edilizia scolastica previsti dalla normativa vigente in materia. Nella ridefinizione dei piani e dei programmi è assicurata la completa messa in sicurezza degli edifici scolastici, con riferimento alle priorità individuate all'articolo 2, entro un termine massimo di tre anni. I nuovi piani e programmi devono contenere l'indicazione analitica degli interventi e delle scadenze previste per il loro completamento.

2. Le decisioni di spesa in materia di edilizia scolastica devono essere accompagnate obbligatoriamente da una analisi costi-benefici che tenga conto anche delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 3.

3. In caso di mancata ridefinizione dei piani e dei programmi di intervento da parte degli enti competenti entro il termine previsto dal comma 1, la regione provvede a redigere un piano di interventi sostitutivo con priorità per gli interventi che risultano necessari alla luce delle esigenze emerse nel censimento di cui all'articolo 3, comma 1, e per gli interventi predisposti, d'intesa con i comuni interessati, concernenti aree comprensoriali intercomunali, al fine di rendere gli interventi sostenibili e compatibili con lo stato della finanza pubblica.

Art. 5.

(Incentivazione di azioni socialmente responsabili)

1. I programmi di intervento in materia di edilizia scolastica possono essere finanziati tramite contributi di imprese o di enti privati, anche non riconosciuti, impegnati in azioni socialmente responsabili mediante raccolte finalizzate di risparmio di sostegno.

2. Le raccolte di cui al comma 1 possono avvenire in deroga alla normativa vigente in materia di intermediazione finanziaria, previa stipula di apposita convenzione con l'ente locale competente, cui sono destinate le somme acquisite.

3. Le risorse finanziarie acquisite ai sensi del presente articolo non possono essere utilizzate per alcuna finalità diversa dai programmi di intervento in materia di edilizia scolastica.

4. I soggetti promotori delle raccolte di cui al comma 1 hanno diritto di accesso agli atti dei procedimenti amministrativi riguardanti le gare e le procedure di appalto concernenti gli interventi finanziati e sono abilitati a pre-

sentare esposti alla Corte dei conti per eventuali responsabilità connesse a ritardi ingiustificati o a cattiva gestione delle risorse messe a disposizione.

Art. 6.

*(Conferenze di servizi per l'avvio
o la prosecuzione dell'anno scolastico)*

1. Gli enti territoriali competenti, anche alla luce delle risultanze del censimento di cui all'articolo 3, comma 1, sono tenuti a valutare in apposita sede di conferenza di servizi, cui partecipano tutti i soggetti pubblici interessati e i cui lavori sono resi pubblici, le condizioni di agibilità e di sicurezza degli edifici scolastici anche al fine di consentire la prosecuzione dell'attività scolastica, anche in deroga alle norme di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni, limitatamente al triennio di cui all'articolo 4, comma 1, secondo periodo.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera g), e dall'articolo 9 della presente legge, le norme di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni, non si applicano alle istituzioni scolastiche fino a quando non è stata svolta l'attività di valutazione di cui al comma 1 del presente articolo.

Art. 7.

(Risorse finanziarie)

1. Gli enti locali sono autorizzati ad avvalersi delle somme raccolte da persone o da enti privati e finalizzate a interventi per la sicurezza scolastica.

2. Per la realizzazione degli interventi previsti dall'articolo 2, lettere da a) a f), della presente legge, nonché per la realizzazione degli altri interventi di tutela della sicurezza degli edifici adibiti ad uso scolastico previsti dall'articolo 1-bis del decreto-legge 23 otto-

bre 1996, n. 542, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 649, è istituito, presso il Ministero della pubblica istruzione, a decorrere dall'anno 2008, un fondo per gli interventi di messa in sicurezza delle strutture scolastiche, con una dotazione di 30 milioni di euro annui. Alla ripartizione delle risorse del fondo si provvede secondo le modalità previste con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

3. All'onere derivante dal comma 2, pari a 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 8.

(Poteri di intervento straordinario)

1. Il dirigente dell'istituzione scolastica ha facoltà di sospendere o di ridurre le attività che si devono svolgere nei locali della scuola nei casi in cui non sia possibile rispettare le condizioni prioritarie di sicurezza previste dalla presente legge. In caso di sospensione, il dirigente scolastico interessato non incorre in responsabilità di ordine civile o penale, salvo i casi accertati di dolo o di colpa grave.

2. Nei casi di sospensione dell'attività didattica di cui al comma 1, l'ente locale competente, ove ciò sia necessario per lo svolgimento delle lezioni, ha l'onere di procurare locali alternativi, anche d'intesa con altre istituzioni o enti di natura pubblica o privata, con oneri a carico del proprio bilancio. A tale fine, l'ente locale competente è tenuto a convocare, entro quindici giorni dalla ricezione della comunicazione recante la decisione relativa alla predetta sospensione, un'apposita conferenza di servizi, aperta alla partecipazione dei componenti del consiglio di istituto. Si applica la disciplina dettata dall'articolo 6 della presente legge.

3. In caso di accertata inadempienza del dirigente dell'istituzione scolastica rispetto agli obblighi previsti dalla presente legge, entro trenta giorni dall'accertamento della violazione, l'ufficio scolastico regionale competente per territorio nomina un commissario *ad acta*, definendone i poteri e i tempi di intervento.

4. Il consiglio di istituto, le associazioni dei genitori formalmente costituite da almeno tre mesi all'interno di ciascuna istituzione scolastica e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, di cui all'articolo 9, hanno facoltà di segnalare eventuali rischi per la sicurezza delle persone o ritardi nell'attuazione degli interventi di cui all'articolo 2, comma 1.

Art. 9.

(Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza)

1. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è eletto in ciascuna istituzione scolastica secondo le modalità di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, ed esercita le attività e riveste le prerogative ad esso attribuite dalla presente legge, nonché quelle previste dal citato decreto legislativo n. 81 del 2008.

Art. 10.

(Assicurazione obbligatoria, indennizzo provvisorio e risarcimento dei danni)

1. I proprietari di edifici scolastici sono tenuti a stipulare apposita assicurazione per il risarcimento dei danni agli edifici e alle persone in essi ospitate in caso di incendio o di eventi calamitosi.

2. Le persone eventualmente danneggiate in occasione di eventi lesivi aventi ad oggetto edifici scolastici hanno diritto a ottenere la liquidazione, entro tre mesi dall'evento, di un indennizzo provvisorio fissato nella misura prevista da apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Gli importi degli indennizzi provvisori sono aggiornati annualmente in base alle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati elaborato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

4. Le condizioni generali delle polizze relative all'assicurazione di cui al comma 1 devono contemplare la clausola relativa all'applicazione delle condizioni di cui al comma 2. In difetto, la clausola si intende comunque apposta, ai sensi dell'articolo 1339 del codice civile.

Art. 11.

(Misure a favore dei familiari delle vittime del crollo della scuola elementare «Francesco Jovine» del comune di San Giuliano di Puglia)

1. Ai familiari delle vittime del crollo della scuola elementare «Francesco Jovine», avvenuto in occasione degli eventi sismici che hanno colpito il comune di San Giuliano di Puglia il 31 ottobre 2002, è riconosciuta una speciale elargizione *una tantum*, nel li-

mite di spesa di 2.800.000 euro per l'anno 2009.

2. Alla definizione delle modalità di erogazione dell'elargizione di cui al comma 1 si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 2.800.000 euro per l'anno 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

