



Disposizioni e delega al Governo in materia di sicurezza nell'ambito scolastico, nonché misure in favore delle vittime di eventi emergenziali di protezione civile

A.C. 2214

Dossier n° 241 - Schede di lettura
10 dicembre 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2214
Titolo:	Disposizioni e delega al Governo in materia di sicurezza nell'ambito scolastico, nonché misure in favore delle vittime di eventi emergenziali di protezione civile
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Gallo
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	13
Date:	
presentazione:	24 ottobre 2019
assegnazione:	28 novembre 2019
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), III Affari Esteri, V Bilancio e Tesoro, VIII Ambiente (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), XI Lavoro (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), XII Affari sociali, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Premessa

La proposta di legge recepisce – come evidenza la relazione illustrativa – le richieste contenute nel [Manifesto](#) per una proposta di legge sulla sicurezza scolastica predisposto da Cittadinanzattiva e Save the Children nei primi mesi del 2019.

Il Manifesto sottolineava come, da un lato, sia un diritto fondamentale per bambini e personale scolastico quello di frequentare strutture sicure, ricevere una piena informazione, partecipare ai temi della sicurezza scolastica in prima persona. Dall'altro, come non si può prescindere da una **definizione chiara di competenze e responsabilità** sull'argomento e dal garantire un supporto tecnico permanente a favore degli enti locali. Sottolineava, inoltre, l'importanza di superare l'attuale frammentazione delle fonti di finanziamento per la sicurezza delle scuole, creare una vera cultura della prevenzione e della sicurezza e introdurre misure di sostegno per i bambini e i ragazzi coinvolti nelle emergenze.

Le competenze degli enti locali e dei dirigenti scolastici in materia di edilizia scolastica

L'**art. 3** della [L. 23/1996](#) ha disposto che alla **realizzazione**, alla fornitura e alla **manutenzione ordinaria e straordinaria** degli **edifici** scolastici provvedono:

- i **comuni**, per quelli da destinare a sede di scuole dell'**infanzia, primaria e secondaria di primo grado**;
- le **province**, per quelli da destinare a sede di istituti di istruzione **secondaria di secondo grado**, nonché di convitti ed istituzioni educative statali.

Gli enti locali **possono delegare alle scuole**, su loro richiesta, funzioni relative alla **manutenzione ordinaria** degli edifici, assicurando, a tal fine, le necessarie risorse finanziarie.

Essi provvedono anche alle **spese varie di ufficio** e per l'**arredamento** e a quelle per le **utenze**, nonché ai relativi **impianti** (in materia, dispongono anche gli artt. 107, 159, 190 e 201 del [d.lgs. 297/1994](#)).

Infine, nel caso di allestimento e impianto di materiale didattico e scientifico che implichi il rispetto delle norme sulla sicurezza e sull'adeguamento degli impianti, l'ente locale competente deve dare alle scuole un **parere obbligatorio preventivo** sull'adeguatezza dei locali, ovvero impegnarsi formalmente ad adeguare gli stessi contestualmente all'impianto delle attrezzature.

Per completezza, si ricorda che le competenze in materia di **edilizia scolastica** sono ricomprese anche tra le **funzioni fondamentali** di comuni e province, come più recentemente individuate ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost..

In particolare, tra le funzioni fondamentali dei **comuni** rientra l'"**edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province**" ([art. 14, co. 27, D.L. 78/2010-](#); [L. 122/2010](#)).

Al riguardo, si ricorda che, successivamente, l'[art. 17, co. 10, del D.L. 95/2012 \(L. 135/2012\)](#) – come modificato dall'[art. 1, co. 115, della L. 228/2012 -](#); aveva affidato alle province, in via provvisoria, la "gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado". Ancora dopo, l'[art. 1, co. 85, della L. 56/2014](#) ha inserito in via permanente fra le funzioni fondamentali delle province la "gestione dell'edilizia scolastica" (senza esplicito riferimento ai soli edifici scolastici relativi all'istruzione secondaria di secondo grado).

Come concludevano ANCI e UPI nel [documento predisposto il 3 luglio 2014](#), tuttavia, una lettura sistematica delle disposizioni sulle funzioni fondamentali dei comuni e delle province porta a concludere che restano in capo alle province (solo) le competenze in materia di gestione dell'edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado.

Gli enti locali, inoltre, partecipano alla definizione della programmazione nazionale triennale (v. *infra*).

Con riguardo alle competenze dei **dirigenti scolastici**, si evidenzia, innanzitutto, che la normativa vigente relativa ai loro compiti non contiene un esplicito riferimento all'ambito dell'edilizia scolastica. Dispone, infatti, in via generale ([art. 1, co. 78, L. 107/2015](#)), che il dirigente scolastico, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali, garantisce un'efficace ed efficiente **gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali**, assicurandone il buon andamento. A tale scopo, svolge compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento ed è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio, secondo quanto previsto dall'[art. 25 del d.lgs. 165/2001](#), nonché della valorizzazione delle risorse umane.

Peraltro, responsabilità del dirigente scolastico in materia di edilizia scolastica derivano dalla normativa in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, costituita dal [d.lgs. 81/2008](#), che si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutti i lavoratori, subordinati e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati.

Il principale destinatario degli obblighi di sicurezza è, infatti, il **datore di lavoro** (che nelle pubbliche amministrazioni è il **dirigente** al quale spettano i **poteri di gestione**, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale).

Al riguardo, anzitutto, l'[art. 3, co. 2, del d.lgs. 81/2008](#) ha disposto, per quanto qui interessa, che per gli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, le disposizioni del decreto legislativo sono **applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative**. Le stesse dovevano essere individuate, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, con regolamento emanato con decreto interministeriale, acquisito il parere della Conferenza Stato-regioni, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Il decreto non è mai intervenuto.

A sua volta, l'[art. 18, co. 3](#), ha previsto 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**, restano a **carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione**. In tale caso, gli obblighi previsti dal decreto legislativo relativamente a tali 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.

Infine, l'[art. 32, co. 8, 9 e 10](#), ha previsto, sempre per quanto qui interessa, che, negli istituti di istruzione, il **datore di lavoro che non opta per lo svolgimento diretto dei compiti** propri del servizio di prevenzione e protezione dei rischi **designa il responsabile del servizio di prevenzione e protezione**, individuandolo tra:

- a. il personale interno all'unità scolastica in possesso dei requisiti previsti dal medesimo art. 32, che si dichiara a tal fine disponibile;
- b. il personale interno ad una unità scolastica in possesso dei requisiti indicati, che si dichiara disponibile ad operare in una pluralità di istituti.

In assenza di personale designato come appena indicato, gruppi di istituti possono avvalersi in maniera comune dell'opera di un unico esperto esterno, tramite stipula di apposita convenzione, in via prioritaria con gli enti locali proprietari degli edifici scolastici e, in via subordinata, con enti o istituti specializzati in materia di salute e sicurezza sul lavoro o con altro esperto esterno libero professionista.

Il datore di lavoro che si avvale di un esperto esterno per ricoprire l'incarico di responsabile del servizio deve comunque organizzare un servizio di prevenzione e protezione con un adeguato numero di addetti.

Le più recenti vicende giurisprudenziali in materia

In materia di **responsabilità per la sicurezza negli istituti scolastici** la giurisprudenza ha chiarito che «bisogna distinguere le misure di tipo "strutturale ed impiantistico", di competenza dell'ente locale proprietario dell'immobile, e titolare del resto del potere di spesa necessario per adottare le dovute misure, e gli

adempimenti di tipo unicamente "gestionale" ed organizzativo spettanti invece all'amministrazione scolastica» (Cass. pen., sez. III 14/04/2016 n. 30143). Per cui, ove si accerti che l'infortunio sia avvenuto per carenze della struttura o degli impianti, la responsabilità penale va attribuita al proprietario e non al gestore. Tuttavia, al dirigente scolastico non basterà dimostrare che l'infortunio occorso sia stato cagionato da deficienze strutturali per essere ritenuto esente da responsabilità, ma dovrà provare di aver individuato il rischio (prima ovviamente dell'evento lesivo) e averlo comunicato tempestivamente al proprietario dell'immobile.

Il dirigente scolastico deve dunque vigilare sull'operato degli enti locali e richiedere loro, puntualmente ed in forma circostanziata, di effettuare tutti gli interventi di tipo strutturale ed impiantistico necessari per mantenere nelle scuole le condizioni di sicurezza previste dalla legge. Al riguardo, la Corte di Cassazione precisa che: «Anche se per gli interventi strutturali e di manutenzione l'Istituzione scolastica dipende da altro Ente, il "datore di lavoro" ai fini della sicurezza è da intendersi l'istituzione scolastica, soggetto che tuttavia non possiede poteri decisionali e di spesa. Se non può pertanto dubitarsi della posizione di garanzia dei funzionari dell'Ente cui gravava l'obbligo degli interventi di manutenzione straordinaria dell'edificio, ciò tuttavia non comporta che la scuola resti esente da responsabilità anche nel caso in cui abbia richiesto all'Ente locale idonei interventi strutturali e di manutenzione poi non attuati, incumbendo comunque al datore di lavoro l'adozione di tutte le misure rientranti nelle proprie possibilità, quali in primis la previa individuazione dei rischi esistenti e ove non sia possibile garantire un adeguato livello di sicurezza, con l'interruzione dell'attività» (Cass. pen., IV sezione, sentenza n. 12223/2015).

Peraltro, secondo consolidata giurisprudenza, la domanda e l'accoglimento di iscrizione alla frequentazione di una scuola «fondano un vincolo giuridico tra l'allievo e l'istituto, da cui scaturisce, a carico dei dipendenti di questo, appartenenti all'apparato organizzativo dello Stato, accanto all'obbligo principale di istruire ed educare, quello accessorio di proteggere e vigilare sull'incolumità fisica e sulla sicurezza degli allievi, sia per fatto proprio, adottando tutte le precauzioni del caso, che di terzi, fornendo le relative indicazioni ed impartendo le conseguenti prescrizioni, e da adempiere, per il tempo in cui gli allievi fruiscono della prestazione scolastica, con la diligenza esigibile dallo status professionale rivestito, sulla cui competenza e conseguente prudenza costoro hanno fatto affidamento, anche quali educatori e precettori del comportamento civile e della solidarietà sociale, valori costituzionalmente protetti, e da inculcare, senza il limite del raggiungimento della maggiore età dell'allievo» (Cass. civile, III sezione, n. 11751/2013).

L'istituto scolastico è tenuto, dunque, ad osservare nei confronti degli allievi obblighi di vigilanza e controllo con lo sforzo diligente adeguato alla natura della cosa e alle circostanze del caso concreto, dovendo adottare tutte le misure idonee a prevenire ed impedire la produzione di danni a terzi, «secondo criteri di normalità, da apprezzarsi in relazione (anche) alla sua capacità tecnico-organizzativa», sulla base di un giudizio relazionale di valore, da valutare in ragione del caso concreto: si tratta di un "contratto di protezione", secondo il quale, tra gli interessi da realizzarsi da parte della scuola rientra quello all'integrità fisica dell'allievo (Cass. SS.UU. n.577/2008).

In tale senso anche la recentissima sentenza della Corte di Cassazione Penale, Sez. IV, del 12 settembre 2019, n. 37766, con la quale è stato ribadito che, anche se il dirigente scolastico non è proprietario dell'immobile e non ha poteri di spesa o decisionali in merito alla manutenzione dell'edificio, comunque viene considerato "datore di lavoro". Come tale, il dirigente sarà responsabile del rispetto delle norme antinfortunistiche e, dati i suoi limiti, sarà esente da responsabilità penali e civili solo se segnalerà alle autorità competenti gli interventi strutturali necessari. Peraltro in questa occasione la Corte ha ribadito un principio già precedentemente espresso (Cass. penale, Sez. 4, n. 17574/2010), secondo il quale: «La posizione di garanzia in capo agli addetti al servizio scolastico nei confronti dei soggetti affidati alla scuola si configura diversamente a seconda, da un lato, dell'età e del grado di maturazione raggiunto dagli allievi oltre che delle circostanze del caso concreto, e, dall'altro, degli specifici compiti di ciascun addetto, ma si caratterizza in generale per l'esistenza di un obbligo di vigilanza nei confronti degli alunni, al fine di evitare che gli stessi possano recare danno a terzi o a sé medesimi, o che possano essere esposti a prevedibili fonti di rischio o a situazioni di pericolo».

Con specifico riguardo al rischio sismico, l'adeguatezza del comportamento dell'agente chiamato a gestire il rischio sismico - dovendosi escludere la natura eccezionale ed imprevedibile dell'evento ove verificatosi in zona qualificata a rischio - deve essere valutata in relazione alle contingenze del caso concreto, in considerazione delle caratteristiche dell'edificio, della sua utilizzazione, delle informazioni scientifiche, specifiche e di contesto, disponibili in ordine a possibilità o probabilità di eventi dirompenti. Nella fattispecie esaminata dalla Corte di Cassazione, Sezione IV Penale, con la sentenza 21 gennaio 2016, n. 2536, si era verificato il crollo di un edificio scolastico, e i giudici hanno riconosciuto la responsabilità per omicidio colposo del Dirigente scolastico e del dirigente del settore edilizia della Provincia per aver ommesso di disporre lo sgombero dell'edificio, in considerazione della prevedibilità dell'evento tellurico in quanto verificatosi in area qualificata a discreto rischio ed a seguito di uno sciame sismico protrattosi nel tempo con crescente intensità, e di due violentissime scosse verificatesi nella stessa notte. Secondo la Cassazione, al dirigente scolastico va ricondotto il «profilo di colpa afferente alla mancata adozione di iniziative in prossimità dell'evento, volte a sottrarre i giovani alla rovina dell'edificio».

Gli strumenti di governance in materia di edilizia scolastica

La programmazione unica triennale nazionale degli interventi di edilizia scolastica

La programmazione unica triennale nazionale degli interventi di edilizia scolastica è stata introdotta nell'ordinamento – con riferimento al triennio 2015-2017 – con il [decreto interministeriale 23 gennaio 2015](#) (MEF-MIUR-MIT), emanato al fine di dare attuazione all'[art. 10 del D.L. 104/2013](#) (L. 128/2013), che ha autorizzato le regioni, per interventi di edilizia scolastica, a stipulare mutui, fra gli altri, con la Banca europea per gli investimenti.

A tale determinazione il D.I. era pervenuto avendo preso atto che i **piani triennali regionali** di edilizia scolastica relativi al triennio 2013-2015 – ai cui interventi potevano essere conferite le risorse di cui all'[art. 10 del D.L. 104/2013](#) e che sarebbero dovuti essere adottati sulla base dell'[intesa](#) intervenuta in Conferenza unificata il 1° agosto 2013 ai sensi dell'art. 11, co. 4-*bis*-4-*octies*, del [D.L. 179/2012](#) (L. 221/2012) – non erano stati **attuati**.

Conseguentemente, il citato [D.I. 23 gennaio 2015](#) – come modificato, quanto ai termini, dal [D.I. 27 aprile 2015](#) – aveva proceduto alla definizione di tempi certi per la trasmissione dei piani regionali (oltre che di ulteriori criteri – rispetto a quelli definiti con l'intesa del 1° agosto 2013 – per l'assegnazione delle risorse). La **programmazione nazionale** per il triennio **2015-2017** era stata predisposta con [DM 29 maggio 2015, n. 322](#) ed era stata aggiornata, per il 2016, con DM 14 ottobre 2016, n. 790 e, per il 2017, con [DM 13 marzo 2018, n. 216](#).

Successivamente, l'art. 3, co. 4-8, del [d.lgs. 65/2017](#) ha stabilito che **dal 2018** sono ammessi nella programmazione unica triennale nazionale anche gli interventi di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico e riqualificazione di immobili di proprietà pubblica da destinare ai **Poli per l'infanzia** per l'accoglienza, in un unico plesso o in edifici vicini, di più strutture di educazione e di istruzione per bambini fino a 6 anni.

La definizione di una nuova programmazione unica nazionale degli interventi in materia di edilizia scolastica per il **triennio 2018-2020** è stata avviata con [D.I. 3 gennaio 2018](#), adottato sulla base dell'accordo raggiunto in Conferenza unificata il 23 novembre 2017.

In particolare, in base al D.I. del 2018, alla programmazione nazionale triennale si doveva addivenire sulla base dei **piani regionali triennali** redatti dalle regioni **sulla base delle richieste degli enti locali**. Le regioni, nella definizione dei piani regionali dovevano dare priorità agli interventi secondo il seguente ordine:

- interventi di **adeguamento sismico** o di nuova costruzione nel caso in cui l'adeguamento sismico non fosse conveniente, o di miglioramento sismico nel caso in cui l'edificio non fosse adeguabile in ragione del vincolo di interesse culturale;
- interventi finalizzati all'ottenimento del **certificato di agibilità** delle strutture;
- interventi finalizzati all'**adeguamento antincendio**, previa verifica statica e dinamica dell'edificio;
- ampliamenti e/o nuove costruzioni per soddisfare **specifiche esigenze** scolastiche.

La programmazione nazionale per il triennio 2018-2020 è stata predisposta con [DM 12 settembre 2018, n. 615](#), e rettificata, per le regioni Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto – a seguito, fra l'altro, di errori riscontrati nella denominazione degli enti o dei progetti o in virtù di ricorsi amministrativi o giurisdizionali proposti dagli enti locali e accolti dalle rispettive regioni – con [DM 10 dicembre 2018, n. 849](#).

L'aggiornamento per l'annualità 2019 è stato adottato con [DM 681 del 30 luglio 2019](#).

Successivamente, nella seduta della Conferenza unificata del 6 settembre 2018, è stato adottato l'[Accordo quadro](#) finalizzato a definire i **criteri di riparto su base regionale** delle risorse destinate all'edilizia scolastica nel triennio di riferimento della programmazione nazionale 2018-2020, nonché a **snellire le procedure** e velocizzare l'erogazione dei finanziamenti per la realizzazione degli interventi nel settore dell'edilizia scolastica.

In particolare, l'Accordo ha previsto che nel triennio 2018-2020 tutte le risorse per l'edilizia scolastica devono essere ripartite tenendo conto dei seguenti **criteri**:

- Numero studenti: 43%;
- Numero edifici: 42%;
- Zone sismiche: 10% (con differenziazione nelle 4 zone: zona 1: 40%; zona 2: 30%; zona 3: 20%; zona 4: 10%);
- Affollamento delle strutture: 5%.

Inoltre, l'Accordo ha previsto che le **risorse gestite dal MIUR** nel triennio 2018-2020 sono **erogate direttamente agli enti locali** e che il MIUR si impegna a individuare termini differenziati per l'aggiudicazione dei lavori da parte degli enti locali, tenendo conto dei livelli di progettazione.

L'Osservatorio per l'edilizia scolastica

L'art. 6 della [L. 23/1996](#) ha previsto l'istituzione, presso il MIUR, dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica, supportato da una **struttura tecnica**. Allo stesso sono stati affidati compiti di **promozione**, di **indirizzo** e di **coordinamento** delle **attività** di studio, ricerca e normazione tecnica espletate dalle **regioni** e dagli **enti locali** nel campo delle strutture edilizie per la scuola e del loro assetto urbanistico, nonché di **supporto dei soggetti programmatori e attuatori degli interventi**, ossia gli stessi regioni ed enti locali

La composizione dell'Osservatorio è stata inizialmente definita con DM 18 aprile 1996, modificato con DM 30 aprile 2001.

Dopo [molti anni di inattività](#) dell'organo è, poi, intervenuto il [DM 7 febbraio 2014, n. 88](#), in base al quale l'Osservatorio è presieduto dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca o da un sottosegretario da lui delegato ed è composto dai Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, per i beni e le attività culturali e per il turismo (o da rappresentanti dagli stessi nominati), da due rappresentanti delle regioni, su designazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, da un rappresentante dell'Unione province d'Italia (UPI) e da uno dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI). Per l'esercizio delle sue funzioni, l'Osservatorio può avvalersi di rappresentanti di altre amministrazioni e enti pubblici.

Lo stesso DM 88/2014 ha disciplinato la composizione della **struttura tecnica, composta pariteticamente da rappresentanti di MIUR, MIT, MEF, MIBACT, Dipartimento per la protezione civile, Conferenza delle regioni e delle province autonome, ANCI e UPI.**

Successivamente, l'art. 1, co. 159, della [L. 107/2015](#) ha attribuito all'Osservatorio per l'edilizia scolastica anche **compiti di indirizzo, di programmazione degli interventi** in materia di edilizia scolastica, nonché di **diffusione della cultura della sicurezza.**

Ha, inoltre, disposto che all'Osservatorio, su specifiche tematiche, è consentita la partecipazione anche delle organizzazioni civiche aventi competenza ed esperienza comprovate sulla base di criteri oggettivi e predefiniti.

L'integrazione della composizione dell'Osservatorio e l'ampliamento delle funzioni ad esso attribuite sono stati disciplinati con [DM 762 del 30 settembre 2015.](#)

Da ultimo, con l'[Accordo quadro](#) raggiunto in sede di Conferenza unificata il 6 settembre 2018, le Parti hanno riconosciuto alla **struttura tecnica** dell'Osservatorio il **coordinamento** e il **monitoraggio** delle azioni e degli **impegni** previsti nello stesso **Accordo.**

L'Anagrafe dell'edilizia scolastica

L'art. 7 della [L. 23/1996](#) ha previsto la realizzazione, da parte del MIUR, con la collaborazione degli enti locali, di un'**anagrafe nazionale** dell'edilizia scolastica, **articolata per regioni**, diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico. Ha, altresì affidato ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito l'Osservatorio per l'edilizia scolastica, la definizione delle metodologie di rilevazione per la realizzazione dell'anagrafe nazionale. Infine, ha previsto che, per la programmazione delle opere di edilizia scolastica, le regioni e gli enti locali possono avvalersi dei dati dell'anagrafe.

In attuazione, è stato emanato il DM 16 giugno 1999.

Successivamente, l'art. 1, co. 137, della [L. 107/2015](#) ha disposto che il MIUR garantisce stabilmente l'accesso e la riutilizzabilità dei dati del Sistema nazionale di istruzione e formazione pubblicando in **formato aperto**, tra gli altri, i dati relativi all'Anagrafe dell'edilizia scolastica.

In base all'[Accordo in Conferenza Unificata](#) del 6 febbraio 2014 - con il quale era stata definita l'architettura di sistema per lo scambio dei flussi informativi fra le diverse articolazioni della Anagrafe - il Sistema prevede due componenti: una centrale (**SNAES**), che garantisce al MIUR le conoscenze necessarie per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo, pianificazione e controllo, e un'altra, distribuita in "nodi regionali" (**ARES**), che assicura la programmazione, a livello regionale, del patrimonio edilizio e la gestione del medesimo su base provinciale, comunale e di singola unità scolastica.

Successivamente, il 10 novembre 2016 è stato raggiunto, in Conferenza unificata, un [nuovo Accordo](#) che ha modificato l'architettura di sistema per lo scambio dei flussi informativi tra le diverse articolazioni dell'Anagrafe, in particolare prevedendo che il MIUR doveva realizzare un **sistema informativo di acquisizione dei dati regionali in tempo reale** - superando quindi il riversamento periodico degli stessi - e realizzare una interazione fra la banca dati dell'edilizia scolastica e l'anagrafe degli studenti, mentre comuni, province e città metropolitane si impegnavano a garantire un aggiornamento costante dei dati nell'ARES.

Da ultimo, con l'[Accordo quadro](#) raggiunto in sede di Conferenza unificata il 6 settembre 2018, le Parti avevano concordato un **cronoprogramma delle successive fasi di attuazione dell'Anagrafe** al fine di consentirne maggiore fruibilità, trasparenza e completezza.

L'8 ottobre 2019 è stato presentato il [nuovo portale](#) dell'Anagrafe e sono stati illustrati i primi risultati della mappatura satellitare delle scuole in collaborazione con ASI, CNR e INFN.

[Qui](#) il comunicato stampa del MIUR.

In base ai dati presenti nel **nuovo portale**, alla data del 6 dicembre 2019, in Italia c'è un patrimonio edilizio scolastico composto da **40.160 edifici attivi** che fanno capo agli enti locali. 23.334 di questi edifici sono stati costruiti prima del 1976. Il certificato di collaudo statico (obbligatorio per gli edifici in cemento armato dalla data di entrata in vigore della [L. 1086/1971](#)) è posseduto da 21.591 edifici, il certificato di prevenzione incendi da 9.824 edifici, quello di agibilità da 15.687 edifici. Il piano di emergenza è posseduto da 31.835 edifici. Gli edifici attivi progettati o successivamente adeguati alla normativa tecnica antisismica sono 5.117.

La Task Force Edilizia Scolastica

Nel 2014, l'**Agenzia per la coesione territoriale** ha avviato un'attività di **presidio ed affiancamento agli enti locali** beneficiari di risorse destinate all'edilizia scolastica ed ha a tal fine istituito una specifica **Task Force Edilizia Scolastica (TFES)** con il compito di accelerare l'attuazione degli interventi e garantire il pieno utilizzo delle risorse assegnate a tre regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania e Sicilia).

Successivamente, il progetto è stato esteso ad altre regioni e il 21 giugno 2016 è stato siglato un [protocollo di intesa](#).

In particolare, dal [comunicato stampa](#) dell'Agenzia del 10 aprile 2019, relativo alla presentazione del [Rapporto sulle attività e sui risultati della Task Force Edilizia Scolastica aggiornati al 31 dicembre 2018](#), risulta che "sono state formalizzate le adesioni al protocollo d'Intesa di due nuove Regioni, il Molise e il Veneto, che si aggiungono alle altre 15 in cui la TFES è già operativa: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana e Umbria".

Nel medesimo comunicato si legge che "La Task Force Edilizia Scolastica è un progetto supportato nel quadro del Programma Azione Coesione Complementare al PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020".

In argomento, l'[Accordo quadro](#) raggiunto in sede di Conferenza unificata il 6 settembre 2018 ha previsto che le Parti, per le attività di cui allo stesso Accordo e, in particolare, per l'implementazione dei dati dell'edilizia scolastica, possono **avvalersi della medesima Task Force**.

Contenuto

Finalità e ambito di applicazione

L'**articolo 1** chiarisce, innanzitutto, che la proposta di legge ha la finalità di **garantire la sicurezza nell'ambito scolastico** di studenti, docenti, dirigenti scolastici e personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), stabilendo gli obblighi e le responsabilità dei soggetti interessati e prevedendo misure di sostegno in favore degli enti locali proprietari degli immobili. Precisa, inoltre, che le disposizioni si applicano alle **istituzioni scolastiche "pubbliche e parificate"** di istruzione primaria e secondaria (e non anche, in base al testo, alle scuole dell'infanzia).

Si valuti l'opportunità di includere tra i destinatari delle disposizioni anche le scuole dell'infanzia.

Inoltre, il riferimento alle "scuole pubbliche" dovrebbe essere sostituito con quello alle "scuole statali" e il riferimento agli "istituti parificati" dovrebbe essere sostituito con quello alle "scuole paritarie".

Si ricorda, infatti, che in base all'art. 1, co. 1, della L. 62/2000, il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. A sua volta, l'art. 1-bis, co. 1, del D.L. 250/2005 (L. 27/2006) ha disposto che le scuole non statali erano ricondotte alle due tipologie di scuole paritarie riconosciute ai sensi della L. 62/2000, e di scuole non paritarie.

Nello specifico, si definisce la sicurezza in ambito scolastico come l'insieme degli elementi, in particolare, di **sicurezza strutturale e antisismica**, di **abitabilità**, di **accessibilità** da parte degli studenti disabili, nonché come l'insieme delle misure di **prevenzione**, di **protezione** e di **soccorso**, volti ad assicurare a chi fruisce dell'ambiente scolastico il diritto alla sicurezza e all'incolumità personali, alla salute e al benessere psicofisico, nonché volti ad assicurare il diritto all'educazione dei bambini e degli adolescenti.

Il richiamo è a quanto previsto dalla Costituzione, dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, nonché dalla normativa vigente in materia di diritti dei minori e di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'art. 3, co. 3, della [Convenzione sui diritti del fanciullo](#), fatta a New York il 20 novembre 1989, e ratificata dall'Italia con L. 176/1991, stabilisce il dovere di vigilanza degli Stati sulla conformità del funzionamento di istituzioni, servizi e istituti responsabili della protezione dei fanciulli alle norme stabilite dalle Autorità competenti, specialmente nell'ambito della sicurezza e della salute, oltre che con riferimento al numero e alla competenza del loro personale e al controllo previsto.

L'art. 14, co. 1, lett. a), della [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#), fatta a New York il 13 dicembre 2006, e ratificata dall'Italia con L. 18/2009, ha sancito il principio in base al quale alle persone con disabilità, nel rispetto dei valori di eguaglianza, deve essere garantito dagli Stati sottoscrittori il diritto alla libertà e alla sicurezza personale.

Inoltre, l'art. 9, co. 1, della Convenzione, ha stabilito che, al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita, gli Stati contraenti devono prendere misure appropriate per assicurare loro, tra l'altro, l'**accesso all'ambiente fisico**. Queste misure, che includono

l'identificazione e l'eliminazione di ostacoli e barriere all'accessibilità, si applicano, tra l'altro, alle **scuole**.

Inoltre, ferme restando le specifiche responsabilità previste a carico dei soggetti individuati dalla legislazione vigente in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, si riconosce agli studenti, ai docenti, ai dirigenti scolastici e al personale ATA, anzitutto, il **diritto di agire in sede giudiziaria** per la tutela del proprio diritto alla sicurezza nell'ambito scolastico, anche attraverso la richiesta di **misure cautelari urgenti**.

Si tratta di quanto già possibile, in generale, in base all'art. 700 c.p.c. che, tuttavia, non viene espressamente richiamato.

L'art. 700 c.p.c. consente a chi si ritenga leso in un diritto di domandare ed ottenere dal giudice un provvedimento non predeterminato dalla legge (atipico), il cui contenuto è rimesso alla discrezionale valutazione operata dal giudice stesso caso per caso e sulla base delle circostanze concrete. Il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora* sono ad un tempo condizioni della domanda cautelare, nonché requisiti fondamentali perché possa essere concesso un provvedimento d'urgenza. Il primo consiste nell'apparenza del diritto a salvaguardia del quale si intende richiedere la tutela, la cui sussistenza deve apparire come verosimile e probabile alla luce degli elementi di prova esistenti *prima facie*. Il secondo consiste nel possibile pregiudizio che possa derivare al suddetto diritto nelle more del giudizio ordinario e, nel caso dei provvedimenti d'urgenza, viene identificato nel fondato timore che, in dette more, lo stesso diritto sia esposto ad un **pericolo imminente ed irreparabile**.

Inoltre, si prevede, per gli stessi soggetti, il diritto al **risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale** a fronte della **lesione** dei diritti inviolabili alla sicurezza e all'incolumità personali, nonché alla salute e al benessere psicofisico, ma non si specifica se il risarcimento consegua all'effettiva produzione di un danno - come già possibile in base all'art. 2043 c.p. - ovvero alla mera violazione del diritto.

In base all'art. 2043 c.c., qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

Si valuti l'opportunità di chiarire, dunque, se la disposizione intende richiamare gli strumenti per il risarcimento del danno già previsti dall'ordinamento civile, ovvero se intende prevedere un risarcimento a fronte della mera lesione del diritto e a prescindere dal concreto prodursi di un danno.

Diritto all'informazione

L'**articolo 2** riconosce a studenti e loro genitori o esercenti la responsabilità genitoriale, nonché a tutto il personale scolastico, il **diritto a essere informati** sui dati rilevanti per la sicurezza nell'ambito scolastico, compresi quelli relativi alle **condizioni degli edifici**.

In particolare, è garantita l'accessibilità delle informazioni contenute nell'**anagrafe nazionale** dell'edilizia scolastica e in altri atti e documenti rilevanti in materia di sicurezza, tra cui:

- **il fascicolo del fabbricato.**

Si ricorda che a livello nazionale non esiste una normativa che disciplini l'istituzione e l'obbligatorietà del fascicolo del fabbricato, pur essendo stata tale normativa oggetto di progetti di legge presentati nelle scorse legislature.

La materia costituisce, tuttavia, oggetto di alcune leggi regionali approvate nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio. Alcune di tali leggi regionali sono state peraltro impugnate dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale per l'asserita violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio: si veda, a titolo di esempio, la [legge della regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27](#) – in cui si prevedeva che il fascicolo riferito a un fabbricato strutturalmente indipendente e alle sue pertinenze doveva contenere tutte le informazioni riguardanti la situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale, impiantistica, nonché i dati dei relativi atti autorizzativi, nonché gli estremi e l'oggetto degli atti autorizzativi comunque denominati –, oggetto di un giudizio in via principale poi dichiarato estinto dalla Corte costituzionale con l'ordinanza 73/2015 in ragione della intervenuta abrogazione della medesima legge regionale. Si ricorda, peraltro, che la Corte costituzionale, con [sentenza 312/2010](#), emessa a conclusione di un giudizio in via principale promosso dal Governo sulla legge regionale della Campania n. 19/2009 (con la quale il legislatore regionale aveva, tra l'altro, dettato norme in materia di redazione del fascicolo del fabbricato), ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale con riferimento alla asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sulla base, tra l'altro, della motivazione che non può esservi violazione della competenza statale nella determinazione dei principi fondamentali laddove, come nel caso in esame, non è desumibile dalla normativa vigente a livello nazionale un principio fondamentale relativo all'istituzione del fascicolo del fabbricato;

Si valuti, dunque, l'opportunità di un approfondimento che tenga conto della mancata disciplina a livello nazionale del fascicolo del fabbricato.

- i risultati delle **verifiche di vulnerabilità sismica**.

L'[ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003](#) ha previsto innanzitutto la classificazione del territorio nazionale (demandata in concreto alla regioni) in **4 zone a pericolosità sismica** decrescente: zona 1 (la zona più pericolosa, in cui possono verificarsi fortissimi terremoti); zona 2 (in cui possono verificarsi forti terremoti); zona 3 (in cui possono verificarsi forti terremoti ma rari) e zona 4 (la zona meno pericolosa, in cui i terremoti sono rari).

Inoltre, l'art. 2, co. 3, dell'ordinanza ha introdotto l'obbligo di procedere a verifica, da effettuarsi a cura dei rispettivi proprietari, sia degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, sia degli edifici e delle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso.

In seguito, l'art. 20-bis, co. 4, del D.L. 8/2017 (L. 45/2017) ha previsto che entro il **31 dicembre 2018** ogni immobile adibito ad uso scolastico situato nelle **zone a rischio sismico classificate 1 e 2**, con priorità per quelli situati nei

comuni colpiti dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016 in Italia centrale, doveva essere sottoposto a verifica di vulnerabilità sismica.

- il **documento di valutazione dei rischi**.

Ai sensi degli artt. 28 e 29 del d.lgs. 81/2008, il datore di lavoro ha l'obbligo di redigere - insieme al responsabile del servizio di prevenzione e protezione e al medico competente - il documento di valutazione di tutti i rischi connessi all'attività lavorativa, che deve poi consegnare tempestivamente al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

- i **piani di evacuazione e di emergenza**.

Il capitolo 12 delle **norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica**, contenute in allegato al [decreto del Ministro dell'interno 26 agosto 1992](#) dispone che "a cura del titolare dell'attività dovrà essere predisposto un registro dei controlli periodici" e che "deve essere predisposto un piano di emergenza e devono essere fatte prove di evacuazione, almeno due volte nel corso dell'anno scolastico".

Inoltre, ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. 81/2008 e dell'art. 5 del [decreto del Ministro dell'interno 10 marzo 1998](#), il datore di lavoro, all'esito della valutazione dei rischi, ha l'obbligo di redigere il Piano di emergenza ed evacuazione per le attività con almeno 10 dipendenti e di far effettuare ai propri dipendenti la prova di evacuazione con cadenza almeno annual.

- il piano di **protezione civile** del comune.

L'art. 12, co. 1, del d.lgs. 1/2018 (Codice della protezione civile) stabilisce che lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza, è funzione fondamentale dei comuni. Il successivo co. 2 dispone, alla lett. e), che per lo svolgimento di tale funzione il comune provvede alla predisposizione dei [piani comunali o di ambito di protezione civile](#) e, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali, alla cura della loro attuazione

Inoltre, l'articolo dispone che gli atti e i documenti rilevanti in materia di sicurezza devono essere **redatti in forma chiara e comprensibile** per tutti, anche predisponendo **versioni adeguate alle diverse età** degli studenti.

A tali fini, si applicano le disposizioni in materia di trasparenza dell'attività amministrativa, recate dalla L. 241/1990, e in materia di accesso civico, di cui alla L. 33/2013.

Obblighi e responsabilità di dirigente scolastico ed enti locali

Gli articoli 3 e 4 riguardano gli **obblighi** e le **responsabilità** in materia di sicurezza nell'ambito scolastico che gravano su dirigenti scolastici ed enti locali proprietari degli edifici scolastici, che **integrano** quelli previsti dal **d.lgs. 81/2008**.

Nello specifico, l'**articolo 3** dispone che, **in caso di rischi** per l'incolumità, la salute o il benessere psicofisico degli studenti o del personale docente o ATA, il **dirigente scolastico**:

- **adotta** – sentito il responsabile per il servizio di prevenzione e protezione, o su suo impulso – ogni **misura urgente** idonea a prevenire lo stato di pregiudizio che deriverebbe dai rischi, comprese, quando ciò sia indispensabile, la **sospensione totale o parziale delle attività didattiche**, l'evacuazione dell'edificio e l'inibizione dell'accesso ad esso, nonché l'individuazione, ove disponibili, di **soluzioni alternative** alla prosecuzione dell'attività scolastica all'interno dell'edificio.

Qualora il dirigente scolastico adotti tali misure per i motivi sopra indicati, lo stesso **non è perseguibile** per il reato di **interruzione di servizio pubblico** (di cui all'art. 340 c.p.);

- **informa** tempestivamente, **per iscritto**, l'**ente locale** proprietario dell'edificio scolastico – ai fini dell'adozione degli atti di competenza –, dandone **comunicazione al prefetto e all'autorità giudiziaria**.

Ai fini indicati, l'articolo 3 inserisce l'art. 25-*bis* nel d.lgs. 165/2001.

L'**articolo 4** stabilisce che l'**ente locale** proprietario dell'edificio scolastico, nell'ambito della **responsabilità** volta a **garantire** la sicurezza nell'ambito scolastico, è tenuto innanzitutto ad effettuare un **monitoraggio costante** dello stesso edificio. In particolare, a tal fine, deve:

- effettuare, con **cadenza almeno annuale**, un **sopralluogo** – i cui esiti sono riportati in una **relazione** da inviare al dirigente scolastico – per verificare le condizioni di fruibilità di tutti i locali, anche di quelli non utilizzati per la didattica – compresi i locali tecnici, i tetti e i sottotetti, i cortili e le altre aree esterne di pertinenza – nonché per accertare l'avvenuta verifica di vulnerabilità sismica e valutare la documentazione disponibile;
- effettuare una **valutazione della sicurezza**, qualora dal sopralluogo o da segnalazioni altrimenti ricevute ne emerga la necessità ai sensi delle **norme tecniche vigenti in materia di costruzioni**.

Le vigenti norme tecniche per le costruzioni sono contenute in allegato al [decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 17 gennaio 2018](#). Rileva, in particolare, per l'ambito in esame, il contenuto del capitolo 8 sulle **costruzioni esistenti**, in cui sono stabiliti i criteri generali per la valutazione della sicurezza e per la progettazione, l'esecuzione ed il collaudo degli interventi. Nello specifico, la **valutazione della sicurezza** di una struttura esistente, argomentata con apposita relazione, deve permettere di stabilire se l'uso della costruzione possa continuare senza interventi, ovvero debba essere modificato (declassamento, cambio di destinazione e/o imposizione di limitazioni e/o cautele nell'uso), ovvero, ancora, sia necessario aumentare la sicurezza strutturale, mediante interventi.

Con [circolare MIT del 21 gennaio 2019](#) sono stati forniti agli operatori del settore, ed in particolare ai progettisti, chiarimenti, indicazioni ed elementi informativi per una più agevole ed univoca applicazione delle norme tecniche per

le costruzioni

- sottoporre l'edificio a **verifica di vulnerabilità sismica**, qualora non effettuata in precedenza;
- sottoporre l'edificio a **verifica di agibilità** e compilare la **scheda** concernente l'agibilità e il danno nell'emergenza sismica (**AeDES**), in caso di eventi suscettibili di modificare la sicurezza antisismica dell'edificio; ripetere la verifica di vulnerabilità sismica qualora necessario dopo la verifica di agibilità.

La [scheda AeDES](#) per il rilevamento dei danni, il pronto intervento e l'agibilità per edifici ordinari nell'emergenza post-sismica è stata utilizzata per la prima volta in occasione del terremoto umbro-marchigiano del 1997 e poi è stata oggetto di alcuni aggiornamenti a fronte di eventi successivi. È stata, quindi, utilizzata in occasione del terremoto in Abruzzo del 2009, formalmente allegata all'Ordinanza 3753 del 6 aprile quale strumento per censire gli edifici danneggiati dal sisma, e, successivamente, in occasione del terremoto in Emilia-Romagna del 2012. La scheda AeDES, già pubblicata nel [DPCM 5 maggio 2011](#), è stata aggiornata con [DPCM 8 luglio 2014](#), che contiene il [manuale di compilazione](#) della stessa. Con DPCM 14 gennaio 2015 sono stati, inoltre, approvati la nuova scheda [GL-AeDES](#) di valutazione di danno e agibilità post-sisma per edifici a struttura prefabbricata o di grande luce ed il relativo [manuale operativo](#).

- **trasmettere al MIUR**, con **cadenza almeno annuale**, i dati, ai fini dell'aggiornamento dell'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica.

Con riferimento a quest'ultima previsione, si veda, *ante*, quanto evidenziato con riferimento al sistema informativo di acquisizione dei dati regionali in tempo reale.

Si valuti, dunque, l'utilità di tale previsione.

Inoltre, l'ente locale proprietario è tenuto a realizzare gli **interventi strutturali e di manutenzione necessari** per assicurare la sicurezza e adottare i **provvedimenti urgenti** per la tutela dell'incolumità e della salute in caso di pericoli gravi ed immediati. In particolare, a tali fini, deve:

- **attivarsi in tempi idonei** per garantire la sicurezza nell'ambito scolastico effettuando le **verifiche** necessarie a seguito del sopralluogo;
- **attivarsi in tempi idonei** qualora dal sopralluogo, dalla valutazione della sicurezza o dalla verifica di vulnerabilità sismica emerga la necessità di un intervento. In particolare, si tratta di **attivare tempestivamente le procedure e le misure per l'effettuazione degli interventi** necessari, tra cui rientrano il contatto con il servizio di informazione e di supporto tecnico per l'edilizia scolastica (di cui all'art. 8), la **richiesta di finanziamenti** o l'allocazione di risorse già disponibili;
- **provvedere immediatamente a inibire**, in modo parziale o totale, l'**accesso** all'edificio scolastico, previa comunicazione al prefetto, qualora dalle verifiche effettuate o da una segnalazione del dirigente scolastico o di un altro soggetto interessato emerga un pericolo grave e immediato per l'incolumità o per la salute di studenti e personale scolastico;
- **attivarsi per individuare soluzioni alternative** al fine di garantire la continuità didattica, in caso di inutilizzabilità, parziale o totale, dell'edificio scolastico.

Nomina di Commissari straordinari di Governo

L'**articolo 5** prevede che, nel caso di **grave inosservanza degli obblighi** in materia di sicurezza nell'ambito scolastico posti a carico dell'ente locale proprietario dell'edificio o di una sua **presunta impossibilità oggettiva** di adempiere ad essi, il **prefetto** assegna al medesimo ente locale un **termine congruo, ma perentorio**, per adottare i provvedimenti necessari.

Decorso inutilmente tale termine, il prefetto informa il Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della **nomina**, entro **30 giorni**, di un **Commissario straordinario del Governo** per la sicurezza nell'ambito scolastico presso l'ente locale proprietario dell'edificio scolastico interessato, con il compito di adempiere agli obblighi previsti a carico dello stesso ente locale. La nomina è effettuata ai sensi dell'art. 11 della L. 400/1988.

In base all'**art. 11 della L. 400/1988** può procedersi alla nomina di Commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge, al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. La nomina è disposta con DPR, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale.

Raccordo fra i piani di emergenza e di evacuazione degli edifici scolastici e il piano di protezione civile comunale

L'**articolo 6** prevede, anzitutto, che il **sindaco** - in qualità di autorità territoriale di protezione civile, nell'ambito delle attività di pianificazione di protezione civile – garantisce la **definizione di procedure di allertamento** in caso di emergenza e di procedure **per il trasferimento della popolazione scolastica** degli istituti scolastici di ogni ordine e grado presenti nel territorio comunale dalle aree di raccolta previste dal piano di evacuazione degli stessi istituti **alle aree di attesa previste dal piano di protezione civile**

comunale, garantendo la coerenza e il coordinamento di tali procedure con gli scenari di rischio e le strategie operative contenute nel piano comunale di protezione civile.

La disposizione, nel fare riferimento al sindaco quale autorità territoriale di protezione civile, richiama l'art. 3, co. 1, lett. c), del già citato Codice della protezione civile.

Secondo tale disposizione, infatti, fanno parte del Servizio nazionale della protezione civile i sindaci e i sindaci metropolitani, in qualità di autorità territoriali di protezione civile limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni.

Relativamente all'ambito delle attività di pianificazione di protezione civile, invece, richiama l'art. 12 del citato Codice (v. *ante*).

Con riferimento alle aree di attesa, si ricorda che nelle [Indicazioni operative per l'individuazione dei Centri operativi di coordinamento e delle Aree di emergenza](#) emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile in data 31 marzo 2015 viene precisato che "le Aree di emergenza sono luoghi destinati ad attività di protezione civile e devono essere preventivamente individuate nella pianificazione" di protezione civile e che, nell'ambito delle proprie competenze, le Amministrazioni locali individuano (tra le altre) anche le "aree di attesa della popolazione, nelle quali accogliere la popolazione prima dell'evento o nell'immediato post-evento".

Nel definire le succitate procedure, il sindaco **si coordina con i dirigenti scolastici** dei singoli istituti, anche sulla base di **protocolli** stipulati con gli uffici scolastici regionali competenti, che disciplinano le modalità di esecuzione delle procedure stesse.

Inoltre, il sindaco garantisce la **partecipazione** dei **genitori**, del **personale scolastico**, nonché degli **studenti**, al processo di elaborazione della pianificazione, nel rispetto delle previsioni dell'art. 18, co. 1, lett. a), del Codice della protezione civile.

La disposizione richiamata prevede che la pianificazione di protezione civile ai diversi livelli territoriali è finalizzata "alla definizione delle strategie operative e del modello di intervento contenente l'organizzazione delle strutture per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile e della risposta operativa per la gestione degli eventuali calamitosi previsti o in atto, garantendo l'effettività delle funzioni da svolgere con **particolare riguardo alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità**, in relazione agli ambiti ottimali di cui all'articolo 11, comma 3, definiti su base provinciale e comunale, quest'ultimo anche in forma aggregata".

Il co. 2 del medesimo articolo dispone invece che "è assicurata la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile", secondo forme e modalità, individuate con apposita direttiva, che garantiscano, in particolare, la necessaria trasparenza.

Infine, si prevede che le procedure previste devono essere rese note alla popolazione in ottemperanza agli **obblighi di informazione** previsti dall'art. 31, co. 2, del Codice della protezione civile.

La disposizione richiamata stabilisce che le componenti del Servizio nazionale della protezione civile, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, forniscono ai cittadini informazioni sugli scenari di rischio e sull'organizzazione dei servizi di protezione civile del proprio territorio, anche al fine di consentire loro di adottare misure di autoprotezione nelle situazioni di emergenza, in occasione delle quali essi hanno il dovere di ottemperare alle disposizioni impartite dalle autorità di protezione civile.

Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica

L'**articolo 7** attribuisce all'**anagrafe** nazionale dell'edilizia scolastica, a livello legislativo, l'ulteriore finalità di **consentire l'accesso** degli interessati a **informazioni** complete, aggiornate, fruibili e chiare sullo **stato degli edifici**, stabilendo che gli **strumenti** per garantire l'accessibilità a tali informazioni sono definiti con il **decreto** ministeriale – già previsto a legislazione vigente – che definisce anche la metodologia e le modalità di rilevazione per la realizzazione dell'anagrafe nazionale.

A tali fini, sostituisce l'art. 7 della L. 23/1996.

Si segnala che, con la sostituzione operata non risultano più presenti i contenuti dei co. 4 e 5 dell'art. 7 citato relativi, rispettivamente, alla realizzazione, da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano delle rispettive articolazioni dell'anagrafe nazionale e all'**autorizzazione di spesa**, pari, originariamente, a 200 milioni di lire annui a decorrere dal 1996.

Attraverso interlocuzioni informali con la Ragioneria generale dello Stato, si è appreso che le risorse sono incluse tra quelle appostate sul cap. 1392 dello stato di previsione del MIUR "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo".

Si valuti l'opportunità di un chiarimento.

Servizio di informazione e di supporto tecnico per l'edilizia scolastica

L'**articolo 8** dispone che il **MIUR** istituisce un **servizio di informazione e di supporto tecnico per l'edilizia scolastica**, al fine di fornire **supporto agli enti locali proprietari** degli edifici scolastici nello svolgimento dei propri compiti e nell'assolvimento dei relativi obblighi in materia di sicurezza nell'ambito scolastico.

In particolare, il servizio fornisce informazioni e consulenze in materia, tra l'altro, di accesso ai

finanziamenti, progettazione, gestione degli aspetti finanziari e delle gare d'appalto, individuazione e realizzazione di soluzioni alternative per garantire la continuità didattica.

Al riguardo si segnala, anzitutto, che, come *ante* ricordato, attualmente il compito di supporto dei soggetti programmatori e attuatori degli interventi è affidato alla struttura tecnica dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica, costituito presso il MIUR. Attività di presidio ed affiancamento agli enti locali sono svolte anche dalla già citata TFES.

Si valuti, dunque, l'opportunità di chiarire come la nuova previsione si coordini con il quadro vigente.

Più in generale, si ricorda che l'art. 5 del [DPCM 47/2019](#), recante il regolamento di organizzazione del MIUR, attribuisce al Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione, per quanto qui interessa, le attività di coordinamento connesse alla sicurezza nelle scuole e all'edilizia scolastica, in raccordo con le competenze delle regioni ed enti locali. All'interno di tale Dipartimento, la Direzione generale per lo studente, l'inclusione e l'edilizia scolastica si occupa, sempre per quanto qui interessa, della programmazione degli interventi strutturali e non strutturali nell'ambito delle attività connesse alla sicurezza nelle scuole e all'edilizia scolastica; dell'individuazione delle priorità in materia di edilizia scolastica; dello studio di soluzioni innovative per la messa in sicurezza e la rigenerazione del patrimonio immobiliare scolastico, con particolare attenzione al risparmio energetico, della gestione del Fondo unico per l'edilizia scolastica.

In base all'art. 7 dello stesso DPCM, al Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali spetta, invece, la gestione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica, in raccordo con la Direzione generale competente, e la cura delle intese per l'accesso ai dati della stessa da parte dei soggetti esterni.

Per completezza si ricorda, tuttavia, che - a seguito di quanto previsto dall'art. 6 del D.L. 104/2019 (L. 32/2019) - nella [seduta del 22 ottobre 2019](#), il Consiglio dei Ministri ha approvato con DPCM, per quanto qui interessa, un nuovo regolamento di organizzazione del MIUR, che non risulta ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

Fondo unico per l'edilizia scolastica

L'**articolo 9** prevede una **riorganizzazione del Fondo unico per l'edilizia scolastica** finalizzata, in particolare – in base a quanto evidenzia la relazione illustrativa –, a **superare** l'attuale **frammentazione delle fonti di finanziamento** disponibili presso diverse amministrazioni centrali e delle relative procedure di accesso.

Il **Fondo unico per l'edilizia scolastica** è stato istituito nello stato di previsione del MIUR (**cap. 7105**) dall'art. 11, co. 4-*sexies*, del **D.L. 179/2012** (L. 221/2012). In base alla norma istitutiva, nel Fondo devono confluire **tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato** comunque destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica.

Nei fatti, le linee di finanziamento degli interventi per l'edilizia scolastica sono numerose. In particolare, risorse sono appostate, oltre che su altri capitoli del MIUR, anche negli stati di previsione del MEF e della Presidenza del Consiglio-Dipartimento per la protezione civile: si vedano, al riguardo, la [pagina web dedicata](#) nell'ambito del sito del MIUR e l'apposito [tema web](#) predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati.

In base al **ddl di bilancio per l'anno 2020** e il triennio 2020-2022 (A.S. 1586), lo stanziamento del Fondo unico per l'edilizia scolastica ammonta a € 343,5 mln per il 2020, € 136,5 mln per il 2021 e 144,5 mln per il 2022.

Si segnala, peraltro che, durante l'esame parlamentare del D.L. 124/2019 (A.C. 2220-A), è stato inserito l'art. 58-*octies* che prevede l'istituzione di un'**apposita sezione** del Fondo, le cui risorse – pari a € 5 mln per il 2019 e a € 10 mln annui dal 2020 al 2025 – sono destinate a finanziare le esigenze urgenti e indifferibili di messa in sicurezza e riqualificazione energetica degli edifici scolastici pubblici, incluse quelle emerse a seguito delle verifiche di vulnerabilità sismica effettuate ai sensi dell'art. 2, co. 3, della OPCM 20 marzo 2003, n. 3274 (per le zone 3 e 4) e dell'art. 20-*bis* del D.L. 8/2017 (L. 45/2017) (per le zone 1 e 2).

Le disposizioni attuative, incluse le modalità di accesso alle risorse e le priorità degli interventi, sono stabilite con decreto del Ministro dell'istruzione, della ricerca e dell'università, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, sentiti i competenti dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Alla copertura degli oneri, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di conto capitale iscritto nello stato di previsione del MEF, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo allo stesso MEF.

In particolare, l'articolo **delega** il Governo ad adottare – **entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge – un **decreto legislativo**, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- assicurare che nel Fondo confluiscano le **risorse** destinate all'edilizia e alla sicurezza nell'ambito scolastico;
- garantire agli enti locali proprietari degli edifici scolastici l'**accesso alle risorse** del Fondo in base alla **programmazione nazionale triennale**;
- -prevedere procedure per **favorire l'adozione**, da parte degli enti locali proprietari, di **piani di edilizia scolastica** che prevedano gli interventi necessari a garantire la sicurezza degli edifici, la loro eventuale sostituzione provvisoria, la costruzione di nuovi edifici, e l'individuazione di misure alternative provvisorie per assicurare la continuità didattica, avvalendosi anche del servizio di informazione e di supporto tecnico per l'edilizia scolastica.

Si valuti l'opportunità di chiarire come si coordini la previsione di adozione di piani di edilizia scolastica da parte degli enti locali, con la previsione, a legislazione vigente, di una programmazione nazionale unica, predisposta sulla base delle richieste inviate alle regioni da parte degli stessi enti locali;

- assicurare che nella definizione dei **bilanci degli enti locali** proprietari e dei relativi **vincoli** sia data **priorità** agli **interventi per la sicurezza** nell'ambito scolastico, prevedendo altresì la possibilità per i

medesimi enti di **derogare a vincoli** e a restrizioni di bilancio per il finanziamento di tali interventi.

Si valuti l'opportunità di chiarire a quale tipologia di vincoli si intenda fare riferimento.

Si ricorda, infatti, che le limitazioni poste in capo agli enti locali riguardano il contenimento della spesa corrente, mentre gli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici rappresentano spese in conto capitale.

In particolare, si valuti l'opportunità di chiarire se si intenda concedere la possibilità di derogare al principio del pareggio del bilancio, consentendo, dunque, agli enti locali la possibilità di presentare, in virtù di tale deroga, un saldo di bilancio negativo.

Cultura della prevenzione e della sicurezza

L'**articolo 10** dispone che le istituzioni scolastiche contribuiscono alla **diffusione della cultura** della prevenzione e della sicurezza.

In particolare, stabilisce che la diffusione della cultura della prevenzione e della sicurezza, nonché della conoscenza di comportamenti consapevoli e di misure di autoprotezione – che, in base al testo, rientrano tra le attività di prevenzione non strutturale di protezione civile, di cui all'art. 2, co. 4, lett. e), del Codice della protezione civile – e che sono promosse anche nell'ambito della **Giornata nazionale della sicurezza delle scuole** – rientrano tra gli **obiettivi formativi** del primo e del secondo ciclo di istruzione.

Sulla base di quanto disposto dall'art. 1, co. 159, ultimo periodo, della **L. 107/2015**, il [DM 27 novembre 2015, n. 914](#) ha istituito, dal 2016, per il **22 novembre** di ogni anno (data dell'anniversario del crollo avvenuto nel 2008 al liceo "Darwin" di Rivoli), la **Giornata nazionale per la sicurezza nelle scuole**.

In occasione di tale data il MIUR organizza, insieme alle scuole, nonché sulla base della collaborazione con vari soggetti con i quali sono stati sottoscritti Protocolli di intesa (tra gli altri, INAIL, Cittadinanzattiva, Legambiente, Consiglio nazionale dei geologi), una serie di eventi finalizzati alla diffusione della cultura della sicurezza e alla gestione e prevenzione dei rischi.

[Qui](#) la pagina dedicata all'edizione 2019, dalla quale sono consultabili anche i vari Protocolli di intesa.

In particolare, l'articolo dispone che la **formazione** sui rischi connessi al territorio di appartenenza, sulle relative misure di prevenzione e di autoprotezione, sui piani di emergenza e di evacuazione della scuola e sul piano di protezione civile comunale è considerata parte integrante del quadro di riferimento della progettazione curricolare.

A tali fini, prevede che – **entro 90 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge – si procede a modificare il regolamento emanato con [DM 254/2012](#), recante Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del **primo ciclo d'istruzione**, e il regolamento emanato con DPR 89/2010, recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei **licei**.

Non viene, invece, specificato se devono essere apportate modifiche anche al regolamento emanato con DPR 88/2010, recante norme per il riordino degli **istituti tecnici**, e al regolamento emanato con DPR 87/2010, recante norme per il riordino degli **istituti professionali**, nonché al d.lgs. 61/2017, recante revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale (che, a decorrere dall'a.s. 2022/2023, determinerà l'abrogazione del DPR 87/2010).

Al riguardo, si valuti l'opportunità di un chiarimento.

Si ricorda che nelle vigenti [Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione](#) – emanate (in attuazione dell'art. 1, co. 4, del DPR 89/2009) con [DM 16 novembre 2012, n. 254](#) –, nell'ambito della disciplina **Scienze**, è ricompreso l'obiettivo di apprendimento, al termine della scuola secondaria di primo grado, relativo all'individuazione dei rischi sismici, vulcanici e idrogeologici della propria regione per pianificare eventuali attività di prevenzione.

Per il **secondo ciclo di istruzione**, il [DM 211/2010](#), recante le **Indicazioni nazionali per i licei**, emanato in attuazione del **DPR 89/2010**, non ricomprende contenuti specifici.

Per quanto riguarda gli **istituti tecnici** e gli **istituti professionali**, gli All. A del **DPR 88/2010** e del **DPR 87/2010** dispongono che, a conclusione dei percorsi, gli studenti sono in grado, tra l'altro, di padroneggiare l'uso di strumenti tecnologici con particolare attenzione alla sicurezza nei luoghi di vita e di lavoro, alla tutela della persona, dell'ambiente e del territorio.

Nelle **Linee guida** per il passaggio al nuovo ordinamento degli **istituti tecnici**, emanate, per il primo biennio, con [Direttiva 57/2010](#), e in quelle per il passaggio al nuovo ordinamento degli **istituti professionali**, emanate, sempre per il primo biennio, con [Direttiva 65/2010](#), un paragrafo specifico è dedicato alla formazione per la sicurezza, con particolare attenzione alla **sicurezza nei luoghi di vita e di lavoro**, alla tutela della persona, dell'ambiente e del territorio.

Anche per il secondo biennio e l'ultimo anno, la [Direttiva 4/2012 \(istituti tecnici\)](#) e la [Direttiva 5/2012 \(istituti professionali\)](#) contengono un paragrafo specifico dedicato alla **formazione alla sicurezza e al benessere nei luoghi di lavoro**.

Inoltre, si dispone che, oltre a quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di prevenzione degli incendi, ogni istituto scolastico del **primo** e del **secondo ciclo** di istruzione ha l'**obbligo di organizzare annualmente** - anche in collaborazione con le organizzazioni di volontariato di protezione civile di cui all'art. 32 del Codice della protezione civile, iscritte ai relativi elenchi territoriali o all'elenco nazionale di cui al successivo art. 34 - **un'esercitazione sulle misure di autoprotezione** per la prevenzione dei rischi

connessi ai pericoli presenti nel territorio, come individuati dal piano di protezione civile comunale, dal piano di emergenza dell'istituto scolastico e dal documento di valutazione dei rischi.

Le esercitazioni sono effettuate secondo modalità adeguate all'età degli studenti, tenendo conto dei soggetti maggiormente vulnerabili, dei soggetti con disabilità e delle diversità linguistiche, nonché prevedendo il coinvolgimento delle famiglie.

L'art. 32 del d.lgs. 1/2018, unitamente ai successivi artt. 33-42, contiene la disciplina delle organizzazioni di volontariato di protezione civile. In particolare, il co. 3 stabilisce che la partecipazione del volontariato al Servizio nazionale di protezione civile si realizza mediante enti del Terzo settore, compresi i Gruppi comunali, che svolgono l'attività di protezione civile, nonché mediante altre forme di volontariato organizzato appositamente costituite, per il perseguimento, senza scopo di lucro, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale concorrenti all'esercizio della funzione di protezione civile.

L'art. 34 del medesimo d.lgs. stabilisce che l'elenco nazionale del volontariato di protezione civile – costituito dall'insieme degli elenchi territoriali del volontariato di protezione civile, istituiti presso le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e dell'elenco centrale del volontariato di protezione civile, istituito presso il Dipartimento della protezione civile – rappresenta lo strumento operativo mediante il quale viene assicurata la partecipazione del volontariato organizzato alle attività di protezione civile. L'iscrizione nell'elenco costituisce requisito per la partecipazione alle citate attività, sul territorio nazionale o all'estero, nonché per lo svolgimento di attività formative ed addestrative nelle medesime materie.

Partecipazione civica in materia di edilizia scolastica

L'**articolo 11** prevede che agli studenti, al personale scolastico, alle famiglie e alla comunità di riferimento è garantito il diritto di **partecipare ai processi di ricostruzione pubblica degli edifici scolastici** a seguito di eventi calamitosi e ai processi di progettazione e costruzione di **nuovi edifici scolastici**.

Per promuovere tale partecipazione sono riconosciute, valorizzate e favorite tutte le **forme di autonoma iniziativa dei cittadini**, singoli e associati, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione.

La partecipazione dei cittadini si realizza mediante **condizioni, criteri e modalità uniformi e omogenei** nell'intero territorio nazionale, tenendo comunque conto delle specificità e delle differenze di contesto urbanistico, sociale, infrastrutturale ed economico.

Per consentire la partecipazione dei cittadini ai suddetti processi, ai cittadini deve essere fornita **un'adeguata informazione**, in forma semplice e accessibile a tutti, anche in modalità *open data*, con particolare riferimento agli obiettivi dei processi, alla loro realizzazione e ai loro esiti. E' assicurato il **confronto aperto**, basato sull'**ascolto attivo**, promuovendo lo scambio di opinioni e la formulazione di proposte, con l'obiettivo di pervenire ad un accordo. In particolare, si dispone che le **istituzioni competenti individuano luoghi e momenti** dedicati alla promozione e alla realizzazione dei processi partecipativi nelle comunità di riferimento, anche attraverso organismi già esistenti.

Supporto agli studenti vittime di eventi emergenziali

L'**articolo 12** intende assicurare interventi di **supporto psicologico, sociale ed educativo** agli **studenti minorenni** vittime di **eventi emergenziali** di protezione civile di cui all'art. 7 del Codice della protezione civile.

In base all'art. 7 del d.lgs. 1/2018, gli eventi emergenziali di protezione civile si distinguono in:

- a. emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
- b. emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;
- c. emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che, in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo. Per tale tipologia di emergenze è prevista l'emanazione della Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale da parte del Consiglio dei ministri.

In particolare, l'articolo stabilisce che agli studenti minorenni che necessitano di supporto sono assicurati interventi mediante la **presa in carico integrata di lungo periodo** relativa ai servizi erogati dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali, da definire con apposito **protocollo d'intesa**.

Al riguardo, si ricorda che il [D.M. 13 febbraio 2001](#) ha introdotto, tra gli interventi sanitari dedicati all'assistenza alle popolazioni colpite dalle catastrofi, anche l'attività di assistenza psicologica quale componente integrante del coordinamento operativo delle emergenze. Tale attività è stata ulteriormente dettagliata e specificata nella [Direttiva del Presidente del Consiglio 13 giugno 2006](#), che ha impegnato le regioni e le province autonome a istituire, in

relazione alle caratteristiche geosociali e all'entità dei rischi presenti nel proprio territorio, le equipe psicosociali per le emergenze – Epe.

Più in particolare, ha stabilito che l'equipe, in rapporto alle varie fasi dell'intervento ed agli specifici bisogni emergenti, deve poter operare nell'ambito del sistema di emergenza per interventi di contrasto sia ad eventi catastrofici ad effetto limitato che ad eventi catastrofici che travalicano le potenzialità di risposta delle strutture locali. Il personale, appartenente al Servizio sanitario regionale, integrato al bisogno con ulteriori risorse identificate nell'ambito di associazioni di volontariato, enti locali, nonché ordini professionali, deve essere preventivamente formato sui compiti da svolgere in situazioni di catastrofe collettiva ed addestrato tramite specifiche esercitazioni. I destinatari primari degli interventi di supporto psicologico-psichiatrico in emergenza sono le vittime dirette di eventi dirompenti ed improvvisi, indipendentemente dalla gravità dei danni materiali subiti. Debbono essere considerati potenziali destinatari anche i testimoni diretti di fatti gravemente lesivi, i familiari delle vittime, per quanto lontani da un diretto coinvolgimento, ed i soccorritori, volontari e professionisti che a qualsiasi titolo abbiano prestato il proprio aiuto alle vittime e ai sopravvissuti. Possono essere destinatari dell'intervento, oltre che i singoli individui, anche interi gruppi sociali quali famiglie, squadre di soccorso, *team* operativi e altri gruppi: in tali casi l'intervento è mirato al mantenimento o alla riacquisizione di relazioni positive e costruttive. Per l'attivazione di azioni supporto viene data priorità alle fasce più deboli della popolazione, fra cui i bambini e le persone con disabilità. La Direttiva del 2006 specifica che l'intervento psico-sociale si differenzia a seconda dei contesti in cui viene applicato, ma già in presenza di eventi catastrofici ad effetto limitato gli interventi essenziali a tutela della salute psichica della popolazione colpita prevedono l'accesso ai servizi di sostegno psicosociale presenti sul territorio per permettere loro una continuazione terapeutica. Per gli eventi catastrofici che travalicano le potenzialità di risposta delle strutture locali, sono previsti interventi a breve-medio termine rivolti, nella fase acuta, prevalentemente a: salvaguardia della popolazione attraverso l'allontanamento dalla zona di pericolo; adozione di tutte le misure sanitarie di primo soccorso; supporto emotivo immediato e soddisfacimento dei bisogni essenziali per la sopravvivenza. Successivamente, sono posti in essere, se ritenuti necessari, interventi legati all'adattamento della popolazione ad un complesso abitativo provvisorio ed alle conseguenze psicologiche, sociali e pratiche connesse agli esiti dell'evento disastroso. Nella fase a breve-medio termine l'equipe svolge quindi non solo attività rivolte al sostegno della popolazione ma anche funzioni volte a promuovere il ripristino delle reti di supporto sociale preesistenti o la creazione di reti alternative per il rafforzamento delle risorse locali e le strategie di solidarietà presenti all'interno delle comunità. In tale contesto è previsto, inoltre, l'accesso facilitato ai servizi sanitari e sociali, ai quali viene fornita la documentazione sulle persone a cui si è prestata assistenza in condizioni di emergenza e sugli interventi attuati. Vengono, inoltre, resi disponibili ai Servizi richiedenti le informazioni sulle valutazioni relative ai fattori di rischio e di vulnerabilità individuali e collettivi allo scopo di attuare revisioni periodiche e *follow-up* a lungo termine. In ambito internazionale si ricorda che, nel 2007, sono state pubblicate le [Linee guida sulla salute mentale e il supporto psicosociale nei contesti di emergenza](#), frutto di un lavoro biennale dell'Inter-Agency Standing Committee/IASC, organismo costituito nel 1992 a seguito della Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 46/182, che auspicava un maggior coordinamento tra le agenzie intergovernative e non governative impegnate nell'assistenza umanitaria. La Risoluzione indicava lo IASC come il principale strumento per facilitare le decisioni comuni in merito alle emergenze complesse e ai disastri naturali.

Nello specifico, il **protocollo**, da **adottare, entro 90 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge, mediante intesa in sede di Conferenza unificata, definisce le **iniziative specifiche di supporto**, tra le quali:

- a. l'attivazione, a carico delle aziende sanitarie locali o degli enti locali, di sportelli informativi gratuiti dedicati alle famiglie e agli studenti vittime degli eventi emergenziali per l'orientamento e l'informazione sui servizi socio-sanitari, sulle misure agevolative previste dallo Stato e sulle procedure applicabili;
- b. la previsione, in relazione alle esigenze specifiche di ciascun soggetto, di percorsi di supporto psicoterapeutico gratuito presso le strutture del Servizio sanitario nazionale o convenzionate.

Il protocollo, inoltre, assicura la **continuità** degli interventi attivati anche **in caso di trasferimento dello studente** in un territorio diverso da quello dove si è verificato l'evento emergenziale e favorisce il coordinamento delle attività dei servizi pubblici con quelle svolte dalle organizzazioni di volontariato.

Le prestazioni sono erogate dal Servizio sanitario nazionale con **esenzione** dalla partecipazione alla relativa **spesa sanitaria e farmaceutica**.

La compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria (*ticket*) è regolata da una serie di norme che fissano i criteri, gli ambiti e le modalità di applicazione della compartecipazione stessa (per approfondimenti, si rinvia alla [sezione dedicata](#) del sito istituzionale del Ministero della salute).

Nel caso di eventi emergenziali, il **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, mediante gli uffici competenti, **garantisce** il proprio sostegno attraverso il **supporto psico-sociale al personale scolastico**, alle **famiglie e agli studenti**, in raccordo con le regioni e gli enti locali interessati dall'evento e in collaborazione con le organizzazioni del Terzo settore.

Al riguardo, si ricorda che il 13 settembre 2016, sul sito del MIUR era stata data [notizia dell'inaugurazione dell'anno scolastico ad Amatrice](#) e ad altri comuni limitrofi, alla presenza del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. In particolare, il comunicato stampa evidenziava che le attività scolastiche sarebbero state integrate dalle attività delle Associazioni accreditate dal Miur, ossia Actionaid, Save the Children, Ido, Telefono Azzurro, Psicologi per il Mondo, Agire, Cesvi, che avrebbero assicurato un sostegno psicologico a studenti, genitori e docenti.

All'attuazione di tali previsioni si provvede senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Gratuito patrocinio

L'**articolo 13** dispone che i **soggetti danneggiati in conseguenza di eventi emergenziali** sono

ammessi al patrocinio a spese dello Stato anche in deroga ai limiti di reddito previsti dalla legislazione vigente per i procedimenti civili e amministrativi, nonché per la costituzione di parte civile nei procedimenti penali relativi al danno medesimo.

Si tratta di una previsione a valenza generale, non limitata agli studenti e al personale scolastico.

L'art. 24 della Costituzione, dopo aver riconosciuto il diritto di agire in giudizio per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi ed affermato l'inviolabilità del diritto alla difesa in ogni stato e grado del procedimento, stabilisce che ai non abbienti sono assicurati, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

L'attuazione di questo principio costituzionale è oggi assicurata dalla disciplina del patrocinio a spese dello Stato recata dagli artt. da 74 a 115 del **Testo Unico delle spese di giustizia** (DPR 115/2002).

Le condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato sono indicate nell'articolo 76 del TU, e riguardano il reddito imponibile dell'interessato, ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, che non deve essere superiore a € 11.493,82.

Sono peraltro **sempre ammesse al gratuito patrocinio**, a prescindere dalla situazione reddituale, le **persone offese da alcuni specifici reati**:

- maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.);
- pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 583-bis c.p.);
- violenza sessuale semplice e di gruppo (artt. 609-*bis* e 609-*octies* c.p.);
- atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* c.p.)
- atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.).

Inoltre, è ammesso al patrocinio a prescindere dai limiti di reddito anche il minore offeso da un reato di tratta di persone (artt. 600, 601 e 602 c.p.) o di sfruttamento sessuale (artt. 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quinquies*), di corruzione di minorenne (art. 609-*quinquies* c.p.) e di adescamento di minorenne (art. 609-*undecies* c.p.).

La disposizione in commento, senza novellare il TU citato, riconosce a tutti coloro che hanno subito un danno in conseguenza di eventi emergenziali definiti ai sensi dell'art. 7 del Codice della protezione civile il gratuito patrocinio nell'ambito del processo penale (per la **costituzione di parte civile**), e nei **procedimenti civili e amministrativi relativi al danno medesimo**.

Si valuti l'opportunità di inserire le deroghe alla disciplina del gratuito patrocinio nel Testo unico delle spese di giustizia.

Si ricorda, inoltre, che, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge è corredata di relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

L'intervento con legge è necessario perché si interviene in ambiti già regolati da disposizioni primarie.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Nell'art. 117 della Costituzione, l'edilizia scolastica non è menzionata.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha chiarito che nella relativa disciplina «si intersecano più materie, quali il **"governo del territorio"**, **"l'energia"** e la **"protezione civile"**, tutte rientranti nella competenza concorrente» (sentenze [62/2013](#), [284/2016](#) e, da ultimo, [71/2018](#)).

In particolare, con la sentenza 284/2016, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 153, della L. 107/2015 – che ha previsto che con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con la Struttura di missione per l'edilizia scolastica, dovevano essere ripartite tra le regioni le risorse destinate dal co. 158 alla costruzione di scuole innovative e dovevano essere individuati i criteri per l'acquisizione da parte delle stesse regioni delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione degli edifici – nella parte in cui non prevedeva che il decreto fosse adottato sentita la Conferenza unificata.

Con la sentenza n. 71/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 85, della L. 232/2016 (L. di bilancio 2017) – che ha disposto che l'INAIL doveva destinare risorse per la realizzazione di nuove scuole innovative e che con DPCM dovevano essere individuate le regioni ammesse alla ripartizione, assegnate le risorse disponibili e stabiliti i criteri di selezione dei progetti – nella parte in cui non ha previsto che il DPCM fosse adottato d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

La Corte ha, tuttavia, evidenziato che la particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e, più specificamente, della realizzazione di nuove scuole che rispondano ai requisiti della sicurezza strutturale e antisismica, e l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari, impongono che sia garantita continuità nell'erogazione delle risorse finanziarie e che restino, di conseguenza, «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti.

Rilevano, inoltre, le materia **"ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti**

pubblici nazionali", e **"ordinamento civile e penale"**, di cui, rispettivamente, all'art. 117, secondo comma, lett. g) ed l), Cost., affidate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Per altri profili, rilevano le materie **"tutela e sicurezza del lavoro"** **"tutela della salute"**, **"protezione civile"**, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., affidate alla competenza legislativa concorrente.

Infine, rileva la materia **"sistema tributario e contabile dello Stato"**, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Rispetto degli altri principi costituzionali

In relazione a quanto previsto dall'art. 11, si ricorda che l'**art. 118, quarto comma**, della Costituzione dispone che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

In relazione a quanto previsto dall'art. 5, si ricorda che, in base all'**art. 120** della Costituzione, il potere sostitutivo spetta al Governo, nei confronti delle regioni e degli enti locali, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Al riguardo, in diverse occasioni (tra cui, [sentenza 165/2011](#)) la Corte costituzionale ha ricordato come "L'esercizio del potere sostitutivo deve compiersi – sempre secondo l'art. 120 Cost. – in base alle procedure stabilite dalla legge a garanzia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. In attuazione dell'art. 120 Cost., inoltre, l'art. 8 della L. 131/2003 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari e che, solo decorso inutilmente detto termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, assume i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Nei casi di assoluta urgenza, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari, i quali sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza unificata, che possono chiederne il riesame".

Inoltre, nella [sentenza 236/2004](#), la Corte ha evidenziato che la disposizione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. "è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità, che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente". Ha, altresì, evidenziato che "La previsione del potere sostitutivo fa sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari".

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non risultano lavori legislativi in corso sull'argomento.

Formulazione del testo

All'art. 1, co. 3, e ovunque ricorra nel testo, si valuti l'opportunità di fare riferimento – piuttosto che al "personale non docente" – al personale amministrativo, tecnico, ausiliario, oltre che, in alcuni casi, ai dirigenti scolastici.

All'art. 3, co. 1, capoverso co. 25-*bis*, co. 2, lett. a), occorre fare riferimento all'art. 32 e non all'art. 33 del d.lgs. 81/2008.

All'art. 6, co. 2, la parola "mediante" dovrebbe essere sostituita con le parole "sulla base di".

All'art. 10, co. 3, occorrerebbe fare direttamente riferimento agli atti da modificare, senza citare il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Governo.