

I cittadini e l'accesso alle informazioni

Abstract



XVI Rapporto sulla sicurezza delle scuole - 2018

Sintesi dei principali risultati

Il **XVI Rapporto di Cittadinanzattiva**, presentato a Roma il 27 settembre 2018, fa il punto sulla sicurezza delle scuole italiane, attraverso i dati ricavati da **tre tipologie prevalenti di fonti: ufficiali e/o istituzionali**, ad esempio del Miur, del Governo, dell'Inail e, per quanto riguarda gli episodi di crolli nelle scuole, le rassegne stampe locali e nazionali; una **attività di monitoraggio civico** all'interno di edifici scolastici di Molise, Abruzzo, Calabria e Sicilia che ci ha permesso di portare alla luce alcuni casi emblematici di scuole insicure; un report scaturito dall'invio, da parte di Cittadinanzattiva, di **istanze di accesso civico a 7.252 Comuni, Province e Città metropolitane, relative a 6.556 edifici scolastici di 20 Regioni**, per fornire un quadro più aggiornato rispetto alla sicurezza sismica e avere informazioni dettagliate rispetto alle certificazioni e agli investimenti degli Enti locali sulle indagini sui solai e la manutenzione ordinaria e straordinaria di questi istituti.

Il quadro che ne emerge, come si avrà modo di leggere in questa sintesi e nel Rapporto integrale, ci permette di ipotizzare la cifra di **15/20 miliardi di euro** come indispensabile per ristrutturare o ricostruire, almeno in parte, cominciando dai casi più urgenti, il nostro patrimonio edilizio scolastico.

Ci preme anche sottolineare quanto questa indagine mostri con estrema gravità la situazione di **emergenza in cui si trovano numerose scuole del Sud** del nostro Paese, perché, più che in altre aree, scontano gravi ritardi nella manutenzione e anche nell'adempimento alle norme e alle certificazioni di sicurezza richieste dalla legge.

DATI DI CONTESTO (FONTI UFFICIALI)

Quante scuole: nell'anno scolastico 2017-2018, risultano all'appello 42.435 edifici scolastici, 7.682.635 studenti in 370.611 classi. 245.723 gli alunni con disabilità, 787.936 quelli con cittadinanza non italiana.

Anno di costruzione: il 32% delle scuole è stato costruito dopo il 1976, il 27% tra il 1961 e il 1975, il 12% tra il 1946 e il 1960, l'8% tra il 1921 e il 1945, il 4% tra il 1900 e il 1920, il 3% nell'800, l'1% prima dell'800. Per un restante 12% manca tale informazione. Dunque, **più di una scuola su due (55%) è stata costruita prima del 1974**, anno di entrata in vigore della normativa antisismica.

Più di due scuole su cinque in zona ad elevata sismicità

Ben 18.665 gli edifici scolastici che si trovano in zone ad elevato rischio sismico (zona sismica 1 e 2), in particolare in **Sicilia** (3.832), **Campania** (3.458) e **Calabria** (2.399).

In realtà l'intero territorio italiano va considerato a rischio sismico per la frequenza e l'intensità dei fenomeni sismici che si susseguono ma anche per la vulnerabilità molto elevata, per la notevole fragilità del patrimonio edilizio (non solo scolastico), del sistema infrastrutturale, industriale, produttivo. L'altro elemento critico è la cosiddetta esposizione, che si attesta su valori altissimi, a causa dell'alta densità abitativa e della presenza di un patrimonio storico, artistico e monumentale unico al mondo.

Documenti di valutazione rischi e Piani di emergenza a macchia di leopardo

Secondo i dati ufficiali del MIUR (Anagrafe dell'edilizia scolastica, 2013), circa il 90% delle scuole italiane è dotato del Documento di valutazione dei rischi e il 71% ha il Piano di emergenza. Diffusissime e frequenti nella maggioranza delle scuole le prove di evacuazione, secondo la rilevazione di Cittadinanzattiva dello scorso anno, anche se in percentuale molto diversa a seconda dei vari tipi di rischio: l'88% le svolge sul rischio sismico, l'80% sul rischio incendio, l'8% su quello idrogeologico e il 2% su quello vulcanico.

In aumento gli incidenti a scuola per gli insegnanti, stabili per gli studenti

Secondo la banca dati dell'Inail (aggiornata ad aprile 2018), nel 2017 si sono registrati 15.510 incidenti a scuola che hanno coinvolto insegnanti (erano stati 15.043 nel 2016) e 80.699 quelli che hanno coinvolto studenti (80.725 nel 2016). 726 le menomazioni permanenti che hanno interessato il corpo docente e 143 invece per gli studenti.

Barriere architettoniche: ancora inaccessibile quasi una scuola su tre. Record negativo al Sud

Dai dati 2015 del Miur risulta che, a livello nazionale, il 29% delle scuole non ha ancora adottato accorgimenti per superare le barriere architettoniche, con punte dell'84% in Calabria, del 51% in Sicilia e del 50% in Campania. Regioni virtuose la Valle d'Aosta, dove le barriere architettoniche interessano solo il 3% delle scuole, il Piemonte (12%), Veneto (13%), FVG (14%). A livello nazionale, gli accorgimenti per rendere accessibili gli edifici scolastici riguardano nel 78% dei casi la presenza di rampe all'accesso; nel 74% l'ampiezza delle porte pari o superiore a 90 cm.; nel 70% la presenza di almeno un servizio igienico per disabili. Il 54% ha provveduto alla rimozione delle barriere nei percorsi interni all'edificio; il 51% presenta scale a norma; il 46% dispone di percorsi esterni accessibili; il 33% possiede ascensori per il trasporto di persone con disabilità motorie, il 15% è provvisto di servoscala e/o piattaforma elevatrice.

Il 7% delle scuole ha meno di 30 alunni

Si contano 2.822 scuole (quasi il 7% del totale) con meno di 30 studenti. In particolare le stesse si trovano in Calabria (389), Campania (309), Sicilia (308). Il tema della loro rivitalizzazione o, al contrario, del loro accorpamento è strettamente legato alle politiche complessive del ripopolamento e dello sviluppo delle aree interne. Coinvolgere la popolazione locale in questi percorsi decisionali diventa decisivo ed imprescindibile.

50 crolli nelle scuole nell'a.s. 2017-2018, record degli ultimi 5 anni

Ben cinquanta gli episodi di crolli e di distacchi di intonaco registrati da Cittadinanzattiva, tramite la stampa locale, tra settembre 2017 e settembre 2018. Considerando un anno scolastico di circa 200 giorni, **parliamo di più di un episodio ogni 4 giorni di scuola**. Ad essere interessate in particolare scuole della Campania (8 casi), del Lazio (7) e della Lombardia (6). Tali casi hanno provocato il ferimento, per fortuna lieve, di 10 bambini e bambine, di 2 docenti e di 1 addetta alle pulizie.

Questi si aggiungono ai 156 censiti nei precedenti anni scolastici (36 nel 2013/14, 45 nel 2014/15, 31 nel 2015/16, 44 nel 2016/17), per un totale di 206 episodi in cinque anni.

Crolli nelle scuole



fonte: Cittadinanzattiva - XVI Rapporto sulla sicurezza delle scuole, 2018

Anche grazie a queste segnalazioni e alle conseguenti proposte presentate alle Istituzioni nazionali, ha preso avvio nel 2016 uno specifico filone di finanziamento riguardante le **indagini diagnostiche di soffitti e solai**. Tale finanziamento ha avuto una così elevata adesione da parte dei Comuni che nel 2017 il Governo in carica ha deciso non solo di finanziarne una seconda annualità ma di prevedere anche dei finanziamenti ad hoc per gli interventi necessari nei casi in cui l'esito dell'indagine fosse risultato negativo. Confidiamo nel fatto che anche l'attuale Governo prosegua nel sostegno di questo tipo di indagini ed interventi "di emergenza" per scongiurare quanto più possibile il verificarsi di tali episodi, per lo più legati alla carenza di manutenzione.

I CITTADINI CHIEDONO, LE AMMINISTRAZIONI RISPONDONO? LA NOSTRA INDAGINE BASATA SULL'ACCESSO CIVICO

Tra febbraio 2017 e maggio 2018 è stato avviato da Cittadinanzattiva un monitoraggio finalizzato ad ottenere, tramite l'istanza di accesso civico, dati ed informazioni utili nell'ambito dell'edilizia scolastica. Le richieste sono state rivolte a **7.252 Comuni, Province e Città metropolitane**, in quanto enti proprietari degli edifici scolastici e responsabili della loro sicurezza. La scelta è stata motivata dal fatto che gran parte dei dati relativi all'edilizia scolastica non sono ancora stati riversati nell'Anagrafe dell'Edilizia scolastica o non sono aggiornati.

L'esito dell'indagine fa emergere una **serie di criticità relative alla reale comprensione e applicazione della normativa sulla trasparenza da parte dei dipendenti pubblici**. Le risposte delle pubbliche amministrazioni, nella grande maggioranza dei casi, denotano una grande difformità nell'attuazione della legge e una scarsa conoscenza delle linee guida dell'Anac.

Di seguito si riporta un elenco sintetico delle tipologie di risposte negative ricevute a seguito dell'indagine:

- Istanza respinta e improcedibile per mancanza di obbligo di pubblicazione e per appesantimento dei carichi di lavoro
- Problemi di insufficiente dotazione organica degli uffici
- Accesso consentito solo presso il Comune
- Rinvio alle Anagrafi regionali e all'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica
- Accesso negato per adozione di regolamenti interni difformi dalla norma generale
- Richiesta di obblighi formali non dovuti (ad esempio più di una amministrazione accetta la richiesta di accesso solo su propri moduli)
- Richiesta di spese non dovute per il rilascio di documenti
- Richiesta di ridefinizione dell'oggetto e dei contenuti dell'istanza
- Riferimento alla normativa relativa all'accesso agli atti cosiddetto "procedimentale"

Alle relative PEC ha risposto il 22% degli Enti contattati, con alcune Regioni più virtuose nel rispondere come Trentino Alto Adige (40%), Toscana (36%), Umbria e Veneto (34%), Emilia Romagna e Liguria (33%), Marche (32%), altre assai meno come Lazio (11%), Abruzzo (10%), Campania (9%), Calabria (5%). In totale i dati ricevuti ci permettono di fotografare la situazione in cui versano, dal punto di vista della sicurezza sismica e sicurezza strutturale, **6.556 edifici scolastici**.

Il 44% degli edifici del campione esaminato è stato costruito prima del 1971. Le scuole più recenti sembrerebbero localizzati soprattutto nelle regioni del Nord (52%).

Rischio alluvione

Sebbene circa 6mila edifici scolastici si trovino in aree a rischio alluvione, solo per il **9% delle scuole monitorate è stato adottato il Piano di gestione del rischio alluvione**. La Sardegna emerge come regione virtuosa, poiché il Piano è attuato per oltre un terzo delle scuole (36%), al contrario in Abruzzo, Puglia e Sicilia lo stesso è presente solo nell'1%. Ma soprattutto emerge una situazione di non controllo visto che ci sono Regioni che non forniscono risposte su quasi la totalità del campione di scuole di loro competenza, come la Calabria (94% di non risponde) e l'Emilia Romagna (82%).

Rischio sismico

Solo per il 29% delle scuole è stata effettuata la **verifica di vulnerabilità sismica**; fanalino di coda Calabria (solo 2% con verifica), Campania (4%) e Sicilia (7%), regioni in cui insistono un maggior numero di scuole in zone ad elevata sismicità.

Entro dicembre tale verifica dovrà essere effettuata in tutte le scuole e, ad oggi, solo il 37% delle richieste è stato finanziato.

La **microzonazione sismica** (sul territorio) ha interessato poco meno di una scuola su tre (31%), con punte positive in FVG (72%) ed Umbria (65%) e dati assai negativi per la Puglia (solo l'1%) e il Piemonte (5%).

Solo il 9% delle scuole è stato **migliorato dal punto di vista sismico** e ancor meno (5%) è stato **adeguato sismicamente**. Sul miglioramento sismico, va meglio per le scuole del Molise (dove l'intervento è stato effettuato nel 41% delle scuole) e la Valle D'Aosta (40%), molto male per quelle del Lazio e della Sicilia (3%).

REGIONE	VERIFICA VULNERABILITÀ SISMICA	MICROZONAZIONE SISMICA (SUL TERRITORIO)	MIGLIORAMENTO SISMICO	ADEGUAMENTO SISMICO
Valle d'Aosta	20%		40%	
Piemonte	17%	5%	8%	4%
Lombardia	25%	16%	8%	5%
Liguria	49%	12%	7%	3%
Emilia Romagna	28%	30%	7%	2%
Veneto	30%	30%	11%	6%
Friuli Venezia Giulia	37%	72%	17%	16%
Trentino A.A.	31%		22%	6%
NORD	53%	43%	7%	4%
Toscana	33%	55%	11%	6%
Marche	41%	49%	23%	7%
Umbria	59%	65%	25%	11%
Lazio	8%	15%	3%	2%
CENTRO	36%	44%	17%	7%
Abruzzo	51%	44%	9%	26%
Molise	52%	41%	41%	28%
Basilicata	32%	15%	18%	18%
Campania	4%	7%	6%	4%
Calabria	2%	45%	10%	5%
Puglia	11%	1%	5%	1%
Sicilia	7%	18%	3%	5%
Sardegna				
SUD	11%	13%	5%	6%
ITALIA	29%	31%	9%	5%

Fonte: XVI Rapporto sulla sicurezza delle scuole, 2018 – Cittadinanzattiva

Italia a tre velocità sugli adempimenti per la sicurezza strutturale. Solo un quarto delle scuole ha l'agibilità/abitabilità, poco più della metà il collaudo.

Solo il 26% degli edifici censiti con questa indagine è in possesso della **certificazione di agibilità/abitabilità**, con punte positive in Liguria, FVG e Trentino Alto Adige (50%) e negative nel Lazio (9%).

Più incoraggiante la situazione relativa al **collaudo statico** degli edifici scolastici secondo cui il 53% ne è in possesso, il 19% ne è privo; nel 28% non è stata fornita la risposta. Piuttosto preoccupante la situazione del Lazio, dove, fra le scuole censite, solo il 14% ha il collaudo statico. Non molto meglio per la Campania (17%). Più virtuose il Piemonte (90%), e il Trentino Alto Adige (84%). Anche se per gli edifici costruiti prima del 1971 non c'era l'obbligo di tale certificazione, i dati mostrano una situazione preoccupante che richiederebbe puntuali verifiche e controlli.

Non soddisfacenti i dati relativi alla **certificazione di prevenzione incendi**, in possesso di una scuola su

tre. Meglio il Trentino Alto Adige (69%), il Veneto e la Lombardia (52% del campione). Nessuna scuola calabrese, secondo la nostra indagine, sembra in possesso di tale certificazione e anche il Lazio è messo assai male (lo possiede solo il 6%). Anche per questa certificazione è scattata la proroga al 31 dicembre 2018.

SCUOLE IN POSSESSO DI:				
REGIONE	AGIBILITA/ ABITABILITA'	COLLAUDO STATICO	PREVENZIONE INCENDI	AGIBILITA' IGIENICO- SANITARIA
Valle d'Aosta	40%	60%	40%	100%
Piemonte	41%	90%	32%	72%
Lombardia	41%	74%	52%	62%
Liguria	50%	43%	32%	1%
Emilia Romagna	23%	55%	38%	16%
Veneto	31%	57%	52%	66%
Friuli V. G.	49%	70%	44%	80%
Trentino A.A.	50%	84%	69%	78%
NORD	63%	61%	64%	67%
Toscana	32%	56%	28%	32%
Marche	23%	50%	45%	34%
Umbria	24%	43%	24%	12%
Lazio	9%	14%	6%	18%
CENTRO	22%	21%	19%	18%
Abruzzo	26%	31%	10%	26%
Molise	38%	66%	34%	48%
Basilicata	18%	73%	44%	29%
Campania	11%	17%	17%	18%
Calabria	12%	20%	0	10%
Puglia	22%	65%	41%	26%
Sicilia	12%	54%	23%	27%
Sardegna	24%	33%	12%	18%
SUD	15%	18%	17%	15%
ITALIA	26%	53%	33%	36%

Fonte: XVI Rapporto sulla sicurezza delle scuole, 2018 – Cittadinanzattiva

Il 26% delle scuole del nostro campione ha richiesto l'indagine diagnostica su solai e controsoffitti, con punte del 45% in Sardegna e del 43% in Piemonte. Assai indietro su questa verifica le scuole del Lazio (3%) e della Campania (5%).

In generale emergono **notevoli disomogeneità tra le varie aree del Paese** in merito a questi adempimenti: il **Sud arranca**, poiché solo il 17% delle scuole ha il certificato di prevenzione incendi, il 15% quella igienico-sanitaria, il 15% quello di agibilità, il 18% il collaudo statico; **un po' meglio al Centro**, dove il 19% ha il certificato di prevenzione incendi, il 18% quella igienico-sanitaria, il 22% quella di agibilità e il 21% il collaudo statico; **decisamente più positivi i dati al Nord**, con il 64% delle scuole in possesso del certificato di prevenzione incendi, il 67% quello di agibilità igienico-sanitario, il 63% ha l'agibilità e il 61% ha effettuato il collaudo statico.

Manutenzione ordinaria e straordinaria: si investe di più ma con grandi differenze regionali

Sul campione di scuole esaminate, sono stati realizzati nel 27% dei casi interventi di manutenzione ordinaria e nel 19% di manutenzione straordinaria. Gli enti locali sono intervenuti tempestivamente, in media, nell'86% delle richieste ordinarie e nel 49% di quelle straordinarie. Sempre tempestive (100%) le risposte degli enti locali del Veneto, Trentino Alto Adige, Umbria e Basilicata per le richieste ordinarie; altrettanto per le richieste straordinarie quelle della Valle D'Aosta e del Trentino Alto Adige.

A livello di risorse investite, si parla in media di **oltre 50 mila euro per gli interventi di manutenzione ordinaria e di oltre 228mila euro per quelli straordinari**, con grandi differenze regionali: nel primo caso,

ad investire di più è la Lombardia (quasi 119mila euro), meno la Puglia (2.943 euro) e la Calabria (2.440 euro); nel secondo caso ad investire di più è stato l'Abruzzo (1 milione e 316mila euro), meno il Trentino Alto Adige (31.687 euro).

Emergenze: pronto un Comune su quattro

Ben pochi i Comuni che si dichiarano pronti a gestire eventuali emergenze. A livello nazionale, si dice pronto del tutto il 24% del nostro campione, in parte l'11%. Ma la percentuale sale al 60% per il FVG e scende al 7% in Campania, 3% in Basilicata e all'1% in Calabria.

Le nostre proposte

Procedure snelle e rapidità negli interventi

Dal momento dell'approvazione di un progetto finanziato per la ristrutturazione/realizzazione di un edificio scolastico all'avvio dei lavori, oggi occorrono in media due anni, a causa dell'eccessivo numero di passaggi da un ente all'altro. Occorre intervenire, come promesso dal Ministro Bussetti, per ridurre drasticamente alcuni di questi passaggi, a partire dalla ricostruzione delle scuole nelle zone colpite dal sisma del Centro Italia che richiedono una accelerazione immediata.

Controlli serrati

Sui lavori di edilizia scolastica, occorre garantire un controllo ferreo, individuando figure specifiche e prevedendo sanzioni economiche e penali, qualora si accertino responsabilità sulla mancata o errata esecuzione dei lavori.

Modifiche normative

È tempo di rivedere alcune importanti normative per chiarire le responsabilità in materia di sicurezza scolastica (legge 81/2008) e per ripensare gli spazi superando la prospettiva "aula centrica" (decreto ministeriale del 18/12/1975).

Anagrafe incompiuta

Per accelerare l'avvento della nuova Anagrafe dell'edilizia scolastica, è necessario che il Miur garantisca un supporto operativo alle Città metropolitane e alle Province e renda noto i tempi, le modalità di realizzazione e i costi della nuova Anagrafe.

Sicurezza sismica

Chiediamo a tutte le amministrazioni comunali e provinciali di considerare prioritaria la verifica di vulnerabilità sismica per tutte le scuole e, nei casi di emergenza, di adottare provvedimenti per lo spostamento in locali provvisori delle scuole maggiormente a rischio e di cui non si conosce l'esito di vulnerabilità sismica.

Cultura della sicurezza

Chiediamo al Miur di definire annualmente, con tutti i soggetti competenti, un Piano delle attività da proporre alle scuole per la Giornata nazionale della sicurezza. Chiediamo all'Anci di verificare che tutti i Comuni adottino i Piani comunali di emergenza e li raccordino efficacemente con quelli messi in atto dalle scuole.

Amministrazioni trasparenti

Chiediamo a tutte le pubbliche amministrazioni, a cominciare dalle scuole, di garantire ai cittadini l'accessibilità alle informazioni e documentazioni relative allo stato degli edifici scolastici, agli interventi previsti, agli appalti di edilizia scolastica, di ristorazione nelle scuole e di approvvigionamento delle forniture. Chiediamo al Miur: che fine hanno fatto le 51 scuole innovative?