



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
13/074/CR10/C9**

**AUDIZIONE DINANZI ALLA COMMISSIONE VII DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI
NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SULL'EDILIZIA SCOLASTICA IN ITALIA**

Premessa

Il quadro di contesto è caratterizzato da un rilevante divario tra il fabbisogno di interventi e le risorse disponibili e la frammentazione degli interventi che determina la difficoltà ad attuare un piano organico di edilizia scolastica connesso alla programmazione del dimensionamento scolastico e dell'offerta formativa, nonché a prevedere sistematici piani di manutenzione e sviluppo degli edifici.

Per superare tali generali criticità vi è necessità di rilanciare una visione programmatica, all'interno di un piano organico che non si limiti ad operazioni di manutenzione straordinaria ed a mettere in sicurezza gli immobili scolastici, ma che sia capace di orientare uno sviluppo di lungo periodo per una scuola più moderna, tecnologicamente all'avanguardia, che riconosca anche negli ambienti di apprendimento un elemento fondamentale per il migliore sviluppo degli apprendimenti e della crescita degli studenti.

Principio animatore di una rinnovata azione è la riaffermazione della centralità della scuola nella vita economica, culturale e sociale del proprio territorio; l'obiettivo è ripartire dalla scuola per incrementare sempre più i valori di crescita del capitale umano e per contribuire alla qualità ed alla competitività dei territori. Occorre sviluppare i presupposti affinché la scuola sempre più risulti, da una parte, adeguata ed attuale rispetto alle prioritarie esigenze educative e formative anche nelle modalità innovative richieste dallo sviluppo tecnologico e dal contesto e, dall'altra, quale nodo di una rete culturale e sociale che si estenda a tutta la comunità locale nei diversi momenti della giornata per costituire il riferimento del territorio e del sistema sociale.

Si tratta, in sintesi, di riconoscere la scuola come il motore sociale, civile ed economico del Paese, e per questo superare una visione residuale ed emergenziale dell'edilizia scolastica, giungendo ad un piano di centralità del rinnovamento degli ambienti di apprendimento, con investimenti di lungo periodo, caratterizzati da una programmazione efficace, che necessita di una governance condivisa tra i diversi livelli istituzionali coinvolti.

La situazione dell'edilizia scolastica in Italia

Condividiamo con la Commissione della Camera l'estrema gravità della situazione dell'edilizia scolastica nel nostro paese.

I dati rappresentati sia dalla Commissione nella relazione che avvia l'indagine conoscitiva, nonché dal MIUR, nella relazione rilasciata in sede di audizione, sarebbero sufficienti per confermarlo.

Ma ci sono anche altre recenti indagini, di livello nazionale:

- il “X Rapporto su sicurezza, qualità e comfort degli edifici scolastici” di Cittadinanzattiva;
- il dossier dell'Unione delle Province Italiane “Le funzioni, i dati, le competenze, la sicurezza degli edifici scolastici” del 2012;
- il XIII rapporto di Legambiente sulla “Qualità dell'edilizia scolastica, delle strutture e dei servizi”.

I numeri, riferiti proprio dalle indagini sopra richiamate, sono una conferma della permanenza delle tradizionali problematiche del patrimonio scolastico italiano:

- il 40% degli edifici scolastici è stato costruito negli anni 1961 – 1980;
- metà degli edifici non possiede la certificazione di agibilità, più del 70% non possiede il certificato di prevenzione incendi;
- meno di un terzo degli edifici in Comuni a rischio sismico (zona 1 e 2) ha una verifica di vulnerabilità sismica;
- oltre il 30% degli edifici necessita di interventi di manutenzione straordinaria.
- il 46% degli edifici monitorati non ha una palestra al proprio interno, in un terzo dei casi i cortili sono usati come parcheggio, un terzo delle scuole non è dotato di aule computer e quasi la metà è priva di laboratori didattici.
- per i 191.037 studenti disabili inseriti nelle nostre scuole l'ascensore è assente nel 54% degli edifici e non funzionante nel 14% di quelli che ne sono dotati; le barriere architettoniche sono presenti nel 18% delle mense, nel 14% all'ingresso, nel 13% dei laboratori, nel 12% dei cortili, nell'11% delle aule e dei laboratori multimediali, nell'8% delle palestre. Nel 34% delle scuole non esistono bagni per disabili.

La funzione di programmazione regionale e la legge 23/1996

L'edilizia scolastica, per sua natura, ha una governance multilivello, che coinvolge lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali proprietari degli immobili.

La competenza programmatica in materia di edilizia scolastica viene assegnata alle Regioni con la legge n. 23/1996 "Norme per l'edilizia scolastica", che all'art. 4, comma 2 recita:

"la programmazione dell'edilizia scolastica si realizza mediante piani generali triennali e piani annuali di attuazione predisposti e approvati dalle regioni, sentiti gli uffici scolastici regionali, sulla base delle proposte formulate dagli enti territoriali competenti sentiti gli uffici scolastici provinciali, che all'uopo adottano le procedure consultive dei consigli scolastici distrettuali e provinciali".

Anche il DLgs. n. 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali), agli artt. 138 e 139, nel ripartire le competenze tra Province e Comuni, riconosce la funzione di programmazione regionale.

Per altro ciò non potrebbe essere diversamente, poiché i piani di sviluppo dell'edilizia scolastica sono strettamente correlati alla programmazione regionale dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e dell'offerta formativa, nonché dei servizi di trasporto e di diritto allo studio.

In tal senso la Legge 23/96 ha introdotto nel settore elementi importanti, che hanno superato interventi dettati da leggi specifiche dettate da emergenze:

- riconosce le strutture edilizie come elemento fondamentale e integrante del sistema scolastico
- riserva l'attività programmatica in materia di edilizia scolastica alle Regioni che la attuano attraverso Piani triennali e piani di attuazione annuale (fino ad allora gli interventi erano affidati a leggi specifiche dettate da emergenze)
- prevede l'assegnazione di fondi statali a supporto dell'attività di programmazione
- attribuisce a Province e Comuni la competenza in materia di fornitura, costruzione, manutenzione ordinaria e straordinaria (compresi l'adeguamento e la messa a norma) degli edifici adibiti ad uso scolastico, nonché le forniture (acqua, luce, gas, telefono, riscaldamento) con i relativi impianti e le spese dell'arredamento
- stabilisce che i Comuni hanno la competenza sulle scuole dell'obbligo e le Province su tutte le scuole superiori (prima alcune scuole superiori erano di competenza comunale)
- Istituisce l'Osservatorio per l'edilizia scolastica con compiti di promozione, di indirizzo e di coordinamento delle attività di studio, ricerca e normazione tecnica (ha lavorato solo fino all'anno 2001)

- Prevede l'istituzione dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico, articolata per Regioni costituisce lo strumento conoscitivo fondamentale ai fini dei diversi livelli di programmazione degli interventi nel settore

I finanziamenti

Gli stanziamenti nazionali per l'edilizia scolastica hanno seguito diversi filoni di intervento, caratterizzati da discontinuità e frammentarietà degli obiettivi.

Legge 23/1996

Come è noto, il finanziamento della legge 23/96, è stato assicurato con regolarità per i primi due trienni: il primo triennio (1996 – 1998) con equivalenti 810 milioni di euro ed il secondo triennio (1999 – 2001) con equivalenti 720 milioni di euro.

Dal 2001 il finanziamento della legge e, quindi il finanziamento della programmazione regionale, è stato operato con intermittenza: nel 2003 – 2004 con 462 milioni di euro e nel 2007-2009 con 227 milioni di euro a cui sono state aggiunte, come compartecipazione, 227 milioni di euro da parte delle regioni e 227 milioni di euro da parte degli enti locali, promuovendo una gestione virtuosa che ha prodotto un effetto moltiplicatore delle risorse disponibili.

Dal 2009 la L. 23/1996 non è stata rifinanziata, mentre si è affermata una modalità di differenziazione delle linee di finanziamento e soprattutto, da diversi soggetti istituzionali, sono state ripartite risorse a prescindere dall'esistenza di un atto di programmazione degli interventi che ne definisse le priorità come la legge 23/1996 assicurava.

La relazione del MIUR documenta in modo dettagliato e puntuale i finanziamenti e soprattutto il sistema procedurale di riparto gestito con rapporti diretti tra centro e periferia con una modalità di rilevazione delle priorità degli interventi da finanziare molto discutibile e comunque non programmata. Un sistema che il MIUR definisce, a ragione, “ *contraddistinto da una molteplicità di attori e da una pluralità di linee di finanziamento che è stato inefficace per tempi troppo lunghi*”.

Legge 443/2001

A seguito degli episodi del terremoto e del crollo della scuola di San Giuliano in Puglia, la Finanziaria n. 289/2002, all'art. 80, ha previsto il finanziamento di un Piano straordinario per la messa in sicurezza nelle zone a rischio sismico, nell'ambito del programma di infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443/01.

Nel I° Programma stralcio (CIPE 102/2004) sono stati individuati 738 interventi per un impegno economico di circa 195 milioni di euro;

nel II° programma stralcio (CIPE 143/2006) sono stati inseriti 876 interventi per un impegno economico di circa 295 milioni di euro.

Il III° Programma stralcio previsto nel 2008 (CIPE 114/2008) non è stato avviato. I fondi sono stati invece utilizzati secondo quanto previsto dalla risoluzione Alfano, approvata in sede congiunta dalle Commissioni V e VII dei deputati, e successivamente modificata nell'agosto 2011. Le disposizioni della risoluzione sono state oggetto del decreto adottato il 3 ottobre 2012 che finanzia 989 interventi per un valore complessivo di 112 mil euro

Risorse FAS

Con delibera CIPE 3/2009 sono stati assegnati 1000 mil. di euro tratti dai fondi FAS di competenza MISE. Di questi :

- 226 mil assegnati all'Abruzzo per sostenere ricostruzione
- 8 mil assegnati alla scuola di parma
- 5,5 mil. assegnati al Ministero interno per finanziare scuola europea di Parma
- 358 mil. euro per finanziare il I° programma stralcio di 1706 interventi
- 259 mil euro per finanziare II° programma stralcio di 1809 interventi

Il Piano del Miur per le Regioni Obiettivo Convergenza

Il piano del Miur, attuato a partire dall'a.s. 2011/2012 e tuttora in corso, prevede un investimento di 680 milioni di euro, attraverso PON a valere su risorse comunitarie, per interventi di riqualificazione e messa in sicurezza degli immobili scolastici delle Regioni appartenenti all'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia).

A questi interventi nazionali si sono accompagnati interventi diretti da parte delle amministrazioni comunali e provinciali, al di fuori della programmazione regionale, per la manutenzione straordinaria delle scuole e per l'investimento in nuove strutture.

Va evidenziato come tali investimenti degli EE.LL. siano di gran lunga superiori agli interventi programmati a livello nazionale e regionale. L'Unione delle Province Italiane registra un impegno di bilancio per l'edilizia scolastica pari a oltre 9 miliardi di euro nel periodo 2005-2011.

Per altro la riduzione delle disponibilità di bilancio degli EE.LL. e i vincoli posti dal Patto di Stabilità fanno registrare una costante diminuzione di tali interventi: le Province hanno ridotto il proprio impegno economico nel settore del 20% nel triennio 2008-2011.

La necessità di una programmazione di lungo periodo basata su risorse certe

La Commissione IX della Conferenza delle Regioni ha più volte richiamato l'attenzione dei ministeri competenti, anche insieme ad ANCI e UPI. In particolar, in una lettera del 2011 inoltrata, tra l'altro, alla Presidenza del Consiglio è stato condiviso:

- l'assoluta necessità, di avere certezza nella continuità dei finanziamenti statali e nel rispetto dei livelli di programmazione e di gestione degli interventi;
- l'efficacia del sistema di governance disposto dalla Legge 23/96 realizzata attraverso piani generali triennali e piani annuali di attuazione predisposti ed approvati dalle Regioni sulla base proposte formulate dagli enti territoriali competenti;
- la consapevolezza che la sicurezza e la continuità dei finanziamenti è garanzia di efficacia e di efficienza degli interventi e consente di rispondere alla domanda di manutenzione ordinaria, straordinaria e messa a norma delle strutture, nonché di realizzazione di nuovi edifici.

Per quanto sopra richiamato auspichiamo pertanto che possa trovare applicazione l'art. 11 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 , "ulteriori misure urgenti per la crescita del paese", convertito con legge 17 dicembre 2012 n. 221 che ha previsto:

- al comma 4-sexies il fondo unico per l'edilizia scolastica nel quale devono confluire tutte le risorse iscritte nel bilancio dello stato comunque destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica
- al comma 4 bis che con intesa in Conferenza Unificata sono individuate le priorità strategiche, le modalità e i termini per la predisposizione e per l'approvazione di appositi piani triennali, articolati in singole annualità, di interventi di edilizia scolastica, nonché i relativi finanziamenti.

In tale contesto le Regioni sono disponibili a sperimentare l'attivazione di diversi strumenti finanziari innovativi, con funzione di leva finanziaria delle risorse pubbliche, valorizzazione dei patrimoni edilizi esistenti, a partire dall'utilizzo di fondi immobiliari già introdotti dalla direttiva del Ministro del 26 marzo 2013, n. 217, nell'ambito comunque di una programmazione regionale ed un accordo con gli Enti Locali per la necessaria flessibilità di possibile attivazione coerente con le caratteristiche dei territori e dei programmi di intervento.

ANAGRAFE EDILIZIA SCOLASTICA

A supporto dell'attività programmatica è assolutamente necessario sviluppare un'infrastruttura informativa rappresentata dall'anagrafe dell'edilizia scolastica, ormai non più procrastinabile.

L'aggiornamento costante, tempestivo e sistematico dell'anagrafe consente di avere puntuali informazioni sulle caratteristiche (strutturali, tecnologiche, di sicurezza e di conservazione) e sui punti di forza e di debolezza di tutti gli edifici scolastici, rappresentando un requisito imprescindibile per poter disporre di un quadro completo e puntuale del patrimonio edilizio di ciascun ente.

L'attuale carenza dei dati tecnici relativi ai singoli edifici scolastici, rende critica sia la conoscenza generale dei fabbisogni sia la valutazione puntuale e contestualizzata dei progetti presentati dagli enti interessati a finanziamenti regionali e nazionali.

Per agevolare la piena collaborazione da parte degli enti coinvolti nel fornire le informazioni necessarie al mantenimento costante ed aggiornato di un livello informativo completo e puntuale del patrimonio edilizio di ciascun ente, è indispensabile la piena integrazione ed interconnessione degli archivi dell'anagrafe dell'edilizia con gli altri strumenti informativi, ed in particolare l'anagrafe degli studenti e del dimensionamento scolastico e dell'offerta formativa.

Il *Progetto Anagrafe*, ratificato dall'Osservatorio di cui alla legge 23/1996, approvato con Decreto ministeriale il 16 agosto 1999, non è mai decollato.

Le lentezze ministeriali (solo nel 2004 il MIUR si dota di un software per la raccolta dei dati), le problematiche tecniche di gestione dei software messi a disposizione del Ministero e l'estrema complessità delle rilevazioni richieste hanno portato, in particolare due regioni, Piemonte e Regione Toscana, a mettere a sistema un proprio modello di raccolta e gestione di dati dell'edilizia scolastica. Considerate le difficoltà riscontrate nell'utilizzo dei pacchetti messi a disposizione dal Ministero, nel corso del 2009 altre Regioni, utilizzando i benefici previsti dalla pratica del riuso gratuito di programmi informatici tra Pubbliche Amministrazioni, hanno utilizzato i medesimi modelli gestionali e trasformato il software ministeriale. Ovviamente sono rimaste inalterate le informazioni richieste dal M.I.U.R. sugli edifici scolastici .

Attualmente le Regioni che hanno un'anagrafe dell'edilizia scolastica completa ed aggiornata, con il sistema sopra descritto, sono: Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto, Valle d'Aosta; altre Regioni, che stanno utilizzando i vecchi prodotti forniti dal M.I.U.R., sono disponibili a confluire nello stesso sistema di gestione.

Più volte è stato offerto al MIUR ampia disponibilità e collaborazione per rendere disponibile il sistema di gestione ormai utilizzato da oltre la metà delle regioni con costi assolutamente irrilevanti.

L'anagrafe degli edifici scolastici, così come quella degli alunni, è strumento essenziale per l'individuazione delle priorità di intervento e di orientamento della programmazione sul sistema scolastico nel suo complesso e consente di individuare interventi efficaci ed efficienti relativamente alle proprie competenze.

Conclusioni

In conclusione le Regioni evidenziano le seguenti condizioni per consentire il miglioramento delle condizioni dell'edilizia scolastica:

- il ripristino di un sistema di finanziamenti unico, coerentemente alla definizione nazionale di un fondo unico per l'edilizia scolastica, sulla base

della Legge 23/96, che garantisca una continuità del finanziamento statale degli interventi di edilizia scolastica valutando anche la possibilità di prevedere una concorrenza in parti uguali del finanziamento da parte di Regioni, Province e Comuni, in riferimento alle disposizioni del comma 625, art. 1 della legge n.296/06;

- stabilità di finanziamenti nel lungo periodo in una logica di programmazione e non emergenziale;
- condivisione tra i diversi livelli istituzionali di modalità di programmazione, trasferimento fondi e procedure di *procurement* che consentano di ridurre i tempi che oggi intercorrono tra la programmazione e la realizzazione degli interventi;
- che gli interventi di edilizia scolastica siano esentati dal rispetto del Patto di Stabilità per rendere sostenibile l'integrazione degli investimenti;
- che gli interventi di edilizia scolastica siano defiscalizzati in modo da permettere con le stesse risorse di finanziare un maggior numero di interventi
- il completamento dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica trattandosi di uno strumento conoscitivo fondamentale ai fini dei diversi livelli di programmazione degli interventi nel settore.

Roma, 24 luglio 2013