ALLEGATO

Indagine conoscitiva sull'edilizia scolastica in Italia.

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO

1. Premessa.

L'indagine conoscitiva sull'edilizia scolastica in Italia, deliberata dalla VII Commissione della Camera dei deputati il 4 luglio 2013, alla luce delle preoccupanti notizie e informazioni che giungevano sempre più frequentemente sulla situazione in cui versavano gli edifici scolastici nel Paese, si è tenuta dal luglio 2013 al mese di giugno 2016, con lo svolgimento di una serie di audizioni che hanno coinvolto sia soggetti istituzionali a livello governativo, sia rappresentanti di enti territoriali e altri autorevoli soggetti, sia pubblici sia privati, che hanno apportato il loro contributo.

Il termine per la conclusione dei lavori era stato fissato inizialmente per il 30 settembre 2013, poi prorogato al 31 dicembre dello stesso anno, al fine di approfondire il maggior numero di aspetti che attengono al tema oggetto dell'indagine.

Successivamente, un largo schieramento di gruppi parlamentari ha convenuto sulla necessità di rinnovare la procedura conoscitiva, per far sì che il documento conclusivo tenesse conto delle numerose e continue novità *medio tempore* intervenute. Conseguentemente, la Commissione è stata autorizzata a svolgere un ulteriore ciclo di audizioni e a concludere l'indagine entro il 30 giugno 2016.

Lo scopo di questo documento – a differenza di quanto accade comunemente per le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari permanenti – non è e non può essere quello di offrire un quadro esaustivo, neanche provvisorio, del fenomeno studiato, perché in costante evoluzione normativa e gestionale, ma solo quello di dare un saggio di una realtà in continuo e – per certi aspetti – vorticoso divenire.

La complessità dell'edilizia scolastica in Italia deriva da molti fattori.

Il primo di essi è la nozione stessa di edilizia scolastica, espressione dietro la quale si cela una molteplicità di profili, dalla sicurezza dei solai e degli elementi non strutturali, alla rimozione delle barriere architettoniche, alle misure antisismiche e antincendio, alle innovazioni tecnologiche ed energetiche e ad altri aspetti legati in particolare all'agibilità delle strutture, nonché allo studio e realizzazione di ambienti che possano favorire i livelli di apprendimento e di socializzazione.

Il secondo è che il patrimonio edilizio scolastico italiano appare particolarmente vecchio, anche se ci sono edifici di più recente costruzione (metà delle scuole sono state realizzate prima degli anni Settanta del secolo scorso), il che determina una realtà d'intervento eterogenea[1].

Il terzo è che fino al 2012 non c'era un unico Fondo statale dedicato all'edilizia scolastica, che si occupasse di tutta la spesa pubblica destinata agli stabilimenti scolastici, e neanche una *governance* unitaria dei processi di finanziamento. Com'è noto, la competenza di intervenire sulla manutenzione ordinaria e straordinaria delle scuole spetta agli enti locali proprietari (comuni e province in base al grado di istruzione) e lo Stato è intervenuto nel tempo per garantire contributi aggiuntivi.

Il quarto motivo di complessità riguarda i finanziamenti che precedentemente alla legislatura attuale sono stati episodici e disgiunti da obiettivi di *policy* (specie a seguito dell'episodio di San Giuliano di Puglia dell'autunno 2002, dell'incidente costato la vita al giovane Vito Scafidi nel 2008 e dei sismi dell'Aquila nel 2009 e dell'Emilia nel 2012); nel corso della corrente legislatura, tanto provvedimenti di spesa quanto interventi di *governance* e gestionali sono stati approvati dal Parlamento in modo ripetuto e in parte disorganico: a fronte della soddisfazione con cui deve essere salutato il ridestato interesse dell'indirizzo politico per l'edilizia scolastica, occorre prendere atto di un'abbondante produzione di norme da portare a sistema, specie per quel che riguarda i rapporti tra amministrazione centrale ed enti locali, soprattutto rispetto alle procedure cui uniformarsi e i referenti da individuare.

Del resto, quando si parla di edilizia scolastica si parla di lavori pubblici. E quando si entra nel dominio dei lavori pubblici si parla di appalti. E questi hanno tempi di indizione e di svolgimento necessariamente spalmati su frazioni temporali più o meno lunghe[2].

---

[1] Secondo il *Rapporto ecosistema scuola* pubblicato da LEGAMBIENTE nel 2016, il 65 per cento degli edifici scolastici è stato costruito prima del 1974, anno dell'entrata in vigore della prima normativa antisismica; il 40 per cento si trova in aree a rischio sismico; il 31 per cento è attualmente sottoposto a verifiche di vulnerabilità sismica; meno 13 per cento è stato costruito secondo criteri antisismici. Inoltre, secondo il *Rapporto* le condizioni degli edifici scolastici delle regioni meridionali sono di gran lunga peggiori di quelli collocati nel centro-nord.

[2] L'appalto pubblico di lavori può prendere avvio se v'è un progetto già elaborato. Se questo manca, occorre redigerlo; e se l'ente locale non ha le capacità di farlo autonomamente, anche la progettazione deve essere affidata all'esterno con procedure competitive. Com'è noto, un progetto si dice esecutivo quando esprime tutti i dettagli di realizzazione dell'opera; mentre si dice "cantierabile" quando è munito di tutte le autorizzazioni (ambientali, dei vigili del fuoco, delle soprintendenze) ed è quindi pronto per essere consegnato all'appaltatore dei lavori veri e propri (v. su questi aspetti *infra*, paragrafo 3, n. 2). A

Il quinto motivo di complessità del fenomeno è costituito da eventi calamitosi non preventivabili. In particolare gli eventi sismici dell'estate e dell'autunno 2016, le cui conseguenze anche sulle scuole hanno occupato il Parlamento e la produzione legislativa di spesa, contribuendo a porre ulteriori ragioni di riflessione e approfondimento, rispetto all'elaborazione tecnica e normativa già avviata a seguito dei terremoti dell'Aquila del 2009 e in Emilia nel 2012.

In definitiva, questi motivi hanno reso l'indagine conoscitiva, nel suo complesso, sincopata e intersecata con l'attività parlamentare che contemporaneamente al suo svolgimento mutava il quadro di riferimento. Né la Commissione permanente dispone dei poteri d'inchiesta *ex* art. 82 della Costituzione, sicché è stato ritenuto per certi aspetti non necessario deliberare sopralluoghi nelle diverse parti d'Italia.

I. PERIODO DI RIFERIMENTO LUGLIO-DICEMBRE 2013

2. Scopi iniziali.

L'indagine conoscitiva avviata nel 2013 aveva come obiettivo:

1. verificare lo stato di attuazione e i tempi di completamento dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica prevista dalla legge n. 23 del 1996; valutarne l'efficacia, con particolare riferimento al rischio ambientale (ad esempio all'eventuale presenza di amianto negli istituti scolastici);

2. valutare le competenze a livello locale e centrale in merito ai processi decisionali di programmazione e gestione dell'edilizia scolastica, al fine anche di predisporre una bozza di Piano decennale per l'edilizia scolastica, concertato tra Stato ed enti locali, anche prevedendo la destinazione dell'8 per mille per la parte di competenza statale e l'affidamento degli interventi di piccola manutenzione direttamente agli istituti scolastici;

3. suggerire apposite procedure semplificate e straordinarie che consentano di attivare in tempi rapidi il Piano per l'edilizia scolastica;

---

tutto questo si aggiunga che i lavori tendenzialmente (a meno che non interessino solo le facciate esterne) si svolgono durante la sospensione delle attività didattiche e sotto il controllo degli enti proprietari degli immobili, che sono comuni e province, in base al grado di istruzione.

4. proporre un meccanismo amministrativo e finanziario che faciliti i comuni e le province ad adoperare nelle scuole sistemi energetici da fonti rinnovabili;

5. individuare misure normative adeguate e procedure speciali atte ad affrontare l'emergenza;

6. definire misure che consentano di adeguare le strutture scolastiche alle nuove esigenze didattiche, nell'ottica di configurare la scuola come *civic center* in grado di valorizzare istanze sociali, formative e culturali ed individuare dei protocolli *standard* per la definizione dei capitolati delle gare d'appalto per gli edifici scolastici, al fine di garantire una effettiva attenzione alla qualità ambientale e alla sicurezza delle strutture e della trasparenza;

7. verificare gli interventi scolastici realizzati nei territorio colpiti dal sisma dell'aprile 2009 (L'Aquila e Regione Abruzzo) e del maggio 2012 (province di Bologna, Mantova, Modena, Reggio Emilia, Ferrara, Rovigo) al fine di valutarne l'efficacia e la possibilità di utilizzarli come buone prassi a livello nazionale;

8. verificare lo stato di realizzazione e valutare gli esiti raggiunti e l'efficacia di intervento:

a) dei primi "due programmi stralcio" del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici (avviato dalla legge finanziaria 2003), con particolare riferimento alla scarsa capacità di avvio dei lavori, al fine di completare i programmi e di fornire indicazione sui tempi necessari;

b) dello stato di realizzazione del piano triennale (2007-2009) di 250 milioni approvato dal Governo Prodi con la legge finanziaria 2007 (articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), che grazie alle compartecipazioni regionali, provinciali e comunali ha messo in campo 900 milioni di euro;

c) dello stanziamento annuo di 20 milioni di euro messo a disposizione annualmente dalla legge finanziaria 2008 per la messa in sicurezza delle scuole (articolo 2, comma 276, della legge 24 dicembre 2007, n. 244);

d) del "terzo programma stralcio" e fornirne una previsione sui tempi di attuazione, dato che il CIPE aveva già accantonato le relative risorse (delibera 18 dicembre 2008, n. 114) e tenuto anche conto della risoluzione n. 8-00099 approvata dalle Commissioni cultura e bilancio il 25 novembre 2010, in

attuazione della legge finanziaria 2010 (articolo 2, comma 239, della legge 23 dicembre 2009, n. 191), che individua interventi per 115 milioni di euro;

e) delle altre iniziative in atto in materia di edilizia scolastica a valere sulle risorse assegnate dal citato articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 137 del 2008 e su tutti gli altri canali di finanziamento previsti;

f) del piano stralcio di 358,4 milioni, quota parte dei mille milioni di euro provenienti dalle risorse FAS, deliberato dal CIPE nel maggio 2010 (deliberazione n. 32/2010), del quale dovranno essere conosciute il numero delle convenzioni stipulate in ogni regione, e l'entità degli stanziamenti effettivamente disponibili ed erogati per l'anno 2010 e per gli anni successivi;

g) della programmazione degli ulteriori 460 milioni di euro, quota parte dei suddetti 1000 milioni;

h) dei 220 milioni di euro stanziati con l'Avviso congiunto MIUR – MATTM (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) del 15 giugno 2010 per l'edilizia scolastica nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza, nell'ambito della Programmazione 2007-2013 del Fondo europeo di sviluppo regionale;

i) degli interventi in seguito allo stanziamento di 226,4 milioni assegnati all'Abruzzo per la ricostruzione a seguito dell'evento sismico dell'aprile 2009 assegnati con delibera del CIPE n. 18/2013 dell'8 marzo 2013, concernente "Regione Abruzzo" – Ricostruzione *post*-sisma dell'aprile 2009 - Riprogrammazione delle risorse assegnate con delibera CIPE n. 47/2009 per la messa in sicurezza degli edifici scolastici danneggiati dal sisma (art. 4, comma 4, del decreto-legge n. 39 del 2009 – alla V Commissione Bilancio, alla VII Commissione cultura e alla VIII Commissione ambiente.

Per l'acquisizione di informazioni utili sui temi evidenziati, la Commissione ha quindi previsto l'audizione di diversi soggetti istituzionali, a cominciare dai Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e delle infrastrutture e dei trasporti e dai rappresentanti degli enti locali e delle regioni. Son state poi ascoltate associazioni esperte del settore, tra i quali "Cittadinanzattiva", Legambiente, e Associazione nazionale costruttori edili (ANCE). Infine si è avuta l'audizione di esperti del settore

e, in particolare, di architetti esperti di edilizia scolastica, bioedilizia e efficientamento energetico[3].

[3] La prima fase dell'indagine conoscitiva si è sostanziata in nove audizioni, svolte dal 9 luglio al 19 dicembre 2013. Queste le audizioni svolte:

9 luglio 2013: Dott. Luigi Fiorentino - *Capo di gabinetto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;*Dott.ssa Anna Maria Leuzzi - *Dirigente della direzione generale per gli affari internazionali dell'istruzione scolastica del MIUR;* Dott. Mario Di Costanzo - *Dirigente della direzione generale per il personale scolastico del MIUR;* Dott.ssa Sabrina Bono - *Vice capo di gabinetto vicario del MIUR;*
17 luglio 2013: Dott.ssa Maria Pia Pallavicini - *Direttore generale della direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;* Ing. Angelo Colucci – *Funzionario della direzione generale dell'Edilizia Statale e II.SS. del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;* Dott.ssa Oletta Tedaldi – *Dirigente del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;*
18 settembre 2013: Dott.ssa Adriana Bizzarri - *Coordinatrice nazionale scuola di Cittadinanzattiva Onlus*; Dott.ssa Vanessa Pallucchi - *Presidente di Legambiente scuola e formazione;* Ing. Paolo Buzzetti - *Presidente dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE);*
7 novembre 2013: Arch. Chiara Cecilia Cuccaro - *Dirigente dell'unità operativa "Edilizia scolastica" del Dipartimento sviluppo infrastrutture e manutenzione urbana del Comune di Roma*; Dott. Giorgio De Giovanni - *Direttore generale di Assovetro;*
13 novembre 2013: Dott.ssa Cristina Giachi - *Assessore all'educazione, fondi europei, università, ricerca, politiche giovanili, pari opportunità del comune di Firenze, rappresentante dell'ANCI e dell'UNCEM;* Dott. Leonardo Muraro - *Presidente della provincia di Treviso e presidente del consiglio direttivo dell'UPI;* Dott.ssa Valentina Aprea - *Assessore all'istruzione, formazione e lavoro della regione Lombardia e coordinatore vicario della Commissione istruzione, lavoro, innovazione e ricerca della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome;*
20 novembre 2013: Ing. Manuela Manenti - *Responsabile unico della struttura tecnica per la ricostruzione in Emilia-Romagna;* Pietro Di Stefano - *Assessore del comune di L'Aquila alla ricostruzione, urbanistica e pianificazione territoriale, con deleghe in materia di politiche urbanistiche ed edilizia*; Ing. Giovanni Lelli - *Commissario dell'ENEA;*

3 dicembre 2013: Gian Luca Galletti - *Sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca;* Erasmo D'Angelis - *sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti;*
12 dicembre 2013: Arch. Mariadonata Bancher - *rappresentante dell'Agenzia CasaClima di Bolzano, ente pubblico della Provincia autonoma Bolzano;* Dott. Matteo Mazzolini - *Direttore dell'APE, l'Agenzia per l'energia del Friuli Venezia Giulia;*
19 dicembre 2013: Dott. Raffaele Guariniello - *Sostituto procuratore della Repubblica del tribunale di Torino.*

Al fine di raggiungere un quadro più completo e attuale della situazione, la VII Commissione ha svolto un ulteriore ciclo di audizioni, nel corso del quale sono intervenuti i seguenti soggetti:

27 aprile 2016: Arch. Laura Galimberti - *Coordinatore della Struttura di Missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;*
4 maggio 2016: Dott. Alessandro Carettoni - *Dirigente della III Divisione della Direzione Clima ed Energia del Ministero dell'Ambiente;*
14 giugno 2016: Ing. Fabrizio Curcio - *Capo del Dipartimento della Protezione civile;*

3. Profili critici emersi durante le audizioni nel 2013.

Durante il primo ciclo di audizioni della prima fase dell'indagine sono stati rilevati diversi aspetti critici che hanno caratterizzato gli interventi sull'edilizia scolastica nel ventennio precedente. I più significativi riguardano:

1) vetustà di una gran parte del patrimonio edilizio scolastico. Metà delle scuole sono state costruite prima della metà degli anni Settanta, quindi prima che entrasse in vigore una legislazione apposita antisismica, in particolare la legge n. 64 del 1974 (Paolo Buzzetti, 18 settembre 2013, similmente dottoressa Pallucchi e ingegner Lelli, 20 novembre 2013). La vetustà del patrimonio edilizio scolastico richiede un forte impegno finanziario in termini di fornitura e di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché di adeguamento a norma e di messa in sicurezza (sottosegretario Galletti, 3 dicembre 2013);

2) l'arco temporale eccessivamente lungo che intercorre tra il momento dello stanziamento delle risorse e quello di realizzazione degli interventi (dottor Fiorentino, 9 luglio 2013), spesso legata alla mancanza di progetti preliminari o esecutivi già pronti. Pertanto, una volta assegnate le risorse, bisogna concedere agli enti locali il tempo - previsto dalla normativa su lavori pubblici - per l'approvazione di progetti preliminari, definitivi ed esecutivi, per giungere alla pubblicazione dei bandi di gara. Questo processo è piuttosto lungo e, peraltro, è regolamentato dalla legge: un terzo del tempo è impiegato generalmente per l'*iter* burocratico, un terzo per la progettazione degli interventi e un terzo per la realizzazione materiale dell'opera (dottoressa Leuzzi, 9 luglio 2013, similmente, ingegner Colucci, 17 luglio 2013). Anche la molteplicità di attori e la pluralità di linee di finanziamento hanno contribuito a determinare una sostanziale inefficacia della spesa (sottosegretario Galletti, 3 dicembre 2013). E' stata inoltre evidenziata l'estrema lunghezza delle procedure autorizzative, considerato che possono trascorrere anche anni dall'individuazione del finanziamento alla disponibilità dei fondi per progettazioni e appalti (sottosegretario D'Angelis, 3 dicembre 2013);

---

28 giugno 2016: Dott.sa Simona Montesarchio - *Direttrice Generale della Direzione edilizia scolastica, fondi strutturali e innovazione digitale del MIUR;* Dott.ssa Sabrina Bono – (al tempo) *Capo del Dipartimento per programmazione e gestione risorse umane, finanziarie e strumentali del MIUR.*

3) mancanza di una programmazione temporale degli interventi da parte delle regioni, o almeno di alcune di esse (dottoressa Leuzzi, 9 luglio 2013). E' emersa la necessità di attivare, nell'ambito di una programmazione concordata con i livelli di governo e con il supporto tecnico di tutti gli attori competenti, nell'ambito delle risorse strutturali, interventi riconducibili a tre tipologie differenziate: la messa in sicurezza, interventi di adeguamento tecnico, e la costruzione di nuove scuole. Non sempre i piccoli comuni sono attrezzati dal punto di vista tecnico o hanno gli uffici tecnici necessari per elaborare progetti. In tal caso, potrebbe essere necessario coinvolgere le strutture tecniche collocate negli uffici periferici delle amministrazioni centrali;

4) difficoltà di utilizzazione dei finanziamenti. Da taluno è stato osservato che le difficoltà del flusso finanziario sono dovute all'incompleto finanziamento, come nel caso dei piani stralcio, oppure nel passaggio dei fondi per partite di giro nei bilanci regionali, o ancora a causa della complessità dello strumento finanziario utilizzato, come il fondo immobiliare. Peraltro, a volte esiste una sproporzione notevole tra i finanziamenti disponibili e i bisogni dei comuni. Il finanziamento fa sorgere una pluralità di richieste alle regioni, delle quali soltanto una parte può essere finanziata, perché i fondi si esauriscono. Accade, quindi, che l'intervento diventa di difficile realizzazione perché le risorse, dopo la ripartizione a livello regionale, diventano troppo esigue. Un ulteriore elemento critico è legato alla mancanza di progetti esecutivi dei comuni: in pratica la scelta finisce sempre per ricadere su interventi che pur non avendo carattere di priorità si trovano in condizione di esecutività, come richiesto dal finanziamento. Spesso, quindi, si tratta della complessità dello strumento che si richiede, come nell'esempio del fondo immobiliare. L'esigenza non sembra essere più quella di ricevere finanziamenti, quanto quella di uno snellimento delle procedure per la loro utilizzazione (dottoressa Giachi, 13 novembre 2013). È stata, inoltre, rilevata la scarsa diffusione delle informazioni concernenti la messa a bando delle risorse, nonché la tempistica circa la loro erogazione. Spesso gli enti locali non riescono a partecipare ai bandi di gara semplicemente perché non ne sono a conoscenza. I bandi e le procedure dovrebbero essere resi facilmente accessibili.

5) frammentarietà delle competenze dei diversi soggetti che detengono le risorse ed episodicità delle linee di finanziamento. Sono stati citati, in proposito, gli *ex* fondi FAS – ora Fondo sviluppo e coesione - (dottoressa Pallavicini e

dottoressa Tedaldi 17 luglio 2013). È stato sottolineato inoltre l'inadeguato ammontare delle risorse stanziate per i livelli di rischio esistenti (sottosegretario D'Angelis, 3 dicembre 2013) nonché il minor quantitativo di risorse per le province che hanno la gestione degli edifici delle scuole secondarie superiori, di regola più grandi, in considerazione dell'entità della relativa popolazione scolastica (dottor Muraro, 13 novembre 2013);

6) persistente inclusione nei vincoli finanziari europei dei costi delle opere di costruzione e manutenzione per l'edilizia scolastica, (dottoressa Leuzzi e dottor Di Costanzo, 9 luglio 2013; architetto Cuccaro, 7 novembre 2013; dottoressa Giachi, 13 novembre 2013; dottor Muraro, 13 novembre 2013; ingegner Lelli, 20 novembre 2013). Sono state in particolare rilevate concrete difficoltà nell'uso delle risorse, causate dai limiti del patto di stabilità nel settore dell'edilizia scolastica, che presenta un carattere strategico ma non ordinario: il patto di stabilità infatti impedisce l'erogazione dei finanziamenti già trasferiti sia come erogazione diretta in conto capitale, sia come apertura di mutuo a carico dello Stato (sottosegretario D'Angelis, 3 dicembre 2013);

7) insufficienza di controlli da parte degli organismi preposti (Adriana Bizzarri, 18 settembre 2013; dottor Guariniello 19 dicembre 2013, il quale si è riferito anche alle denunzie alla magistratura, la quale però non può solitamente dedicarvi i necessari approfondimenti investigativi, per scarsezza di magistrati addetti a questa materia. In particolare, i tecnici dei comuni e delle province non sempre hanno le necessarie competenze nei diversi aspetti dell'edilizia scolastica che comprende anche il vetro, il problema dell'amianto e della lana di vetro, l'insonorizzazione, la climatizzazione e il riscaldamento degli edifici che dovrebbero essere a basso consumo (dottor Mazzolini, 12 dicembre 2013, ingegner Lelli, 20 novembre 2013, dottor De Giovanni, 7 novembre 2013);

8) mancata conoscenza della normativa sulla sicurezza e scarsa applicazione delle stesse (Adriana Bizzarri, 18 settembre 2013). Il tragico evento del liceo scientifico Darwin di Rivoli, in provincia di Torino, ha evidenziato un'ulteriore fonte di rischio connessa alla vulnerabilità degli elementi di tipo non strutturale (dottoressa Pallavicini, 17 luglio 2013), come il controsoffitto ivi crollato che ha ucciso lo studente Vito Scafidi; nelle scuole non viene adeguatamente valorizzato e potenziato il ruolo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (dottor Guariniello, 19 dicembre 2013);

9) assenza di una definizione legislativa di chi sia il datore di lavoro nelle scuole e quindi di chi possa far chiudere una scuola per motivi di sicurezza, considerato che il datore di lavoro deve assicurare la salvaguardia anche di terzi come gli alunni, e contemporaneamente garantire il servizio (dottor Guariniello, 19 dicembre 2013);

10) inadeguata attuazione dell'anagrafe nazionale scolastica (articolo 7 della legge n. 23 del 1996) che esiste in varie regioni, ma non è stata ancora realizzata a livello nazionale (dottoressa Leuzzi, e dottor Di Costanzo 9 luglio 2013, dottoressa Aprea, 13 novembre). L'assenza dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica determina un *deficit* di conoscenza e di centralizzazione dei dati (sottosegretario D'Angelis, 3 dicembre 2013), poiché il progetto prevedeva due livelli di utilizzo delle banche dati: quello centrale, per permettere all'amministrazione di svolgere al meglio il suo ruolo di indirizzo, pianificazione e controllo; l'altro, invece, relativo ai poli regionali per assicurare la programmazione e gestione del patrimonio edilizio. Negli anni, però, spesso gli enti locali e le regioni non hanno riversato i dati nel sistema. Occorreva prevedere risorse a livello regionale finalizzate a reclutare e formare personale da impiegare per tale progetto, specialmente a sostegno dei piccoli comuni e delle province con maggiori problemi di ordine amministrativo. Doveva essere creata una nuova funzione amministrativa gestita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato. Poco di tutto questo è stato realizzato, anche per la mancanza di risorse finanziarie adeguate;

11) necessità di una programmazione degli investimenti per la costruzione e la riqualificazione degli edifici scolastici. Non sono programmati interventi abbastanza frequenti di manutenzione straordinaria e di adeguamento strutturale o antisismico, o per rendere gli edifici accessibili alle persone diversamente abili;

12) presenza – nelle strutture - di materiali dannosi per la salute degli studenti, quali l'amianto, la lana di vetro e il gas radon. Occorre una visione globale da parte delle amministrazioni pubbliche sulle modalità di gestione del patrimonio immobiliare ad uso scolastico e sulla qualità dell'aria interna agli edifici scolastici e relativi sistemi di ventilazione, naturali o meccanici, che, se trascurati, possono diventare fattore di inquinamento (architetto Bancher, 12 dicembre 2013). Andrebbero programmati, a tale riguardo, gli interventi di

efficientamento possibili, senza doverli subordinare all'erogazione di incentivi, come ad esempio nel caso del conto energia termico (Matteo Mazzolini, 12 dicembre 2013).

4. Proposte di intervento emerse a seguito delle audizioni del 2013.

Le persone intervenute nelle audizioni hanno anche offerto proposte di intervento che vengono riassunte di seguito.

4.1. Patto di stabilità

E' stato proposto l'allentamento del patto di stabilità interno per regioni ed enti locali. In particolare, è stato suggerito di valutare la possibilità di escludere almeno gli interventi strategici più urgenti, non rinviabili, dal patto di stabilità e di considerare la possibilità, per gli interventi sotto la soglia di valore di almeno un milione di euro, di conferire la facoltà agli enti locali di avviare direttamente le procedure di affidamento dei lavori, mettendoli a gara senza attendere ulteriori procedure di firma di convenzioni tra Stato, regioni ed enti locali (sottosegretario D'Angelis, 3 dicembre 2013).

4.2. Otto per mille

E' stata quindi suggerita la destinazione dell'8 per mille per la parte di competenza statale agli interventi a sostegno dell'edilizia scolastica (proposto da vari soggetti auditi, tra i quali il sottosegretario D'Angelis, nell'audizione del 3 dicembre 2013).

4.3 Fondo unico

Fondamentale è apparsa la necessità di ricondurre la pluralità di iniziative ad una cornice unitaria, avviando e concludendo rapidamente con le regioni e con le autonomie locali, in sede di Conferenza unificata, una programmazione che costituisca per i prossimi anni il punto di riferimento per qualsiasi iniziativa di edilizia scolastica (dottor Fiorentino, audizione del 9 luglio 2013, similmente dottoressa Aprea, 13 novembre 2013); ridisegnare una nuova *governance* in materia di interventi di edilizia scolastica, mediante una cooperazione interistituzionale, oltre che tra i vari soggetti a livello centrale, regionale e locale, anche con l'INAIL e le istituzioni finanziarie internazionali, tra cui la BEI e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa che, a vario titolo, concorrono con i ministeri agli obiettivi di edilizia scolastica. Anche con riferimento alle risorse, è stata sottolineata

l'istituzione, a decorrere dal 2013, del Fondo unico per l'edilizia scolastica[4] al quale si prevede confluiranno tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato comunque destinate a finanziare interventi in tale settore (sottosegretario Galletti, 3 dicembre 2013).

4.4 Cabina di regia

I problemi di coordinamento interministeriale e interistituzionale potrebbero essere superati mediante la costituzione di una cabina di regia, vale a dire un centro competente e responsabile, in grado di gestire le questioni in maniera anche tecnica, abbattendo i tempi lunghi e i passaggi burocratici e soprattutto fissando termini procedurali certi (sottosegretario D'Angelis, 3 dicembre 2013). In realtà si tratterebbe di ripristinare quanto già disposto dalla legge n. 23 del 1996 circa l'istituzione dell'Osservatorio nazionale dell'edilizia scolastica.

4.5 Destinatari dei finanziamenti

Il Ministero dell'istruzione si è mostrato dell'avviso che Comuni e province, in quanto proprietari, debbano essere i destinatari delle risorse e i titolari degli interventi. Per gli interventi di minore entità e, in particolare, per quelli a valere sulle risorse PON, entro gli 80.000 euro, le scuole e i dirigenti scolastici potrebbero essere destinatari delle risorse e titolari degli interventi, quali funzionari delegati degli enti proprietari (dottor Fiorentino, audizione del 9 luglio 2013). Facoltà degli enti locali di avviare direttamente le procedure di affidamento dei lavori, mettendoli a gara senza attendere ulteriori procedure di firma di convenzioni tra Stato, regioni ed enti locali (sottosegretario D'Angelis, 3 dicembre 2013).

4.6 Revocabilità dei finanziamenti

[4] L'articolo 11 del decreto-legge n. 179 del 2012 (commi da 4-*bis* a 4-*sexies*) dispone che per consentire il regolare svolgimento del servizio scolastico in ambienti adeguati e sicuri, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca con proprio decreto, d'intesa con la Conferenza unificata, definisce 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 . Per l'inserimento in tali piani, gli enti locali proprietari degli immobili adibiti all'uso scolastico presentano domanda alle regioni territorialmente competenti. Ciascuna regione e provincia autonoma approva e trasmette al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il proprio piano, formulato sulla base delle richieste pervenute. Per le suddette finalità, a decorrere dall'esercizio finanziario 2013, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il **Fondo unico per l'edilizia scolastica**, nel quale confluiscono tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato comunque destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica

E' inoltre emersa l'opportunità di prevedere la revocabilità dei finanziamenti erogati in maniera diretta agli enti locali in caso di mancato affidamento dei lavori entro termini perentori da stabilire. Nel caso di revoca delle risorse, le stesse potrebbero essere assegnate o riassegnate a progetti definitivi di messa in sicurezza nell'ambito della medesima regione, come nei casi previsti all'articolo 18 del decreto-legge n. 69 del 2013, fissando un termine oltre il quale si assegnano risorse ai soli progetti cantierabili. Nomina di un commissario in caso di inadempienza da parte degli enti locali dopo aver posto dei limiti temporali per l'attuazione dei programmi di intervento, potendo in tal modo assegnare i fondi destinati alla ricostruzione delle scuole non solo nei casi di eventi emergenziali (sottosegretario D'Angelis, 3 dicembre 2013).

4.7 Civic center

Si è convenuto sulla necessità di procedere a interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico, ma anche alla costruzione di nuove scuole secondo criteri innovativi, per dare l'opportunità di un coinvolgimento attivo di tutti gli utenti della scuola nelle pratiche di gestione sostenibile degli edifici, come la raccolta differenziata, il risparmio idrico, la gestione dell'illuminazione, le iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza. Occorre consentire alla scuola di diventare, attraverso edifici esemplari, un centro di riferimento per tutta la comunità, in grado di formare i cittadini a contribuire attivamente allo sviluppo e alla sostenibilità ambientale. Inoltre, andrebbe avviata una politica di maggior utilizzo degli edifici scolastici mediante accorpamenti ovvero apertura ad altri utilizzi; favorita l'inclusione delle questioni energetiche in tutti i progetti di adeguamento degli edifici scolastici, cercando in tali contesti di inserire misure di efficientamento energetico (dottor Mazzolini, 12 dicembre 2013).

4.8 Anagrafe dell'edilizia scolastica

E' stata quindi riconosciuta l'urgenza di rendere effettiva l'Anagrafe dell'edilizia scolastica, articolata per regioni, quale strumento conoscitivo fondamentale per la programmazione degli interventi, diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico (sottosegretario Galletti, 3 dicembre 2013). E' stata inoltre avanzata la proposta di utilizzare i provveditorati alle opere pubbliche come struttura di monitoraggio per l'Anagrafe, anche nell'ottica di impiego di fondi di provenienza comunitaria (sottosegretario D'Angelis, 3 dicembre 2013). *4.9 Cambio destinazione d'uso*

Sarebbe opportuno cambiare la destinazione d'uso di edifici storici adibiti a sedi scolastiche, vista la difficoltà di assicurare per essi la necessaria sicurezza, in particolare con riferimento al rischio sismico, senza contare che questi presentano maggiori difficoltà di efficientamento energetico (ingegner Lelli, 20 novembre 2013).

4.10. Datore di lavoro

E' stata auspicata l'individuazione normativa: *a*) di chi sia il datore di lavoro nelle scuole, con le conseguenti assunzioni di responsabilità nei confronti del personale scolastico, degli alunni e di chi si trovi legittimamente all'interno delle scuole; *b*) di chi abbia il potere di disporre la chiusura di un intero edificio scolastico, tenendo conto che il servizio scolastico è un servizio pubblico da assicurare agli studenti (dottor Guariniello, 19 dicembre 2013).

Come si constaterà nel paragrafo seguente, una buona parte di questi suggerimenti è stata accolta dal legislatore.

II. PERIODO DI RIFERIMENTO: ANNI 2013-2015

5. Disposizioni normative intervenute successivamente alla conclusione della prima parte dell'indagine.

Pendente la procedura conoscitiva della Commissione, il legislatore è intervenuto a più riprese. Si dà qui un quadro sintetico delle disposizioni approvate.

5.1 Decreto –legge n. 69 del 2013

Il comma 8 dell'articolo 18 del decreto-legge n. 69 del 2013, per innalzare il livello di sicurezza degli edifici scolastici, dispone che l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) - nell'ambito degli investimenti immobiliari previsti dal piano di impiego dei fondi disponibili di cui all'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153 - destina fino a 100 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2014 al 2016, a un piano di interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici e di costruzione di nuovi edifici scolastici. Il comma 8-*bis*, al fine di predisporre il piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici, di cui al comma 8, autorizza la spesa di 3,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, in relazione all'articolo 2, comma 329, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per l'individuazione di un modello unico di rilevamento e potenziamento della rete di monitoraggio e di prevenzione del rischio sismico. Il comma 8-*ter*, al fine di attuare misure urgenti in materia di riqualificazione e di messa in sicurezza delle istituzioni

scolastiche statali, con particolare riferimento a quelle in cui è stata censita la presenza di amianto, nonché di garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico, autorizza la spesa di 150 milioni di euro. Il comma 8-*quater* autorizza gli enti locali ad avviare le procedure di gara con pubblicazione delle medesime, ovvero le procedure di affidamento dei lavori. Le risorse sono dedicate al cofinanziamento, in misura non superiore al 50 per cento dell'importo complessivo di ciascuna opera attivata, di interventi relativi ad immobili di proprietà dei competenti Enti locali adibiti a sede di istituzioni scolastiche statali e sono finalizzate, in particolare, alla bonifica dell'amianto o ad adeguare la sicurezza o l'idoneità igienico-sanitaria o al superamento delle barriere architettoniche per il conseguimento del certificato di agibilità o al completamento della messa a norma in materia di sicurezza, con interventi urgenti ed indifferibili. In ottemperanza a questo provvedimento, con successiva delibera n. 22 del 30 giugno 2014, il CIPE ha assegnato 400 milioni di euro per l'anno 2015 (a valere sul FSC 2007-2013) a favore del Ministero dell'istruzione, università e ricerca per interventi di riqualificazione e messa in sicurezza delle istituzioni scolastiche statali sugli edifici scolastici indicati nelle graduatorie riportate in allegato alla Delibera.

5.2 Decreto-legge n. 104 del 2013 "Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca".

L'articolo 10 del decreto-legge n. 104 del 2013 prevede che, al fine di favorire interventi straordinari di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico di immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica e di immobili adibiti ad alloggi e residenze per studenti universitari, di proprietà degli enti locali, nonché la costruzione di nuovi edifici scolastici pubblici e la realizzazione di palestre nelle scuole o di interventi volti al miglioramento delle palestre scolastiche esistenti, per la programmazione triennale 2013-2015, le Regioni interessate possono essere autorizzate dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a stipulare appositi mutui trentennali, sulla base di criteri di economicità e di contenimento della spesa, con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, con la Banca europea per gli investimenti, con la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, con la società Cassa depositi e prestiti Spa, e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria, ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Ai sensi dell'articolo 1, comma 75,

della legge 30 dicembre 2004, n. 311, le rate di ammortamento dei mutui attivati sono pagate agli istituti finanziatori direttamente dallo Stato. A tal fine sono stanziati contributi pluriennali per euro **40 milioni per l'anno 2015** e per euro **50 milioni annui per la durata residua dell'ammortamento del mutuo, a decorrere dall'anno 2016**. Le modalità di attuazione della disposizione sono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (successivamente emanato, in data 23 gennaio 2015), in conformità ai contenuti dell'intesa, sottoscritta in sede di Conferenza unificata il 1° agosto 2013, tra il Governo, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autonomie locali, sull'attuazione dei piani di edilizia scolastica formulati ai sensi dell'articolo 11, commi da 4-*bis* a 4-*octies*, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca predispongono congiuntamente una relazione da trasmettere annualmente alle Camere sullo stato di avanzamento dei lavori relativi a interventi di edilizia scolastica e sull'andamento della spesa destinata ai medesimi interventi, nonché con riferimento agli ulteriori stanziamenti destinati alle medesime finalità nel bilancio dello Stato ai sensi della normativa vigente. Ai fini dell'elaborazione della predetta relazione sono altresì richiesti elementi informativi alle amministrazioni territorialmente competenti (peraltro, questa relazione non mai stata redatta né trasmessa alla Camera). I relativi pagamenti effettuati dalle Regioni, anche attraverso la delegazione di pagamento, finanziati con l'attivazione dei mutui, sono esclusi dai limiti del patto di stabilità interno delle Regioni per l'importo annualmente erogato dagli Istituti di credito. Per le medesime finalità e con riferimento agli immobili di proprietà pubblica adibiti all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, possono essere autorizzate dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, a stipulare mutui trentennali sulla base dei criteri di economicità e di contenimento della spesa, con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, con la Banca europea per gli investimenti, con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, con la società Cassa depositi e prestiti Spa e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria, ai sensi del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Ai sensi dell'articolo 1, comma 75, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, le rate di ammortamento dei mutui attivati sono pagate agli istituti finanziatori

direttamente dallo Stato. A tale fine sono stanziati contributi pluriennali pari a euro **4 milioni annui per la durata dell'ammortamento del mutuo a decorrere dall'anno 2016.**

5.3 Legge n. 147 del 2013 "Legge di stabilità".

La legge di stabilità 2014 - legge n. 147 del 2013 - all'articolo 1, comma 206, ha inserito la ristrutturazione, il miglioramento, la messa in sicurezza, l'adeguamento antisismico e l'efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica tra le finalità cui lo Stato può destinare una parte della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Inoltre, ha previsto la disponibilità di un miliardo di euro per le spese d'investimento – comprese quelle destinate all'edilizia scolastica - escluse dal patto di stabilità.

5.4 Decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 88 del 2014 e successivo Decreto n. 762 del 2015

Dopo un iniziale insediamento, **l'Osservatorio per l'edilizia scolastica** di cui all'articolo 6 della legge n. 23 del 1996, non era stato più convocato per quasi vent'anni. Con il DM n. 88 del 2014 è stata modificata la sua composizione e prevista una "cabina di regia" con sede al Miur, cui partecipano rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, dell'Anci, dell'Upi e delle singole Regioni nonché associazioni di settore. Il successivo DM n. 762 del 2015 ha attribuito all'Osservatorio, oltre ai compiti individuati con il DM n. 88/2014, anche quelli di indirizzo, di programmazione degli interventi in materia di edilizia scolastica, nonché di diffusione della cultura della sicurezza. Lo stesso decreto ha stabilito, inoltre, che l'Osservatorio, nonché la relativa struttura tecnica, siano rispettivamente integrati nella loro composizione da un rappresentante della Struttura di Missione per il coordinamento e l'impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con DPCM 27 maggio 2014, pur se restano proprio da precisare i termini del rapporto funzionale tra l'Osservatorio e la stessa Struttura di missione.

5.5 Decreto-legge n. 66 del 2014 "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".

L'articolo 48 del decreto-legge n. 66 del 24 aprile prevede, nel limite massimo di 122 milioni di euro per ciascun anno, l'esclusione per gli anni 2014 e 2015 dal patto di stabilità interno delle spese sostenute dai comuni per interventi di edilizia

scolastica, e l'assegnazione da parte del CIPE di risorse fino ad un importo massimo di **300 milioni di euro** per la prosecuzione del programma di interventi di riqualificazione e messa in sicurezza delle istituzioni scolastiche statali. I comuni beneficiari dell'esclusione e l'importo dell'esclusione stessa sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro il 15 giugno 2014. Il comma 2 prevede che le risorse sono assegnate dal CIPE, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), d'intesa con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), nell'ambito della programmazione nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativa al periodo 2014-2020. Le risorse sono assegnate dal CIPE previa verifica dell'utilizzo delle risorse assegnate nell'ambito della precedente programmazione 2007-2013 del Fondo per lo sviluppo e coesione e delle risorse assegnate a valere sugli stanziamenti relativi al programma delle infrastrutture strategiche per l'attuazione di piani stralcio del programma di messa in sicurezza degli edifici scolastici. Il comma 2 prevede, inoltre, che, in esito alla predetta verifica, il CIPE riprogramma le risorse non utilizzate e assegna le ulteriori risorse a valere sulla dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativa al periodo 2014-2020, in relazione ai fabbisogni effettivi e sulla base di un programma articolato per territorio regionale e per tipologia di interventi. La norma prevede, inoltre, che nella delibera di assegnazione del CIPE sono individuate le modalità di utilizzo delle risorse assegnate, nonché di monitoraggio dell'avanzamento dei lavori, ai sensi del d.lgs. n. 229 del 2011.

5.6. DPCM 27 maggio 2014

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 maggio 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituita la Struttura di Missione per il coordinamento e l'impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica. Gli obiettivi principali della Struttura di missione sono:

- l'impulso ed il coordinamento degli uffici competenti dei vari Ministeri deputati alla gestione degli interventi per l'edilizia scolastica e l'impulso all'implementazione dell'anagrafe dell'edili zia scolastica;
- l'individuazione e la ricognizione delle fonti di finanziamento, degli interventi in materia di edilizia scolastica e il loro monitoraggio costante;

- il supporto tecnico e amministrativo agli Enti locali, l'individuazione di problematiche emerse durante i lavori e una rapida proposta di soluzione, di concerto con gli Enti locali ed il MIUR;
- l'individuazione di procedure speciali per garantire la rapidità degli interventi, l'elaborazione delle relative proposte normative.

5.7 Legge n. 107 del 2015 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti".

La legge c.d. "La buona scuola" (n. 107 del 2015), all'articolo 1, commi 153-158, interviene disciplinando la realizzazione di edifici scolastici innovativi dal punto di vista architettonico, tecnologico, impiantistico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio. Per la realizzazione di queste scuole innovative è utilizzata quota parte delle risorse INAIL – fino a 300 milioni di euro nel triennio 2015-2017 – di cui all'art. 18, comma 8, del decreto-legge n. 69 del 2013 (decreto "del fare"). Il decreto che ha dato il via all'operazione Scuole Innovative è stato pubblicato il 14 ottobre 2015 in *Gazzetta ufficiale*. Esso ripartisce le risorse e definisce i criteri per la costruzione di scuole innovative. Si tratta di un bando di idee per la progettazione di circa oltre 50 edifici nel quale i progettisti si potranno confrontare sviluppando nuove proposte architettoniche all'avanguardia e incentivando l'attivazione di un processo partecipato. All'interno del decreto sono elencati i criteri che le Regioni dovranno tenere in considerazione nella raccolta delle manifestazioni di interesse dei propri enti locali.

I commi da 159 a 176 della legge n. 107 recano disposizioni attinenti la composizione e le competenze dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica - al quale, in particolare, sono affidati compiti di indirizzo e di programmazione degli interventi, nonché di diffusione della cultura della sicurezza – e prevedono un piano del fabbisogno nazionale in materia di edilizia scolastica 2015-2017 (reso disponibile sul sito del MIUR il 4 giugno 2015), al quale sono destinate risorse già stanziate e non utilizzate, ovvero economie realizzate. Recano, inoltre, fra l'altro: misure per l'accelerazione di procedure; una riduzione delle sanzioni per gli enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità 2014 e hanno sostenuto, in tale anno, spese per l'edilizia scolastica; disposizioni in materia di utilizzo della quota

dell'otto per mille relativa all'edilizia scolastica e in materia di stipula di mutui (in particolare, per quest'ultimo profilo, è disposto l'aumento [da 40] a 50 milioni di euro, dal 2016, dell'importo dei contributi pluriennali previsti dall'art. 10 del decreto-legge n. 104 del 2013 ed è estesa alle Istituzioni AFAM la possibilità di essere autorizzate direttamente alla stipula dei mutui). Al fine di garantire la sicurezza degli edifici scolastici e di prevenire eventi di crollo dei relativi solai e controsoffitti è autorizzata la spesa di euro 40 milioni per l'anno 2015 per finanziare indagini diagnostiche dei solai degli edifici scolastici, anche attraverso quote di cofinanziamento da parte degli enti locali proprietari. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i termini e le modalità per l'erogazione dei finanziamenti agli enti locali di cui al comma 177, tenendo conto anche della vetustà degli edifici valutata anche in base ai dati contenuti nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica.

5.8 Avvio dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica

Dopo 26 anni dalla sua istituzione, il 7 agosto 2015, sono stati pubblicati i dati al momento già caricati nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica. Al suo esordio, quindi, l'Anagrafe è apparsa statica, poiché l'afflusso automatico e diretto delle informazioni immesse dalle Regioni all'interno del sistema centrale era precluso, mentre i dati stessi risultavano ancora parziali e non aggiornati. Per ovviare a questa evidenza, come si vedrà poco oltre, si è dato vita ad un nuovo progetto di Anagrafe. Alla data di attivazione risultavano censiti 42.292 edifici scolastici, di cui 33.825 attivi e 8.450 non attivi, non adibiti cioè ad attività connesse, mentre 17 risultano non attivi per calamità naturali.

5.9 Legge n. 208 del 2015 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)".

La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), articolo 1, comma 713, dispone l'esclusione, per l'anno 2016, dal saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, le spese sostenute dagli enti locali per interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito. L'esclusione opera nel limite massimo di 480 milioni di euro. Il comma 754 assegna un contributo in favore delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica, da ripartire con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il

Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, da adottare entro il 28 febbraio 2016. L'importo del contributo è stabilito in 495 milioni per il 2016, 470 milioni per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dal 2021. Con riferimento all'edilizia scolastica, le competenze delle Province riguardano gli edifici da destinare a sede di istituti di istruzione secondaria superiore.

III. PERIODO DI RIFERIMENTO: PRIMAVERA 2016

6. La seconda fase dell'indagine conoscitiva: le audizioni del 2016

Durante il secondo ciclo di audizioni, svolte nella tarda primavera del 2016, sono stati affrontati nuovi ambiti di indagine.

6.1. Governance

Nel corso del secondo ciclo di audizioni è stato messo in luce l'aspetto della *governance* dell'edilizia scolastica (Arch. Laura Galimberti, 27 aprile 2016): gli edifici sono di proprietà e - per legge - in gestione agli enti locali, quindi a comuni e province, mentre le regioni hanno un compito programmatorio. Inoltre, la maggior parte dei finanziamenti giunge dallo Stato, ma da differenti ministeri e dipartimenti, ossia il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Dipartimento della Protezione civile, il Ministero dell'ambiente e il Ministero dell'istruzione. Per ordinare la materia, le competenze sono state interamente trasferite al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con il Fondo unico per l'edilizia scolastica, già dal 2012, la cui operatività è iniziata dal 2014, quando ha potuto attivarsi la linea di finanziamento delle "Scuole sicure" di cui al decreto-legge n. 69 del 2013 (articolo 18, comma 8-*ter*), che ha posto le basi per provvedimenti attuativi che hanno visto accentrare le attribuzioni nel MIUR. E' inoltre emerso che sussistono ancora precedenti linee di finanziamento, quali quelle del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Anche il già citato Osservatorio dell'edilizia scolastica presso il MIUR costituisce ora un punto di riferimento per una *governance* riordinata.

6.2 Scuole e Protezione Civile

Sul fronte della prevenzione, è stato audito l'Ing. Fabrizio Curcio, Capo del Dipartimento della Protezione civile che ha offerto dettagli in merito all'utilizzo del "Fondo per interventi straordinari" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituito dall'art. 32-*bis* del decreto-legge n. 269 del 2003, con una dotazione di 200 milioni di euro. Il Fondo ha finanziato, attraverso le Regioni, circa 2.200 verifiche sismiche sugli edifici scolastici, effettuate in accordo con le vigenti norme tecniche. Ulteriori verifiche sismiche sugli edifici scolastici sono state realizzate dalle Regioni e dai Comuni con fondi propri. Successivamente, la legge finanziaria del 2008, legge n. 244 del 24 dicembre 2007, ha incrementato il Fondo per 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, per l'adeguamento strutturale e antisismico delle scuole e per la costruzione di nuovi edifici scolastici. L'incremento finanziario ha consentito di procedere anche all'adeguamento strutturale antisismico e alla costruzione di nuovi edifici scolastici.

6.3 Fondo Kioto ed edilizia scolastica

Il Fondo rotativo di Kyoto, gestito dal Ministero dell'ambiente, è uno strumento mirato a finanziare interventi per la riduzione delle emissioni, concorrendo al raggiungimento degli obiettivi concordati in sede internazionale e in sede europea per la riduzione dell'immissione di gas a effetto serra, l'incremento delle energie rinnovabili e l'incremento dell'efficienza energetica. Il Fondo serve per la concessione di prestiti a tasso agevolato, quindi non concede risorse a fondo perduto, ma tutto quello che esso eroga ritornerà allo stesso, a valle della realizzazione degli interventi. la dotazione complessiva del fondo è di circa 600 milioni di euro, le cui destinazioni vengono scelte dal Ministero dell'ambiente, attraverso un sistema di programmazione e bandi. Il soggetto che concorre con il Ministero dell'ambiente alla gestione pratica di questo fondo è la Cassa depositi e prestiti. Il fondo è nato nel 2007 e, nel corso del tempo, è stato utilizzato per il finanziamento di diverse tipologie di interventi, in particolare, misure mirate alla riduzione delle emissioni. Il primo ciclo di programmazione del Fondo aveva finanziato piccoli interventi sulle energie da fonti rinnovabili e sull'efficienza energetica, al quale potevano partecipare soggetti pubblici, privati (anche privati cittadini) e imprese. Un secondo ciclo di programmazione, invece, era stato mirato in particolare alle imprese che, per accedere al finanziamento, dovevano assumere giovani a tempo indeterminato. Il terzo ciclo, partito tra il 2014 e il 2015, ha finanziato interventi di efficienza energetica negli immobili pubblici destinati all'istruzione di ogni ordine e grado, dagli asili nido alle università. Il dott. Carettoni (audizione del 4 maggio 2016) ha

precisato che ad accedere a questo terzo ciclo del Fondo sono solo i soggetti pubblici, con l'esclusione, quindi, delle scuole private. Ha poi sottolineato che il per il capitolo scuole del Fondo rotativo di Kyoto è stata prevista una riserva di 350 milioni di euro e che per accedervi devono essere rispettati specifici criteri tecnici e determinati parametri in termini di efficienza energetica. A tale riguardo, aggiunge che è stato già aperto e chiuso un primo bando di efficienza delle scuole - tra giugno e settembre 2015 - e che sono pervenute domande per circa 100 milioni di euro.

6.4. Misure finanziarie

Un quadro delle risorse finanziarie impiegate è stato fornito con l'audizione delle dirigenti del MIUR Bono e Montesarchio del 28 giugno 2016. La concentrazione in un Fondo unico per l'edilizia e in un'unica programmazione nazionale triennale degli interventi ha consentito di contare su regole comuni sull'aggiudicazione dei lavori, sulle economie di gare e sulla gestione delle varianti: regole uguali su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di differenziazione né tra una regione e l'altra, né tra i vari livelli di programmazione. Sul Fondo unico per l'edilizia risultano presenti alcuni residui della procedura dei 150 milioni di euro di «Scuole sicure» (che saranno reinvestiti su ulteriori interventi in graduatoria), le risorse per l'adeguamento sismico degli edifici, ovvero vecchi fondi della Protezione civile ivi confluiti, le risorse per le indagini diagnostiche, quelle per l'alluvione in Sardegna e i contributi pluriennali per i mutui BEI 2015-2016, oltre a quanto la legge di stabilità per il 2016 ha posto a carico del Fondo unico a partire dal 2017, ovvero circa 1,7 miliardi.

Parlando della programmazione triennale 2015-2017, ha evidenziato che nel primo anno erano presenti 6.197 richieste di intervento da parte degli enti locali, per una programmazione complessiva, ovvero per una richiesta di finanziamento di 3,6 miliardi. Con i mutui BEI, tenendo fermo il piano 2015 di 905 milioni, e il nuovo Piano 2016 di circa 230 milioni, si arriva a 1,1 miliardi di copertura degli interventi. Ciò senza considerare le economie derivanti dalle procedure di gara che in questo momento non sono previste, ma rispetto alle quali ci si aspetta un incremento di almeno 200 milioni in termini di ulteriori economie da reinvestire sullo scorrimento delle graduatorie. Quanto ai fondi strutturali di competenza del ministero (422 milioni sul 2014-2020), ha fatto presente che non ne è stata ancora avviata la programmazione. Al riguardo ha comunicato che si sta studiando la possibilità di integrare le risorse nazionali con quelle dei fondi strutturali per eseguire interventi il

più possibile coerenti tra loro. Riguardo al progetto «Scuole innovative», ha fatto presente che è partito da poco il relativo bando e che si tratta di un finanziamento di 350 milioni da investire per la costruzione delle scuole del futuro per le quali sono state individuate 52 aree. Quanto agli interventi per la certificazione di agibilità, ha fatto notare che sul fondo del MIUR ci sono risorse solo per 10 milioni, mentre rispetto ai fondi immobiliari, per il momento ha iniziato il comune di Bologna, con un intervento da 5 milioni. La dott.ssa Montesarchio è quindi passata alle misure previste dall'articolo 1, commi 161-162 della legge sulla «Buona scuola» da realizzarsi recuperando economie da vecchie procedure di edilizia non più utilizzate. Da un monitoraggio effettuato dal MIUR, risulterebbero recuperabili risorse per 100 milioni. Al riguardo, ha fatto presente che sono in atto tutte le procedure per la revoca di finanziamenti, ove non vi siano obbligazioni giuridicamente vincolanti. Complessivamente, pertanto, sull'edilizia ci sono risorse per circa 6,3 miliardi, derivanti dalla somma delle diverse voci, oltre a 1,7 miliardi previsti dalla legge di stabilità. Non sono compresi i 350 milioni del Fondo Kyoto, perché non vengono gestiti dal MIUR, né le risorse dei POR regionali.

Sempre dall'audizione dei rappresentanti del MIUR, è emerso che risultano ancora in bilancio le economie derivanti dai programmi stralcio del Ministero delle infrastrutture, non gestite dal MIUR, stimate in circa 70 milioni di euro. Ulteriori sviluppi si registrano in merito al Piano nazionale per la scuola digitale con il quale si stanno finanziando laboratori, biblioteche, laboratori professionalizzanti, ambienti digitali, infrastrutturazione della rete *WLAN*, con il *Wi-Fi* nelle scuole, che contribuiscono al miglioramento degli ambienti di apprendimento. La dottoressa Montesarchio ha segnalato, quindi, che partirà a brevissimo un concorso per tutte le scuole che hanno concluso la fase del programma «Scuole sicure», per ottenere il finanziamento dell'acquisto di arredi innovativi per 20 scuole. Ha poi ricordato la Giornata nazionale per la sicurezza nelle scuole, che cade il 22 novembre e l'iniziativa, prevista per il 27-28 settembre 2016, della giornata internazionale per la sicurezza nelle scuole con la partecipazione e il coinvolgimento dell'OCSE.

Come sottolineato dalla dott.ssa Sabrina Bono, nel corso della stessa audizione, le nuove modalità di finanziamento dei lavori per stati di avanzamento e direttamente agli enti locali, senza un passaggio per i bilanci delle Regioni, hanno consentito la realizzazione di un numero di interventi superiore rispetto a quanto fatto in periodi precedenti e in modo più celere. I due strumenti che hanno dimostrato di funzionare meglio sono stati «Scuole sicure» e i mutui BEI. Tuttavia, i mutui BEI continuano ad

avere una certa complessità ad essere utilizzati dalle regioni, mentre il meccanismo e la procedura di «Scuole sicure» garantiscono sicuramente maggiore efficientamento e movimentazione di risorse e di realizzazione degli interventi. Quanto al programma «Scuole belle, la dott.ssa Bono ha sottolineato che esso non riguarda l'edilizia scolastica, ma i servizi di decoro e di manutenzione, da effettuare sulla base di gare Consip e che i singoli interventi e i relativi finanziamenti vengono costantemente monitorati dal MIUR.

Le risorse complessivamente stanziate per effetto delle diverse disposizioni normative ammontano, secondo quanto riferito dal MIUR, a circa 7 **miliardi di euro.**

IV. PERIODO DI RIFERIMENTO: AUTUNNO 2016 – ESTATE 2017

7. Disposizioni normative e provvedimenti amministrativi intervenuti successivamente alla conclusione della seconda parte dell'indagine.

7.1. Legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017).

La legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017), all'articolo 1, comma 485, assegna agli enti locali spazi finanziari per il triennio 2017-2019 nel limite complessivo di 700 milioni annui, di cui 300 milioni di euro destinati ad interventi di edilizia scolastica. Gli spazi in questione sono assegnati nell'ambito dei patti nazionali, previsti dall'articolo10, comma 4, della legge n. 243 del 2012. Tali patti costituiscono uno strumento di flessibilità di livello nazionale introdotto con il comma 732 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), aggiuntivo rispetto a quelli già previsti a livello regionale. Le disposizioni della legge di bilancio disciplinano inoltre la procedura di concessione degli spazi finanziari. Tali misure hanno poi trovato applicazione con l'emanazione dei decreti del Ministero dell'economia e delle finanze del 14 marzo 2017 e del 26 aprile 2017. Il comma 140, inoltre, ha previsto l'istituzione di un Fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Il Fondo ha una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, 3.150 milioni per l'anno 2018, 3.500 milioni per l'anno 2019 e 3.000 milioni di euro per gli anni dal 2020 al 2032, ed è destinato a finanziamenti in diversi settori di spesa, tra i quali quello relativo all'edilizia scolastica. L'operatività del Fondo viene disciplinata con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione ai programmi presentati dalle

amministrazioni centrali dello Stato. Con tali decreti devono essere individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi. In data 29 giugno 2017, la VII Commissione ha concluso l'esame, per le parti di propria competenza, dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (Atto del Governo n. 421) emanato ai sensi del comma 140. Per l'edilizia scolastica sono previsti interventi per 48,2 milioni di euro nel 2017, 103,7 nel 2018, 133,7 nel 2019 e 55,9 dal 2020 al 2032, per un totale di 341 milioni di euro in 16 anni. Sempre a proposito di edilizia scolastica ma con specifico riferimento alla prevenzione del rischio sismico, vengono destinati ulteriori 972,7 milioni di euro in 16 anni, partendo da 242,7 nel 2017.

7.2 Nuova Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica

Il nuovo progetto di Anagrafe dell'edilizia è stato approvato nella Conferenza Unificata del 10 novembre 2016 e prevede la creazione del fascicolo elettronico dell'edificio e l'interoperabilità delle banche dati esistenti di monitoraggio dei lavori. Prevede inoltre nuovi dati e anche un sistema di accompagnamento e di supporto agli enti locali. L'intero progetto sarà finanziato dal MIUR con le risorse a valere sul PON 2014-2020.

7.3 Decreto-legge n. 8 del 9 febbraio 2017

Il decreto-legge n. 8 del 9 febbraio 2017, emanato a seguito degli ultimi eventi sismici che hanno colpito l'Italia nella tra la fine del 2016 e l'inizio del 2016, reca misure sia in favore delle popolazioni delle regioni Abruzzo, Umbria, Lazio e Marche, sia per i territori colpiti dagli eventi sismici del mese di aprile 2009 in Abruzzo e del mese di maggio 2012 nelle regioni Emilia, Lombardia e Veneto. In particolare, per quanto riguarda l'edilizia scolastica, prevede la predisposizione di piani diretti ad assicurare il ripristino delle condizioni necessarie per la ripresa delle attività scolastiche ed educative nell'a.s. 2017/2018. Per l'affidamento degli interventi funzionali alla realizzazione di tali piani si ricorre alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara. L'articolo 20-*bis* destina alle verifiche di vulnerabilità sismica degli edifici pubblici scolastici situati nelle zone sismiche a maggiore pericolosità (zone sismiche 1 e 2), nonché alla progettazione dei relativi eventuali interventi di adeguamento antisismico, le risorse di cui all'articolo 1, commi 161 e 165, della legge n. 107 del 2015, come accertate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Almeno il 20 per cento di tali risorse deve essere destinato alle quattro regioni interessate dagli eventi sismici del 2016 e del 2017. Si tratta delle risorse non utilizzate alla data di entrata in vigore della legge

107 in relazione ai finanziamenti disposti da varie disposizioni che hanno autorizzato la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui con oneri a carico dello Stato per interventi di edilizia scolastica, destinate all'attuazione di ulteriori interventi urgenti per la sicurezza degli edifici scolastici, individuati nell'ambito della programmazione triennale nazionale degli interventi di edilizia scolastica (predisposta in attuazione dell'art. 10 del decreto legge n. 104 del 2013- legge n. 128 del 2013 e adottata, per il triennio 2015-2017, con D.M. 322 del 29 maggio 2015), ovvero necessari a seguito di indagini diagnostiche o sulla base dei dati risultanti dall'Anagrafe dell'edilizia scolastica. Inoltre, si dispone che, a decorrere dal 2018, gli interventi di ristrutturazione e messa in sicurezza previsti nell'ambito della (nuova) programmazione triennale nazionale, ricadenti nelle zone sismiche 1 e 2, sono corredati della valutazione di vulnerabilità sismica degli edifici ed eventualmente della progettazione per il miglioramento e l'adeguamento antisismico, anche a valere sulle medesime risorse non utilizzate e accertate. Infine, si stabilisce che, entro il 30 giugno 2018, ogni immobile adibito ad uso scolastico situato nelle zone sismiche 1 e 2 deve essere sottoposto a verifica di vulnerabilità sismica.

7.4 Decreto-legge n. 50 del 20 febbraio 2017

Il decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017 reca ulteriori misure in favore dell'edilizia scolastica. L'articolo 17 opera il riparto in favore di ciascun ente di area vasta, per gli anni a partire dal 2017, del finanziamento (introdotto dall'articolo 1, comma 754, della legge n. 208 del 2015) delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica spettanti ai medesimi enti. Nel complesso, alle Province e alle Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario spetta un contributo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Tale contributo, ai sensi del comma 754, è così attribuito: alle Province, 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021; alle Città metropolitane, 250 milioni di euro annui. L'articolo 25 attribuisce quote del Fondo da ripartire per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, istituito dalla legge di bilancio per il 2017 nello stato di previsione del MEF. In particolare, alle province e alle città metropolitane, da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per il finanziamento degli interventi in

materia di edilizia scolastica, è assegnata una quota dell'importo di 64 milioni nel 2017, 118 milioni nel 2018, 80 milioni nel 2019 e 44,1 milioni nel 2020, per complessivi 306 milioni di euro. In aggiunta a tali risorse, è stata poi autorizzata la spesa di 15 milioni di euro per il 2017 in favore delle province per gli interventi di edilizia scolastica. Il comma 2-*ter* dell'articolo 25 interviene sulla disciplina introdotta dalla legge di bilancio 2017 della concessione degli spazi finanziari agli enti locali per l'effettuazione di investimenti per interventi sull'edilizia scolastica, aggiungendo ulteriori criteri di priorità per l'assegnazione degli spazi medesimi, ampliando il novero dei comuni che possono essere ricompresi in talune delle priorità medesime e semplificando alcune fasi procedurali della disciplina di concessione. Infine, l'articolo 41, comma 1, prevede lo stanziamento di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019 per il finanziamento degli interventi necessari a seguito degli eventi sismici del 2016 e del 2017, verificatisi nei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria. Il comma 2 prevede l'istituzione di un Fondo da ripartire, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, finalizzato ad accelerare le attività di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017, la cui dotazione risulta pari a 461,5 milioni di euro per l'anno 2017, 687,3 milioni di euro per l'anno 2018 e 669,7 milioni di euro per l'anno 2019. Il comma 3 prevede che le risorse del predetto Fondo siano destinate al finanziamento di una serie di interventi tra i quali sono previste le verifiche di vulnerabilità degli edifici scolastici e alla conseguente realizzazione di progetti di ripristino e adeguamento antisismico.

Inoltre, l'emanando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'articolo 1, comma 140, della legge di bilancio per il 2017, ha previsto ulteriori investimenti per l'edilizia scolastica. In particolare, ha stanziato per i sedici anni - che vanno dal 2017 al 2032 - 973 milioni di euro per il rischio sismico e 341 milioni di euro per la messa in sicurezza degli edifici, cominciando con uno stanziamento per l'anno in corso, rispettivamente, di 243 milioni e 48 milioni di euro.

8. Considerazioni finali

Val la pena, anzitutto riassumere le iniziative legislative e amministrative che, assunte a partire dal 2013, hanno contribuito a dare riscontro a gran parte delle molte proposte emerse durante il primo ciclo di audizioni.

i. Patto di stabilità: sono state adottate misure successive per concedere agli Enti territoriali spazi finanziari internamente al cosiddetto "patto di stabilità" da finalizzare ad interventi di edilizia scolastica;

ii. 8 per mille: istituzione dell'8 per mille, per la parte di competenza statale, da destinare all'edilizia scolastica;

iii. Fondo unico per l'edilizia scolastica: è stato attivato operativamente nel 2013, sotto la diretta gestione del MIUR: In esso confluiscono tutte le linee di finanziamento destinate a questa specifica finalità (con alcune eccezioni, quali il Fondo Kyoto e i finanziamenti della Protezione Civile). La sua istituzione ha anche consentito la realizzazione della programmazione triennale degli interventi;

iv. Cabina di regia: Dopo vent'anni di attesa, la piena e regolare operatività dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica ha permesso di realizzare, nei fatti, la "Cabina di regia" ritenuta, da tempo, necessaria alla buona programmazione degli interventi;

v. Revocabilità dei finanziamenti: il monitoraggio costante dello svolgimento degli interventi, reso possibile anche grazie all'istituzione del Fondo unico, permette di riassegnare ed utilizzare i residui di bilancio e le somme già ripartite ma non utilizzate dai destinatari (circa 1,5 miliardi di euro);

vi. *Civic center*: attraverso l'attivazione del programma Scuole Innovative e l'individuazione di misure per adeguare le strutture scolastiche alle nuove esigenze didattiche, ha preso avvio un processo di trasformazione delle scuole in *Civic center,* in grado di valorizzare istanze sociali, formative e culturali e trovano nella realizzazione di *Scuole Aperte* una ulteriore declinazione;

vii. Anagrafe dell'edilizia: resa pubblica l'Anagrafe dell'edilizia scolastica, prevista dalla legge n. 23 del 1996, ed implementata sia nella struttura sia nelle informazioni del data base al fine di giungere ad un fascicolo elettronico di ogni singolo edificio;

Infine, sono state individuate misure normative e procedure speciali atte ad affrontare situazioni di emergenza, come i terremoti del 2009 e 2012: il recupero e la

nuova realizzazione delle scuole in questi territori è stata utile per affrontare anche l'emergenza determinata dal sisma del 2016 che ha colpito il Centro-Italia.

Come si è potuto constatare, l'evoluzione normativa che si è snodata contemporaneamente all'indagine conoscitiva contiene diverse misure, la principale delle quali è l'accentramento del Fondo per l'edilizia scolastica nel MIUR, disposto – come già accennato - dall'articolo 11, comma 4-*sexies* del decreto legge n. 179 del 2012 ("Ulteriori misure urenti per la crescita del Paese"), ma attuato successivamente. In questo modo il Ministero dell'istruzione riesce a concentrare la visuale sugli interventi e a mettere a disposizione degli enti locali il *budget* previsto per legge, con appositi bandi.

Comuni e province, da questa legislatura in poi, rispondono ai bandi dello Stato (e, per esso, del MIUR) sulla base di progetti cantierabili. Il MIUR, d'intesa con il MEF, eroga la spesa e verifica lo stato avanzamento lavori. Le risultanze del completamento delle opere sono immesse dal personale degli enti locali nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica, in modo da consentire l'aggiornamento del quadro (giova ribadire che l'Anagrafe *on-line* è stata riattivata dal 6 agosto 2015). Evidentemente, i progetti cantierabili non consistono solo in opere di manutenzione straordinaria ma anche nella costruzione di nuovi edifici.

La convergenza delle risorse statali in un unico Fondo gestito dal MIUR – poi – non esclude che le Regioni possano concorrere al finanziamento di opere nello stesso settore, per esempio, domandando finanziamenti alla Cassa depositi e prestiti o contraendo mutui con la Banca europea degli investimenti o con la Banca degli investimenti del Consiglio d'Europa, come stabilito nell'articolo 10 del decreto c.d. Carrozza (n. 104 del 2013) e come diffusamente illustrato in precedenza.

Successivamente, una parte importante della legge n. 107 del 2015 ha affrontato il tema dell'edilizia scolastica. In particolare, la legge prevede un bando (300 i milioni a disposizione) per la costruzione di 60 scuole almeno in una regione, altamente innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico. Scuole "*green*", caratterizzate da nuovi ambienti di apprendimento digitali. All'Osservatorio per l'edilizia scolastica, istituito presso il MIUR, è affidato il coordinamento delle strategie e delle risorse per gli interventi e la promozione della cultura della sicurezza. È previsto un investimento di ulteriori 200 milioni per i mutui agevolati per la costruzione e la ristrutturazione delle scuole. Vengono recuperate risorse precedentemente non spese, da investire sulla sicurezza degli edifici. Vengono

inoltre stanziati 40 milioni di euro per finanziare circa 6.000 indagini diagnostiche sui controsoffitti degli istituti. Viene istituita la Giornata nazionale per la sicurezza nelle scuole.

Oggi, la situazione ha assunto una fisionomia più omogenea: la maggior parte delle linee di finanziamento fa riferimento al Ministero dell'istruzione, pur permanendo precedenti linee di finanziamento residuali, per esempio quelle Ministero delle infrastrutture e dei trasporti previste dalla legge n. 289 del 2002 e dalle delibere attuative del CIPE n. 102 del 2004, n. 143 del 2006, n. 32 del 2010 e n. 6 del 2012, che hanno finanziato le scuole per quanto riguarda gli elementi non strutturali.

La seguente tabella rende evidenza della situazione e illustra per ogni misura gli stanziamenti, i cantieri finanziati, quelli aperti e quelli conclusi:

GIA' DISPONIBILI PER GLI ENTI LOCALI

FINANZIAMENTI	NORMATIVA	RISORSE AVVIATE DAL 2014 (in mln)	numero interventi finanziati	cantieri aperti	cantieri conclusi
#sbloccopatto 2014-15 COMUNI	DL 66/2014 DPCM 24/12/2014	314	801	801	762
#sbloccopatto 2014-15 PROVINCE E CITTA' METR.	L 190/2014 DPCM 17/07/2015		284	284	269
#sbloccascuole 2016	L. 208/2015 DPCM 27/04/2016	480	**1.670**	1.208	730
#sbloccascuole 2017	L 232/2016	402	**1.346**		
#scuolesicure	DL 69/2013	150	2.709	2.300	1.903
	CIPE 30/06/2014	400			
#MutuiBEI	DL 104/2013 art. 10 DM 23/01/2015	739	1.215	1.066	721
	DM 07/12/2016	166	367		
	L. 107/2015 (Buona scuola) rifinanziam DL 104 art.10	238	200		

Fondo Protezione Civile	DPCM 15/9/2015	46	86	86	17
	DM 943 23/12/2015	40	50	50	
FondoKyoto	DL 91/2014	350	288	55	5
PATTI PER LO SVILUPPO risorse x edilizia scuole	FSC 2014-20 CIPE 26/2016 CIPE 56/2016	423	n.d.		
#scuoleinnovative	L. 107/2015	350	51		
PON e POR	PON e POR 2007-2013	604	1.385	1.385	1.252
Interventi per l'agibilità	DL 276 del 2013	20			
Alluvione Sardegna	l. 190/2014	5			
Commissario Errani	Ordinanza 14/2017	100			
finanziamenti già distribuiti TOTALE		**€ 4.727**	10.452	**7.235**	5.659

I 4 miliardi e 727 milioni di euro appena illustrati peraltro sono una quota parte delle risorse che provvedimenti normativi sinora entrati in vigore destinano in via generale al settore. Più avanti si offrirà il dettaglio delle ulteriori risorse.

8.1) Ulteriori considerazioni sul futuro prossimo.

a) La responsabilità nella conduzione degli edifici.

Da quanto riferito, dal dottor Raffaele Guariniello, nell'audizione del 19 dicembre 2013, e da quanto si evince più di recente dalle pronunce della Corte di cassazione (sentenza n. 12223 dei 2016 – in esito all'udienza del 3 febbraio 2015), la responsabilità per la vigilanza sulle fonti del pericolo e, quindi, sulla compiuta valutazione dei rischi graverebbe su tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di valutazione, ai sensi del decreto legislativo n. 81 del 2008. Com'è noto, tuttavia, nel caso degli edifici scolastici, la cesura tra proprietà della sede del rapporto di lavoro e titolarità del rapporto di lavoro medesimo è netta. Infatti, gli edifici scolastici pubblici sono di proprietà degli enti territoriali, in questi casi, chiamare in causa per la

valutazione dei rischi, a pari titolo, i dirigenti e i tecnici degli enti proprietari delle mura e i dirigenti scolastici e, con essi, i responsabili della sicurezza sul posto di lavoro, appare del tutto incongruo. Infatti, le capacità e le possibilità tecniche nonché la mobilità che interessa i dirigenti scolastici e i docenti sono tali per cui ben difficilmente costoro possono essere in possesso di competenze, conoscenze e informazioni relative all'immobile nel quale si svolge l'attività scolastica. Inoltre, il personale scolastico non ha poteri decisionali sulla manutenzione del bene immobile, i quali invece restano assegnati agli enti proprietari. Per questo, le pronunzie della Cassazione (come, per esempio, quella sul crollo nella scuola Darwin di Torino) non appaiono persuasive laddove, pur distinguendo le diverse cosiddette posizioni di garanzia finiscono per attribuire indifferentemente compiti di vigilanza e di valutazione dei rischi sia ai dirigenti e ai tecnici provinciali e comunali, sia ai dirigenti scolastici. Si rende pertanto necessaria un'operazione che sia, al contempo, di verità e di manutenzione legislativa. Come datori di lavoro e come responsabili per la sicurezza, dirigenti e docenti scolastici possono e devono essere chiamati in causa per i rischi derivanti dall'attività scolastica e, cioè, dall'insieme di condotte che si svolgono entro il perimetro della loro responsabilità gestionale e amministrativa. Quanto, invece, alla valutazione dei rischi strutturali e a quelli derivanti dagli interventi di terzi sull'immobile, dev'essere chiarito che il massimo da esigere da tali soggetti è la segnalazione tempestiva di eventuali situazioni di pericolo di cui possano venire a conoscenza.

Al riguardo, è opportuno evidenziare che le Commissioni riunite cultura e lavoro, in data 5 luglio 2017, hanno avviato l'esame delle proposte di legge C. 3830 Pellegrino e C. 3963 Carocci in materia di sicurezza degli edifici scolastici. Su tale argomento, è auspicabile un maggiore raccordo e una semplificazione delle normative su sicurezza antincendio ed edilizia scolastica; e si attende l'emanazione dei decreti ministeriali previsti dal decreto legislativo n. 81 del 2008, che devono prevedere i necessari adattamenti della disciplina generale sulla dirigenza pubblica all'ambito scolastico.

b) Il fascicolo del fabbricato.

L'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica potrebbe avere nel fascicolo del Fabbricato uno sviluppo proficuo, in particolare ove venisse redatto per ciascun fabbricato di competenza dell'autonomia scolastica e sviluppato con il sistema di georeferenziazione web-GIS. Esso potrebbe, se aggiornato con cadenza annuale e

tenuto a cura del proprietario, essere messo a disposizione del Dirigente Scolastico. Sul fascicolo sono annotate le informazioni relative all'edificio di tipo identificativo, progettuale, strutturale, impiantistico, ambientale, con l'obiettivo di pervenire ad un idoneo quadro conoscitivo a partire, ove possibile, dalle fasi di costruzione dello stesso, e sono registrate le modifiche apportate rispetto alla configurazione originaria, con particolare riferimento alle componenti statiche, funzionali e impiantistiche e agli elementi non strutturali.

c) Ulteriori semplificazioni gestionali

Poiché la proprietà e responsabilità è, comunque, degli enti locali, è stata creata una piattaforma informativa che consente di instaurare un dialogo diretto tra gli enti locali ed il Ministero erogante (*call*, FAQ, *mailing list*). Le scuole superiori di competenza provinciale richiedono una attenzione particolare. L'erogazione di risorse dovrebbe essere oggetto di immediato aggiornamento dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica, ove devono confluire costantemente le analisi e i monitoraggi sulle scuole sviluppati dai diversi ministeri. Infine, andrebbe aggiornata la normativa tecnica sull'edilizia scolastica, con particolare attenzione agli elementi non strutturali che sempre di più incidono sulla manutenzione dell'edificio.

d) Continuità di finanziamento: edilizia scolastica da emergenza a infrastruttura strategica.

Al Piano Nazionale di messa in sicurezza e all'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica va accompagnato un Piano Economico e Finanziario per aiutare i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, proprietari e responsabili degli edifici, a garantire che gli edifici che costituiscono punti di erogazione del servizio scolastico siano a norma, dotati di un libretto del fabbricato che ne documenti la storia e la manutenzione, abbiano *standard* qualitativi che ne consentano il cablaggio, il riscaldamento e l'illuminazione con tecnologie a risparmio energetico e siano dotati di servizi per la mensa e l'attività sportiva. Occorre un vero e proprio Piano di Sostituzione, che "rottami" gli edifici la cui messa a norma non sia conveniente.

Alla luce delle considerazioni svolte è necessario proseguire nell'attività di controllo e monitoraggio, già messa in atto dal Ministero dell'istruzione attraverso un sistema informativo particolarmente efficace nel controllo della spesa – collegato anche con la BDU e la BDAP. Tuttavia, è necessario potenziare l'attività del

Ministero di coordinamento e di controllo anche sul territorio per garantire migliori *standard* di qualità degli interventi.

8.2 Conclusioni

La Commissione ha – in definitiva - constatato che negli ultimi anni sono state destinate all'edilizia scolastica cospicue risorse.

Ai 4 miliardi e 802 milioni di euro considerati nella precedente tabella (v. *paragrafo 8*) occorre aggiungere la somma di 4 miliardi 736 milioni in ragione di ulteriori stanziamenti che si evidenziano nella tabella che segue:

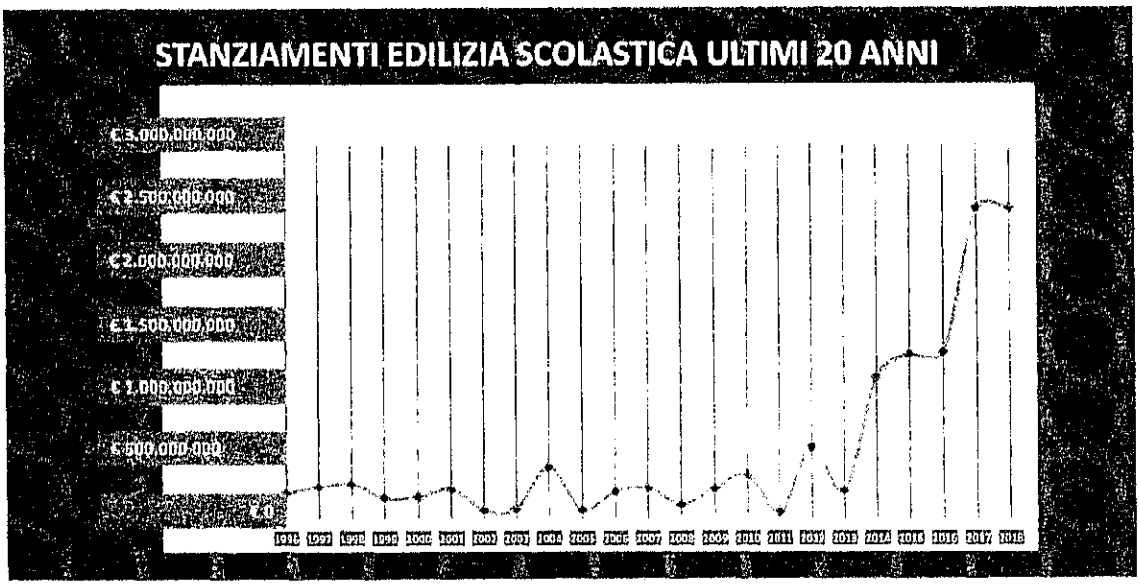
#MutuiBEI	Legge di bilancio 209/2015 - tab E	1.400
Economie Min. Infrastrutture e trasporti	L. n. 107 del 2015	70
Fondo scuole antisismiche 2016-2017	L. n. 107 del 2015	40
#sbloccascuole 2018-19	L 232/2016	600
Economie MIUR - per verifiche vulnerabilità	L 45/2017	100
PON e POR	PON 2014-2020	388
		492
SCUOLE INNOVATIVE PER I POLI DELL'INFAZIA	DL 65 del 13/04/2017	150
PROGRAMMA PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	L 160/2016 - risorse comma 140 Legge bilancio	306
Fondo infrastrutture	dpcm distribuzione comma 140	1300
finanziamenti in programmazione TOTALE		**€ 4.846**

Il totale delle risorse destinate ammonta pertanto a 9 miliardi e 573 milioni di euro, secondo la tabella che si riporta:

Somme stanziate dal 2014 al 2017 i cui programmi di spesa sono già avviati (milioni di euro)	**4.727**
Ulteriori somme stanziate a partire dal 2016 (milioni di euro)	**4.846**
Totale	**9.573**

I provvedimenti, il cui contenuto è stato illustrato, hanno dunque contribuito a descrivere una pluralità di interventi tanto ampia quanto insistita nei diversi tornanti della produzione legislativa. E deve essere tenuto conto che di recente per le scuole nelle zone terremotate sono stati stanziati ulteriori 330 milioni.

Nella tabella che segue, fornita dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca si dà conto dell'andamento diacronico degli stanziamenti:



Si tratta di un indubbio passo avanti. Emerge l'opportunità di rafforzare una programmazione strutturata sul piano sia finanziario sia degli interventi materiali. In buona sostanza, si potrebbe migliorare la situazione con uno stanziamento ordinario

di risorse, nell'ambito di un'unica programmazione nazionale, dotata di scopi concretamente identificati al di là della nominalistica etichettatura delle leggi (ad esempio, "scuole belle", "scuole sicure", "scuole innovative"), articolata per obiettivi quantificati e declinata in scadenze periodiche intermedie, all'approssimarsi delle quali il conseguimento di quegli obiettivi possa essere verificata (per esempio, con relazioni su collaudi, ispezioni e altro). In questo quadro si inserisce la cronica debolezza delle piccole e medie amministrazioni locali nel produrre e nel gestire progetti esecutivi: senza le effettive capacità professionali negli enti locali proprietari degli edifici, il concretizzarsi degli interventi e il conseguimento degli obiettivi diventano più problematici.