

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

Audizione dell'Ance sulla situazione dell'edilizia scolastica in Italia

Indagine conoscitiva della Commissione VII^a
(Cultura, Scienza e Istruzione) della Camera
dei Deputati

18 settembre 2013

Sommario

SINTESI.....	3
1 – LA SITUAZIONE DEL PATRIMONIO SCOLASTICO	4
Esposizione al rischio	4
La vulnerabilità degli edifici	6
2- NUOVI EDIFICI PER UNA NUOVA DIDATTICA	8
Il Progetto e la costruzione: strategie per la sostenibilità	8
Quali funzioni e quali spazi per la scuola del futuro?.....	9
L'integrazione della scuola con altre funzioni e servizi.....	11
3 – STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI IN ESSERE E PROPOSTE.....	12
L'eccessiva frammentazione dei programmi finanziati	13
Accelerare i programmi senza procedure straordinarie	14
Escludere le spese per l'edilizia scolastica dal Patto di stabilità interno.....	15
Prevedere 3 filoni di intervento nel fondo unico per l'edilizia.....	15

SINTESI

Pur in assenza dell'Anagrafe Ministeriale degli edifici scolastici, prevista dalla Legge n.23/1996 e, come noto, non ancora completata e disponibile, lo stato degli edifici scolastici del nostro Paese emerge in modo preoccupante dalla **vetustà** e dall'**elevato livello di esposizione al rischio del patrimonio scolastico esistente**: oltre la metà degli edifici scolastici, infatti, è stato costruito prima dell'entrata in vigore della normativa antisismica per nuove costruzioni (1974); inoltre, secondo il rapporto Ance-Cresme sullo Stato del territorio italiano, oltre 24 mila scuole si trovano in aree a elevato rischio sismico e circa 6.250 sorgono in aree a forte rischio idrogeologico.

Questa situazione è il risultato più evidente della **mancanza di una politica di manutenzione del Paese** e del progressivo disimpegno dello Stato nella realizzazione di interventi, come quelli di messa in sicurezza delle scuole e di mitigazione del rischio idrogeologico, in grado di garantire la qualità della vita dei cittadini.

All'assenza di visione strategica e alla scarsità delle risorse statali destinate alla riqualificazione degli edifici scolastici e alla manutenzione del territorio nel corso degli ultimi anni, si è poi aggiunta la **bassa capacità di attuazione dei programmi finanziati**. Ad oggi, infatti, lo Stato ha avviato una serie molto frammentata -8 fonti di finanziamento e 12 procedure attuative- di programmi di investimento per la riqualificazione degli edifici scolastici e, secondo le stime dell'Ance, molte risorse rimangono ancora da attivare: **circa 1,2 dei 2,3 miliardi di euro -il 53%- stanziati tra il 2004 ed il 2012, ai quali si aggiungono 1,3 miliardi stanziati nel corso del 2013** (450 milioni di euro nel DL Fare e 850 milioni di euro nel DL Istruzione), **non sono ancora stati impegnati**.

Per offrire una risposta efficace alla drammatica situazione dell'edilizia scolastica, è quindi necessario imprimere un deciso cambio di rotta, senza tuttavia bloccare gli interventi e i programmi già definiti.

La necessità di rivedere le modalità di intervento sul patrimonio esistente nasce anche dall'esigenza di intervenire in una logica complessiva, considerando allo stesso tempo la sicurezza, innanzitutto sismica e idrogeologica, degli edifici, la loro sostenibilità ambientale, con particolare attenzione ai consumi energetici, l'opportunità di razionalizzare l'infrastruttura scolastica nel suo insieme ma anche l'obbligo di assicurare la piena rispondenza funzionale delle strutture alle nuove esigenze didattiche e ad una nuova concezione degli spazi per l'apprendimento.

Per offrire una risposta a queste esigenze, **è necessario definire una strategia globale di intervento sul patrimonio scolastico** ed avviare un piano massiccio che preveda tre grandi filoni di intervento:

1. la costruzione di nuove scuole, in sostituzione di quelle obsolete, stimate in circa 15.000 unità (circa un terzo del patrimonio);
2. la messa in sicurezza degli edifici esistenti;
3. la riqualificazione energetica e gli adeguamenti funzionali degli edifici esistenti

In questo contesto, si ritiene che la costituzione del Fondo unico per l'edilizia scolastica che andrà adeguatamente finanziato e all'interno del quale andrebbero create tre sezioni relative ai ciascuno dei tre soprarichiamati filoni di intervento, possa favorire l'attuazione di un tale piano.

Un contributo importante per l'attuazione del piano può venire anche dal **Partenariato Pubblico Privato**, nella misura in cui i nuovi poli scolastici possano diventare catalizzatori di processi diffusi di riqualificazione urbana, consentendo di configurare nell'ambito del progetto l'uso degli spazi scolastici per l'intera giornata e la realizzazione di strutture complementari integrate alla Scuola, che ospitino i molteplici

servizi e attività legati alla formazione extra-scolastica e all'articolazione della giornata di bambini e ragazzi.

Dal punto di vista procedurale, si ritiene inoltre che un piano di riqualificazione del patrimonio scolastico possa essere attuato prioritariamente con le regole ordinarie previste dal Codice dei Contratti Pubblici, salvo valutare l'opportunità di un intervento mirato, con il ricorso a procedure speciali o emergenziali, in alcuni casi eccezionali.

Appaiono invece **indispensabili un rafforzamento della governance tecnico-istituzionale** rispetto alla situazione attuale e **l'esclusione del Patto di stabilità interno delle spese per la riqualificazione degli edifici**.

Più in generale, l'Ance ritiene che l'avvio di un consistente programma di riqualificazione degli edifici scolastici debba rappresentare un elemento centrale di un più ampio programma prioritario di investimenti infrastrutturali, da definire già nell'ambito della prossima legge di stabilità, per sostenere in modo consistente la ripresa e la crescita dell'economia e determinare un rilevante aumento di occupazione.

1 – LA SITUAZIONE DEL PATRIMONIO SCOLASTICO

Esposizione al rischio

La stima dell'esposizione al rischio, sismico o idrogeologico, delle strutture scolastiche, elaborata a partire dal dato provinciale, fa emergere che gli edifici situati nelle aree di rischio sismico sono circa 24.073 mentre 6.251 si trovano in aree ad elevata criticità idrogeologica¹.

Il rischio sismico

Per quanto riguarda il rischio sismico, risulta che nelle regioni del Sud, dove si concentra il maggior numero di edifici scolastici a rischio sismico, le scuole in pericolo sono 10.835 (45% del totale a rischio), nelle regioni del Centro ricadono 5.185 edifici (22% del totale a rischio), mentre nelle Regioni del Nord gli edifici scolastici a rischio sono 2.985 (12% del totale a rischio). Con riferimento al grado di pericolosità, le Regioni con più edifici a rischio sismico sono la Sicilia, con 4.894 scuole, la Campania, con 4.872, e la Calabria, con 3.200 scuole; nel Lazio si stima che le strutture potenzialmente ad elevato rischio siano 1.835, nelle Marche 1.767 e in Emilia Romagna 1.367.

Il rischio idrogeologico

Per quanto riguarda il rischio idrogeologico, nelle Regioni del Nord Est gli edifici a rischio sono 1.879 (30%), nel Sud 1.876 (30%), nel Nord Ovest 1.401 (22%), nel Centro 1.156 (18%) e nelle Isole 127 (2%). A livello regionale emergono i dati della Campania con 1.020 scuole a elevato rischio idrogeologico, dell'Emilia Romagna con 830 (72% delle regioni del Centro) scuole, la Lombardia con 650 (46% delle regioni del Nord Ovest) e il Piemonte con 610 (43% delle regioni del Nord Ovest).

Le tabelle e i diagrammi di seguito riportati rappresentano la situazione descritta.

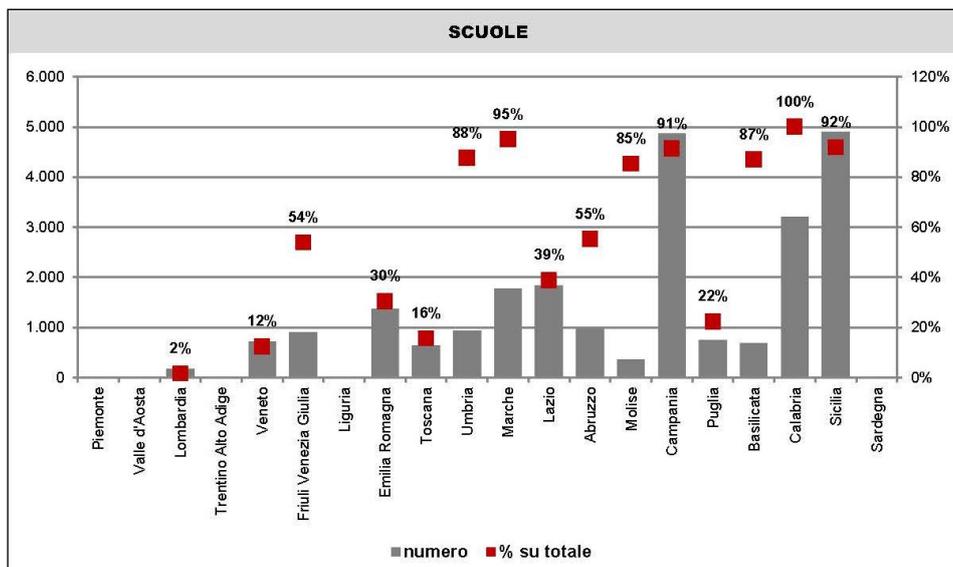
¹ I dati sono estratti dal Rapporto ANCE-Cresme "Lo stato del territorio italiano 2012 insediamento e rischio sismico e idrogeologico"

**GLI EDIFICI SCOLASTICI POTENZIALMENTE ESPOSTI AD UN
ELEVATO RISCHIO NELLE REGIONI NEL 2011**

Regione	Rischio Sismico		Rischio idrogeologico	
	Numero	% su totale	Scuole	% su totale
Piemonte	0	0%	608	10%
Valle d'Aosta	0	0%	34	1%
Lombardia	176	1%	647	10%
Trentino A.A.	0	0%	229	4%
Veneto	718	3%	600	10%
Friuli V.G.	900	4%	223	4%
Liguria	0	0%	112	2%
Emilia Romagna	1.367	6%	827	13%
Toscana	645	3%	534	9%
Umbria	937	4%	114	2%
Marche	1.767	7%	187	3%
Lazio	1.835	8%	321	5%
Abruzzo	969	4%	136	2%
Molise	364	2%	80	1%
Campania	4.872	20%	1.017	16%
Puglia	750	3%	164	3%
Basilicata	679	3%	42	1%
Calabria	3.199	13%	250	4%
Sicilia	4.894	20%	60	1%
Sardegna	0	0%	67	1%
ITALIA	24.073	100%	6.251	100%

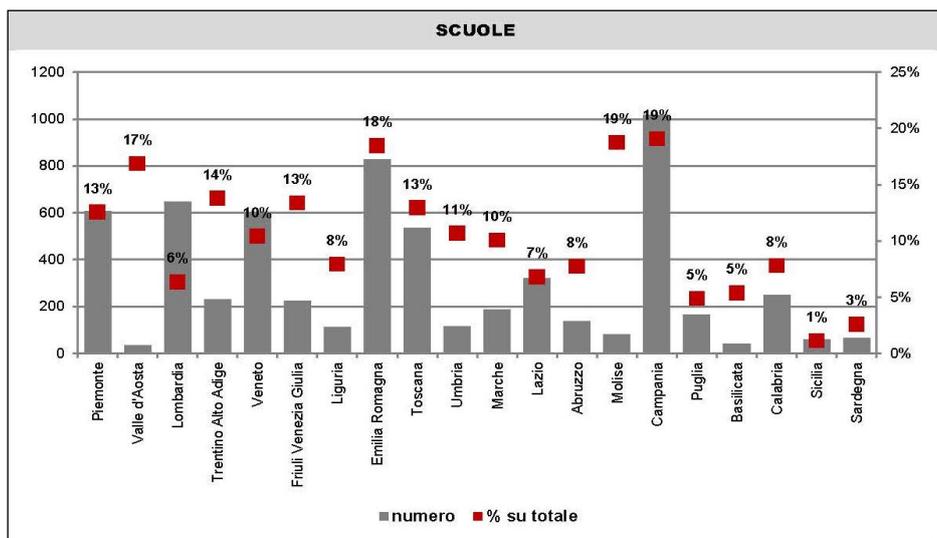
Stralcio Rapporto ANCE-Cresme: Gli edifici potenzialmente esposti ad un elevato rischio sismico nelle regioni del 2011

Fonte: Elaborazioni e stime Cresme su dati Cresme/SI



Stralcio grafico Rapporto ANCE-Cresme: scuole ad elevato rischio sismico

Fonte: elaborazioni e stime Cresme su dati ISTAT e Dipartimento della Protezione Civile



Stralcio grafico Rapporto ANCE-Cresme: scuole ad elevato rischio idrogeologico

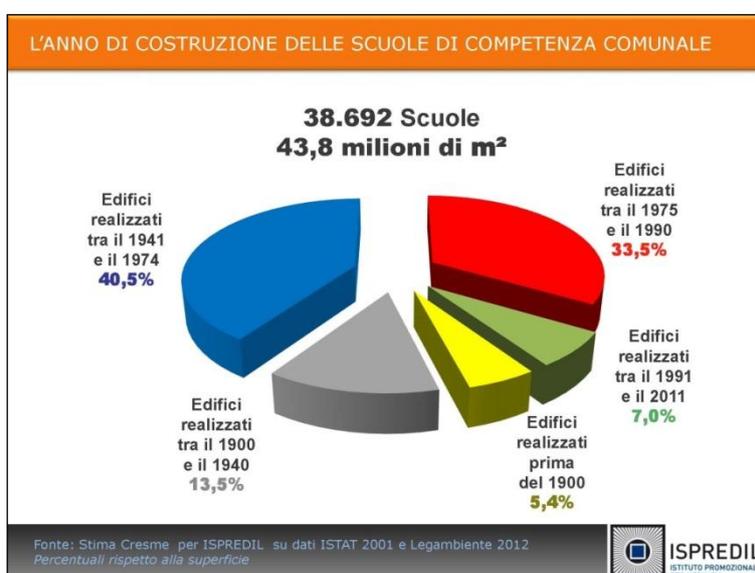
Fonte: elaborazioni e stime Cresme su dati ISTAT e Dipartimento della Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 2008

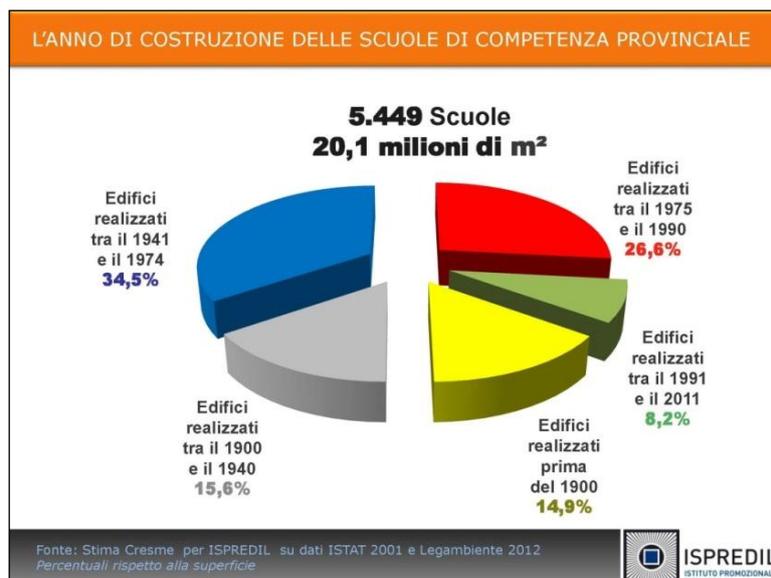
Lo stato degli edifici

Pur in assenza dell'Anagrafe Ministeriale degli edifici scolastici, prevista dalla Legge n.23/1996 ma, come noto, non ancora disponibile, l'esposizione a rischio evidenziata dallo Studio ANCE-Cresme desta preoccupazione, considerando che **oltre la metà del parco edilizio scolastico è stato realizzato prima del 1974**, data di entrata in vigore delle prime normative antisismiche.

Il Governo ha indicato in circa **15 mila edifici pubblici per l'istruzione** la quota di strutture che **presentano urgente necessità di rilevanti interventi di manutenzione straordinaria per la messa in sicurezza**, per 10 mila dei quali è già stata ipotizzata la demolizione. Si tratta di **circa un terzo dell'attuale patrimonio**.

Seguono tabelle indicative della composizione del patrimonio edilizio e del relativo stato.





OLTRE LA META' DEGLI EDIFICI NON E' A NORMA

	SCUOLE COMUNALI	SCUOLE PROVINCIALI
Periodo di costruzione precedente al 1975	59%	65%
Mancanza di certificazione di collaudo statico	50%	52%
Necessità di interventi di manutenzione urgenti	36%	59%
Mancanza di certificazione di prevenzione incendi	66%	63%
Mancanza di certificazione di agibilità igienico sanitaria	28%	54%
Presenza di amianto da bonificare	10%	7%
Mancanza di infrastrutture per lo sport e spazi all'aperto	47%	31%

Fonte: Rapporto annuale di Legambiente "Ecosistemascuola 2012" che riguardano complessivamente 98 Comuni capoluogo con 7.139 edifici scolastici e 65 Province con 1.229 edifici scolastici.

ISPREDIL
ISTITUTO PROMOZIONALE PER L'EDILIZIA

Alla luce di questi numeri, è necessario ed urgente intervenire per mettere in sicurezza, dal punto di vista sia sismico che idrogeologico, gli edifici scolastici esistenti, che rappresentano edifici strategici di primaria importanza e pertanto dovrebbero costituire non semplicemente un luogo sicuro, ma anche un rifugio sicuro per la cittadinanza in caso di disastro naturale.

Per gli **interventi di sola messa in sicurezza** degli edifici scolastici esistenti sarebbero necessari, secondo le stime della Protezione Civile, **13 miliardi di euro**.

A tale fabbisogno si aggiunge quello relativo agli investimenti necessari per la **riqualificazione energetica** e gli **adeguamenti funzionali degli edifici**: interventi altrettanto importanti per il rinnovamento del parco scolastico italiano, la cui convenienza diventa particolarmente evidente in caso di realizzazione contestuale con la messa in sicurezza.

2- NUOVI EDIFICI PER UNA NUOVA DIDATTICA

La concezione dei nuovi edifici scolastici deve coniugare i seguenti elementi:

- Sostenibilità ambientale;
- Rispondenza alle esigenze della nuova didattica digitale “per competenze”;
- Integrazione con altre funzioni rivolte ai ragazzi, alle loro famiglie, al territorio di riferimento (*civic center*).

Il Progetto e la costruzione: strategie per la sostenibilità

La necessità di una “sostituzione efficiente” del patrimonio edilizio scolastico è l'occasione per inserire nel procedimento criteri di rilevante innovazione del prodotto edilizio, in particolare mirati all'efficienza ed al risparmio energetico. Dalla logica di una più generale riqualificazione dell'edificio scolastico nascono due possibili scenari, determinati dalle specifiche caratteristiche locali:

- riqualificazione dell'edificio
- ricostruzione ed eventuale rilocalizzazione dell'edificio

Gli interventi di riqualificazione di edifici esistenti, per evitare dispersione di risorse, dovrebbero essere considerati in una logica di valutazione complessiva degli aspetti riguardanti:

- la sicurezza, innanzitutto sismica e idrogeologica;
- i consumi energetici e la sostenibilità ambientale;
- la piena rispondenza funzionale alle esigenze didattiche;
- la razionalizzazione dell'infrastruttura.

Spesso valutando gli investimenti necessari per intervenire sulle diverse componenti, e soprattutto ponendosi in una logica di razionalizzazione (da sviluppare in base alla responsabilità amministrativa e quindi dell'eventuale accorpamento di punti di erogazione del servizio ed edifici facenti capo allo stesso Dirigente scolastico), la sostituzione edilizia risulta molto più opportuna ed efficace.

La riqualificazione energetica di edifici esistenti che non presentino gravi problematiche di altra natura è invece assai opportuna, anche ai fini del contenimento della spesa corrente per energia.

Le tipologie di interventi delineate possono essere sintetizzate nell'ambito dei seguenti criteri guida:

Riqualificazione energetica di edifici esistenti

Interventi passivi:

- a. Coibentazione degli edifici
- b. Apporti solari gratuiti e schermature solari
- c. Materiali, rivestimenti, colori, finiture
- d. Pavimentazioni, aree verdi, superfici ed aree libere dei lotti
- e. Sistemi di raccolta e riutilizzo di acque meteoriche
- f. Utilizzo di sistemi di illuminazione ad alta efficienza

Interventi attivi:

- g. Solare fotovoltaico
- h. Solare termico
- i. Geotermia

Ricostruzione ed eventuale rilocalizzazione dell'edificio

Saranno considerati tutti i parametri presenti nel paragrafo precedente, ma con valori maggiorati e inoltre:

- l. Criteri di localizzazione degli edifici
- m. Aggregazioni tipologiche ed orientamenti
- n. Flessibilità interna
- o. Differenziazione delle superfici finestrate in funzione dei fronti
- p. Tecnologie innovative e metodiche costruttive
- q. Viabilità sostenibile

Quali funzioni e quali spazi per la scuola del futuro?

La scuola italiana può oggi vantare un consolidato percorso di innovazione metodologica anche grazie all'introduzione delle ICT nella pratica didattica. La Lavagna Interattiva Multimediale (LIM) ha inaugurato lo scenario della tecnologia nella classe, aprendolo poi all'utilizzo di *netbook* o *tablet* in comunicazione tra loro. Tuttavia, laddove con le ICT è stato possibile scardinare la dimensione temporale della lezione in classe, lo spazio fisico dell'aula si dimostra essere ancora troppo rigido e standardizzato. La fluidità dei processi comunicativi innescati dalle ICT si scontra con ambienti fisici che risultano essere sempre più inadeguati poiché indistinti per obiettivi e finalità didattiche. La scuola della società della conoscenza richiede spazi modulari e polifunzionali, facilmente configurabili e in grado di rispondere a contesti educativi sempre diversi.

Gli spazi della scuola del futuro risponderanno alle seguenti tipologie:

La Classe

Lo spazio della classe si offre in forme modulari per prestarsi a una varietà di configurazioni, dai modelli più tradizionali ai modelli di lavoro in gruppi, con arredi pensati per favorire un'agile composizione e scomposizione dell'ambiente e per accompagnare l'alternarsi delle diverse attività e fasi di lavoro.

Lo Spazio di Esplorazione

Questo è l'ambiente in cui lo studente sviluppa un approccio laboriale confrontandosi con l'esperienza attraverso strumenti specifici. Osservare, raccogliere dati, analizzare, sperimentare, manipolare, elaborare sono alcune delle attività che gli alunni potranno svolgere in questo spazio. Strumenti e attrezzature in grado di abilitare questo approccio "*hands-on*" potranno essere specialistici per determinati ambiti disciplinari o trasversali a più ambiti.

L'Agorà

È lo spazio in cui condividere eventi e presentazioni in modalità plenaria. Sono molte le attività che possono essere svolte in questo ambiente: gli alunni possono presentare i lavori ad altri alunni, docenti e genitori; i docenti possono fornire indicazioni agli studenti per le attività da svolgere; si possono creare occasioni di condivisione con esperti esterni o altri soggetti in grado di fornire un contributo su temi specifici di approfondimento.

Lo Spazio Individuale

Questo è l'ambiente in cui lo studente sviluppa un personale percorso di apprendimento in sintonia con i propri tempi e ritmi, con proprie attitudini e propensioni. Nello spazio individuale lo studente può riflettere sulle informazioni ricevute, svolgere ricerche in autonomia col supporto di strumenti cartacei e contenuti digitali; può avere

un confronto individuale con i propri docenti anche per definire percorsi di rinforzo e di recupero.

Lo Spazio Informale

Questo è lo “spazio per la pausa”, l’ambiente dedicato ad attività non strutturate, senza orari, che possono avere luogo in punti diversi. Questo spazio può essere vissuto in una moltitudine di modalità: da quelle più classiche, come ripassare o studiare insieme, a quelle di svago come ad esempio distendersi a leggere un libro anche non inerente a materie scolastiche; oppure si può giocare al computer o guardare video su *tablet*, ascoltare musica sul proprio lettore MP3, rilassarsi esplorando gli spazi esterni.

(Fonte: MIUR/Indire Ricerca)

La didattica “per competenze” che sostituisce totalmente la “didattica frontale” e richiede un’organizzazione degli spazi, e quindi caratteristiche degli edifici e delle infrastrutture, completamente diverse dal passato, è attuata in Italia dal 2011, in recepimento degli indirizzi europei del 2006, e dall’anno scolastico 2013-2014 ne è prevista la certificazione formale da parte degli Istituti.

A tale nuovo modo di “concepire la scuola” non corrisponde, tuttavia, un nuovo modo di “costruire la scuola”.

Per quanto riguarda le norme tecniche per la progettazione degli edifici scolastici, infatti, siamo ancora fermi al 1975, ovvero al decreto ministeriale 18 dicembre 1975 “Norme tecniche aggiornate relative all’edilizia scolastica, ivi compresi gli indici minimi di funzionalità didattica, edilizia ed urbanistica da osservarsi nella esecuzione di opere di edilizia scolastica” (con le modifiche apportate dal decreto 13 settembre 1977).

Tale situazione di inadeguatezza delle norme tecniche nei confronti dei più moderni indirizzi della didattica appare ancor più grave in considerazione del fatto che già nel 1996, con la legge n. 23 “Norme per l’edilizia scolastica”, era previsto un aggiornamento, tramite decreto ministeriale, delle norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei sul territorio nazionale: un aggiornamento che non si è mai concretizzato.

Il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, con le linee guida dell’aprile 2013 ha varato le Linee Guida “Norme tecniche-quadro contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, anche con riferimento alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico e produzione da fonti energetiche rinnovabili, e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei sul territorio nazionale”, che definiscono i criteri per la costruzione di nuovi edifici e spazi didattici coerenti con le innovazioni determinate dalle tecnologie digitali e dalle evoluzioni della didattica.

Si è così configurata una situazione contraddittoria: da una parte le norme tecniche di cui al decreto del 1975, la cui previsione di aggiornamento contenuta nella legge n. 23/1996 è rimasta inattuata, dall’altra le Linee Guida dello scorso aprile, che però fungono soltanto da indirizzo e non hanno forza di legge se non vengono formalizzate in un decreto. In tal modo, anche le più moderne concezioni della didattica sono destinate a rimanere soltanto un buon proposito.

Un ampio Piano di nuova edilizia scolastica non può essere varato se non in presenza di nuove Norme Tecniche di riferimento per l’edilizia scolastica, che dovrebbero definire lo standard “per alunno” per la nuova didattica non solo in termini di spazio e caratteristiche dell’edificio, ma anche di connettività, tecnologia e arredi, traggendosi alle frontiere più innovative di modelli gestionali delle nuove Scuole e di definizione del “costo standard”.

L'integrazione della scuola con altre funzioni e servizi

Il polo scolastico di nuova concezione sarà integrato con altre funzioni e servizi, orientati agli utenti della Scuola, ma anche al territorio di riferimento e alla città. Un Civic Center, come auspicato dalle Linee Guida ministeriali.

Di fatto **i nuovi poli scolastici possono diventare catalizzatori di processi diffusi di riqualificazione urbana**, consentendo di configurare nell'ambito del progetto, ove si presentino adeguati flussi di alunni e le analisi di fattibilità ne abbiano delineata la possibilità, l'uso degli spazi scolastici per l'intera giornata e la realizzazione di strutture complementari integrate alla Scuola, che ospitino i molteplici servizi e attività legati alla formazione extra-scolastica e all'articolazione della giornata di bambini e ragazzi. Attività sportive, culturali, sanitarie, commerciali e per l'intrattenimento, con l'intento di costituire, nell'ambito del complesso scolastico, un vero e proprio polo di servizi e di aggregazione per il giovani e per il quartiere.

Le funzioni e i servizi complementari

Circa l'identificazione delle funzioni e servizi complementari, si è dato corso ad una prima disamina per le quali ipotizzare un utilizzo misto a servizio della scuola e a reddito:

Spazi per lo sport perfettamente fruibili negli orari scolastici, generandone reddito in altri orari

Spazi per la Cultura e l'Intrattenimento (sale feste, sale prove musica e auditorium, teatro, cinema, museo, scuole di danza, musica, spazi per la mediazione culturale ecc.).

Spazi terziari: Laboratori linguistici; Laboratori tecnologici, sperimentali, artistici; Spazi per servizi medici e assistenziali per l'infanzia; Aule per la formazione.

Spazi commerciali: Punti Ristoro/Caffetteria; Attività commerciali di pertinenza per il target giovanile; Agenzie viaggi specializzate per viaggi studio e viaggi giovanili

Spazi ricettivi: Studentati (eventualmente convenzionati con licei per funzioni di Convitto) che potrebbero funzionare in estate come Ostelli per l'accoglienza giovanile

Infrastrutture e servizi per la mobilità quali: Scuolabus e relativo garage; Agenzie di noleggio mezzi per la mobilità sostenibile da utilizzare anche per gite scolastiche e trasferte sportive; Parcheggi.

Occorre evidenziare anche il possibile utilizzo della struttura per molteplici iniziative durante la lunga pausa estiva, prediligendo attività stagionali (quali centri estivi) e forme di locazione temporanea, elementi economici che possono determinare leve di lungo periodo, realizzabili anche mediante convenzioni con cooperative di servizi che, oltre ad assicurare durante l'anno la continuità d'orario tra scuola e attività pomeridiane, potrebbero gestire gli spazi scolastici durante le pause estive e le festività.

Naturalmente la risorsa indispensabile per realizzare queste iniziative è quella imprenditoriale della gestione immobiliare, che dovrà saper cogliere le opportunità offerte dal nuovo programma.

Il modello di gestione integrata di spazi pubblici e privati in osmosi tra loro, con la possibilità di flessibilizzarne l'uso sia all'interno degli spazi pubblici per l'istruzione (flessibilizzando l'uso degli spazi tra diversi ordini e grado di scuola) che tra la componente pubblica e privata (condivisione in diversi orari di spazi attrezzati), è una delle sfide più interessanti del modello ANCE.

3 – STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI IN ESSERE E PROPOSTE

Ad oggi, lo Stato ha avviato una serie molto frammentata -8 fonti di finanziamento e 12 procedure attuative- **di programmi di investimento per la riqualificazione degli edifici scolastici**. Tale scelta evidenzia l'**assenza di visione strategica** adottata negli ultimi anni.

Secondo le stime dell'Ance, infatti, **circa 1,2 dei 2,3 miliardi di euro** (il 53%) **stanziati dallo Stato nel corso degli ultimi 10 anni per la riqualificazione delle scuole rimangono ancora da attivare**. Per più della metà delle risorse, quindi, devono ancora essere espletate le procedure di selezione delle imprese che devono eseguire i lavori di ristrutturazione degli edifici.

A queste risorse si aggiungono poi le risorse stanziare nell'ambito dei recenti decreti-legge del "Fare" (DL 69/2013) e dell'Istruzione (DL 104/2013). Si tratta complessivamente di **circa 1,3 miliardi di euro** di cui

- 150 milioni di euro per l'anno 2014 per interventi urgenti di riqualificazione e messa in sicurezza delle istituzioni scolastiche statali,
- 300 milioni di euro nel triennio 2014-2016 per un piano straordinario di edilizia scolastica finanziato dall'INAIL,
- circa 850 milioni di euro, attivabili a partire dal 2015, per interventi straordinari sugli edifici scolastici a seguito della stipula di mutui trentennali da parte delle Regioni.

Per assicurare un rapido utilizzo di queste risorse, ma anche di quelle che verranno destinate in futuro all'edilizia scolastica, è necessario superare alcune delle **criticità** che hanno caratterizzato i programmi in essere ed in particolare:

- l'assenza di una visione strategica della politica di riqualificazione e ammodernamento degli edifici scolastici, sottolineata anche dal numero dei programmi e dalla costante innovazione normativa con la creazione di nuovi "veicoli attuativi";
- il ritardo, a volte superiore a due anni, nella messa a disposizione dei fondi da parte del Ministero dell'Economia e della Finanze;
- la debolezza del coordinamento interministeriale in materia di edilizia scolastica e la scarsa capacità amministrativa di gestire programmi con numerosi soggetti attuatori;
- l'assenza di monitoraggio sull'utilizzo dei finanziamenti e di meccanismi di defianziamento in caso di inadempienza.

L'eccessiva frammentazione dei programmi finanziati

Come evidenziato in precedenza, l'importo degli stanziamenti effettuati negli ultimi anni a favore di interventi relativi ad edifici scolastici ammonta a circa **3,6 miliardi di euro** di cui circa 2,3 miliardi di euro stanziati tra il 2004 ed il 2012 e 1,3 miliardi di euro stanziati per il 2013.

Dal quadro sintetico delle risorse stanziato, emerge inoltre una **rilevante frammentazione dei programmi per la riqualificazione degli edifici scolastici**, con **8 diverse fonti di finanziamento** e, soprattutto, **12 diverse procedure attuative**.

QUADRO SINTETICO DELLE PRINCIPALI RISORSE STATALI DESTINATE ALL'EDILIZIA SCOLASTICA

Fonte di finanziamento e programma	Importo stanziato	Importo da attivare	Anno	Competenza	Riferimenti	Nota su importo da attivare
1- Fondi FSC (Fondo Sviluppo Coesione)	951,4	567,3	2009			
- Ricostruzione Abruzzo	226,4	72,0		Comm. Ricostruzione	Del. CIPE 47/2009	Stima Ance
- Scuola europea di Parma	8,4	-		Comune di Parma	Del. CIPE 48/2009	
- 1° programma stralcio di messa in sicurezza	357,6	196,3		MIT	Del. CIPE 32/2010	893 progetti
- 2° programma stralcio di messa in sicurezza	259,0	259,0		MIT	Del. CIPE 6/2012	1.809 progetti
- Nuovi edifici scolastici	40,0	40,0		MIT e MIUR	Del. CIPE 6/2012	Stima Ance
- Riserva sisma Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto	60,0	*		MIUR	DL 74/2012	Stima in corso
2- Fondi Legge stabilità 2012 (L. 183/2011)	100,0	40,0	2012			
- Messa in sicurezza e costruzione di nuovi edifici	40,0	40,0		MIT e MIUR	L 183/2011	Stima Ance
- Riserva sisma Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto	60,0	*		MIUR	DL 74/2012	Stima in corso
3- Capitoli di bilancio MIUR	38,0	38,0	2012			
- Interventi di edilizia scolastica - fondi immobiliari	38,0	38,0		MIUR	Dir. 26 marzo 2013	
4- Decreto-legge Fare (DL 69/2013)	450,0	450,0	2013			
- Programma INAIL 2014-2016	300,0	300,0		INAIL	DL 69/2013- Art.18	
- Programma interventi urgenti	150,0	150,0		MIUR	DL 69/2013- Art.18	
5- Decreto-legge Istruzione (DL 104/2013)	850,0	850,0	2013			
- Mutui trentennali per interventi di edilizia scolastica	850,0	850,0		MEF	DL 104/2013 -Art.10	Stima Ance
6- Decreto-legge anticrisi 2008 (DL 185/2008)	111,8	111,8	2008			
- Piano straordinario di messa in sicurezza	111,8	111,8		MIT	DM 3 ottobre 2012	989 progetti
7- Fondi strutturali europei 2007-2013	606,9	359,2	2007-2011			
- Risorse del PON "Ambienti per l'apprendimento"	223,0	167,2		MIUR	QSN 2007-2013	Stima Ance
- Risorse del Piano di Azione e Coesione	383,9	192,0		MIUR	PAC-Dicembre 2011	Stima Ance
8- Fondi Legge Obiettivo	488,0	93,8	2004-2006			
- Delibere CIPE 102/2004 e 143/2006	488,0	93,8		MIT		Fonte MIT
TOTALE	3.596,1	2.510,1				
- di cui risorse stanziato prima del 2013	2.296,1	1.210,1				

Nota: Ai soprarindicati finanziamenti, si aggiungono le risorse, pari a circa 100 milioni di euro, messe a disposizione del Dipartimento della Protezione Civile in attuazione della Legge Finanziaria per il 2008 (20 milioni di euro l'anno dall'anno 2008)

Elaborazione e stima Ance su documenti ufficiali

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento dei programmi finanziati, risulta che **circa il 53% dei 2,3 miliardi di euro stanziati prima del 2013 deve ancora essere speso**.

La maggiore parte di queste risorse, ancora da utilizzare, riguarda i programmi finanziati con il **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione** del marzo 2009, **le risorse del decreto-legge anticrisi** del novembre 2008, le risorse dei **fondi strutturali europei 2007-2013** del dicembre 2011, e, naturalmente, le risorse stanziato poche settimane fa nell'ambito del **Decreto-legge del "Fare"** (DL 69/2013) e del **Decreto-legge "Istruzione"** (DL 104/2013).

Focus su alcuni dei principali programmi con risorse ancora da utilizzare

- Nell'ambito delle risorse stanziato a marzo 2009 a valere sulle risorse del **Fondo per lo sviluppo e la Coesione (ex-FAS)**, le principali risorse da attivare riguardano:
 - **Primo programma stralcio (Delibera CIPE 32/2010 e s.m.i.):**

Il programma riguarda circa 1.670 progetti di messa in sicurezza delle scuole, per un importo complessivo di 357,6 milioni di euro. Di questi, solo 780 progetti, per un importo complessivo di circa 161,3 milioni sono stati avviati a partire dal 2011. Per questi progetti, il MIT ha recentemente chiesto ai soggetti attuatori la documentazione relativa alla conclusione degli interventi.
Gli altri **893 progetti**, per un importo complessivo di **196,3 milioni di euro**, sono rimasti **bloccati per mesi in attesa della messa a disposizione delle risorse** da parte del MEF. Dopo 3 anni di attesa, nei prossimi giorni si dovrebbe concludere la procedura di messa a disposizione della prima rata di finanziamento a favore di questi interventi, per un importo pari al 45% dell'importo finanziato (88,3 milioni di euro).
 - **Secondo programma stralcio (Delibera CIPE 6/2012 e s.m.i.)**

Il programma riguarda circa **1.809 progetti** di messa in sicurezza delle scuole per un importo complessivo di **259 milioni di euro**. **I progetti non sono stati ancora avviati** in attesa della disponibilità dei fondi.
 - **Ricostruzione degli edifici scolastici in Abruzzo (Delibera CIPE 47/2009 e s.m.i.)**

Il programma riguarda progetti di messa in sicurezza delle scuole per un importo complessivo di **226,4 milioni di euro**. Alla luce dei documenti ufficiali disponibili, **almeno un terzo di queste risorse**, riprogrammate con la delibera 18/2013, **devono ancora essere utilizzate**.
- Nell'ambito delle risorse stanziato a novembre 2008 a valere sulle risorse del **decreto-legge anticrisi (DL 185/2008)**, le risorse da attivare riguardano **989 progetti** di messa in sicurezza per **111,8 milioni di euro**.
- Le risorse a valere sui **capitoli di bilancio del MIUR**, messe a disposizione con la direttiva del 26 marzo 2013 e destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica attraverso il ricorso a fondi immobiliari devono ancora essere attribuite, per un importo pari a **38 milioni di euro**.
- Nell'ambito delle risorse stanziato dal **PON "Ambienti per l'apprendimento" 2007-2013** a valere sulle risorse del Quadro Strategico Nazionale, le risorse ancora da spendere riguardano **circa 167 milioni di euro**.
- Sulla base dei documenti ufficiali disponibili, nell'ambito delle risorse stanziato a **dicembre 2011** a valere sulle risorse del **Piano Azione e Coesione**, le risorse ancora da spendere riguardano **circa la metà dei 384 milioni di euro finanziati**.
- Nell'ambito delle risorse stanziato nel periodo 2004-2006, a valere sulle risorse della **Legge Obiettivo**, a fine 2012, circa **255 interventi** per un importo di circa **93,8 milioni di euro** dovevano ancora essere attivati.

Accelerare i programmi senza procedure straordinarie

Dal punto di vista procedurale, si ritiene che un piano di riqualificazione del patrimonio scolastico possa essere attuato prioritariamente con le regole ordinarie previste dal Codice dei Contratti Pubblici, salvo valutare l'opportunità di un intervento mirato, con il ricorso a procedure speciali o emergenziali, in alcuni casi eccezionali.

L'efficacia dei programmi di investimento viene ostacolata da una scarsa attenzione al processo di selezione degli interventi, di finanziamento, di redazione ed approvazione dei progetti, di monitoraggio dello stato di attuazione e dall'assenza di sanzioni credibili e certe a danno dei soggetti responsabili.

Al fine di razionalizzare i diversi momenti del ciclo di vita degli interventi ricompresi nei Piani infrastrutturali e di accelerare la loro realizzazione, è **necessario rafforzare la governance tecnico-istituzionale**.

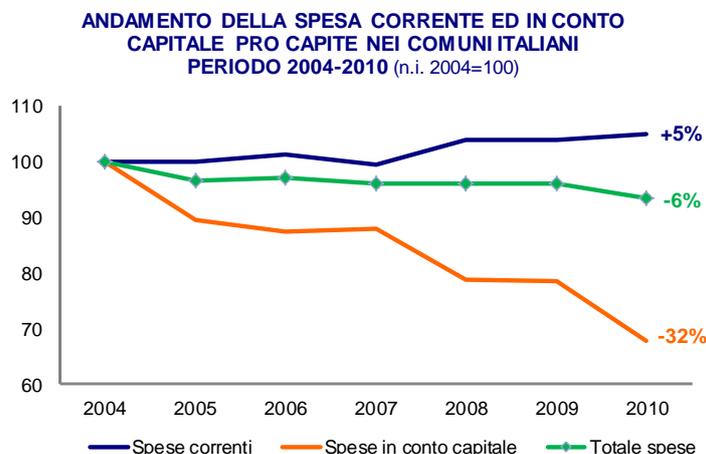
Escludere le spese per l'edilizia scolastica dal Patto di stabilità interno

Nella prossima Legge di Stabilità dovranno essere individuate le spese che potranno beneficiare della clausola di flessibilità che l'Unione Europea ha deciso di concedere nel corso dell'estate 2013, ai fini del calcolo del deficit strutturale, per compiere investimenti infrastrutturali con un "effetto positivo, diretto, verificabile e di lungo termine sul bilancio".

La Legge di Stabilità rappresenta, quindi, il nodo cruciale per sfruttare l'opportunità europea dando concretamente avvio ad un piano straordinario di rilancio delle infrastrutture, attraverso l'esclusione di una parte delle spese per investimenti dai calcoli del Patto di stabilità interno.

In questo contesto, **l'esclusione dal Patto delle spese destinate dagli enti locali alla riqualificazione degli edifici scolastici appare prioritaria**.

Più in generale, è necessario prevedere la riforma del Patto di stabilità interno per consentire un'equilibrata politica di investimenti da parte degli enti locali e invertire la tendenza registrata negli ultimi anni: nel periodo 2004-2010, ad esempio, a fronte di un obiettivo di riduzione di spesa del 6%, i comuni hanno ridotto del 32% le spese in conto capitale, aumentando invece del 5% le spese correnti.



Elaborazione Ance su dati e stime Anci -Ref

Prevedere 3 filoni di intervento nel fondo unico per l'edilizia

Per offrire una risposta all'esigenza di operare in una logica complessiva, è **necessario definire una strategia globale di intervento sul patrimonio scolastico** ed avviare un piano massiccio di riqualificazione che preveda tre grandi filoni di intervento:

1. la costruzione di nuove scuole, in sostituzione di quelle obsolete, stimate in circa 10.000 unità;
2. la messa in sicurezza degli edifici esistenti;
3. la riqualificazione energetica e gli adeguamenti funzionali degli edifici esistenti

In questo contesto, si ritiene che la costituzione del Fondo unico per l'edilizia scolastica che andrà adeguatamente finanziato e all'interno del quale andrebbero create **tre sezioni relative ai ciascuno dei tre soprarichiamati filoni di intervento**, possa favorire l'attuazione coordinata di un tale piano.

Rev 1