

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII**  
n. **23**

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GHIZZONI, MARIANI, DE PASQUALE, BACHELET, ANTONINO RUSSO, COSCIA, SIRAGUSA, PES, DE TORRE, NICOLAIS, DE BIASI, MELANDRI, ROSSA, LOLLI, MAZZARELLA, AGOSTINI, ALBINI, BERRETTA, BOCCIA, BOCCUZZI, BOSSA, BRAGA, BRANDOLINI, BURTONE, CASTAGNETTI, CAVALLARO, CENNI, CODURELLI, CONCIA, CUPERLO, ESPOSITO, FARINA COSCIONI, FEDI, FERRANTI, FOGLIARDI, FONTANELLI, FRONER, GIACOMELLI, GNECCHI, LAGANÀ FORTUGNO, LENZI, LO MORO, LOSACCO, MADIA, MARCHI, MARCHIONI, CESARE MARINI, MARTELLA, MATTESINI, MOTTA, NACCARATO, NARDUCCI, OLIVERIO, PELUFFO, MARIO PEPE (PD), PICCOLO, PIZZETTI, POMPILI, PORTA, QUARTIANI, RIGONI, ROSSOMANDO, RUBINATO, SANGA, SANI, SBROLLINI, SCHIRRU, SPOSETTI, TIDEI, TOUADI, TRAPPOLINO, TULLO, MAURIZIO TURCO, VERINI, VICO, VIOLA, ZAMPA, ZAMPARUTTI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul finanziamento e sulla realizzazione dei piani di intervento per l'edilizia scolastica e sulle modalità di funzionamento dell'anagrafe dell'edilizia scolastica

*Presentata il 16 giugno 2011*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La situazione dell'edilizia scolastica nel nostro Paese è talmente grave che il Governo si rifiuta di rendere disponibili i dati finora accertati nella costruzione della relativa anagrafe. Oltre il 50 per cento dei 42.000 edifici in cui vivono milioni di studenti e di operatori scolastici non sarebbe a norma e 10.000 di essi dovrebbero addirittura essere abbat-

tuti. Peraltro, la situazione ha rilievi di vera emergenza alla luce della politica scolastica assunta dal Governo in carica che, al fine di fare cassa ai danni del sistema di istruzione, ha previsto l'aumento del rapporto tra alunni e docenti. Tale disposizione, attuata nel quadro di un sistema nazionale di edifici scolastici vetusti, spesso non a norma in termini di

sicurezza, ha determinato il sovraffollamento degli alunni in classi non idonee a ospitarli, fenomeno recentemente stigmatizzato con l'espressione « classi pollaio ».

Se il profilo della sicurezza desta inquietudine e ci impone interventi urgenti, non va comunque ignorato il fatto che tutte le indagini internazionali sul rendimento degli studi confermano la centralità e la decisiva influenza positiva esercitata dalla confortevole e adeguata organizzazione degli spazi scolastici sull'efficacia dell'attività didattica e sui livelli di apprendimento.

È nella consapevolezza della fragilità strutturale e dispositiva degli edifici scolastici e del disagio vissuto quotidianamente da chi studia e lavora in questi edifici, che nel corso della presente legislatura i componenti del gruppo del Partito Democratico hanno costantemente esercitato la funzione di sindacato ispettivo per avere esatta contezza, in ordine alle risorse investite e agli esiti raggiunti, delle iniziative assunte dal Governo in materia di edilizia scolastica. Purtroppo alle nostre circostanziate interrogazioni — a titolo di esempio citiamo l'interrogazione dell'onorevole Mariani 5-02369, sullo stato dei tre programmi-stralcio del piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici adottato con la legge finanziaria 2003, legge n. 289 del 2002, e l'interrogazione dell'onorevole Ghizzoni 5-03592 sul piano straordinario di interventi per 358 milioni di euro approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) nel maggio 2010 a valere sui 1.000 milioni di euro provenienti dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), come deliberati dal CIPE medesimo nel marzo del 2009, l'interrogazione dell'onorevole De Pasquale 2-00635 sull'anagrafe scolastica — sono giunte risposte lacunose e reticenti che non chiariscono il quadro di riferimento. Un quadro offuscato, sul quale gettano una luce sinistra alcuni episodi nonché le recenti scelte del Governo in carica. Tra i primi, ricordiamo che il CIPE, con la deliberazione n. 15 del 13 maggio 2010, ha chiesto a due Ministri componenti del Comitato stesso — in analogia con l'interro-

gazione dell'onorevole Mariani — lo stato di attuazione degli interventi in corso o da realizzare sulla base di finanziamenti già stanziati. Vale poi la pena di ribadire il silenzio imbarazzante che avvolge l'anagrafe dell'edilizia scolastica, lo strumento principe di ogni iniziativa programmatoria, ma che a distanza di un quindicennio dal suo avvio non è ancora pienamente realizzata e non si conoscono tempi certi per la sua piena funzionalità. Altra circostanza drammaticamente occultata riguarda le norme sulla messa in sicurezza, che non più prorogate dal settembre 2009 collocano fuori legge tutti gli edifici che non le rispettano.

Merita certamente un approfondimento la decisione del Governo — assunta nella legge finanziaria 2010, legge n. 191 del 2009 — di attribuire 115 milioni di euro da destinare a progetti di edilizia scolastica selezionati dalle Commissioni parlamentari Cultura e Bilancio (risoluzione congiunta 7-00444 del 23 novembre 2010), esautorando la funzione programmatoria degli enti territoriali. Desta poi una certa preoccupazione — per le ragioni che saranno espresse oltre — il fatto che nei decreti attuativi del federalismo fiscale la funzione dell'edilizia scolastica, pur attribuita dalle leggi e dalla Costituzione alle regioni e agli enti locali, non abbia avuto finora alcun rilievo, mentre le intenzioni espresse dal Governo nel recente Documento di economia e finanze (DEF) 2011 preludono a scenari inquietanti, che fanno ipotizzare la riproposizione del metodo « Bertolaso-Protezione civile » anche nella realizzazione dell'edilizia scolastica. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti parrebbe assumere un ruolo di commissario per gli appalti e per la realizzazione delle opere sottraendo agli enti territoriali le competenze in materia, il tutto senza prevedere adeguate risorse e facendo addirittura sparire quelle previste in passato da altri provvedimenti. E poiché le opere non si possono fare a costo zero è lecito domandarsi attraverso quali meccanismi finanziari questi progetti saranno realizzati.

Per fare chiarezza sull'insieme dei problemi accennati, che saranno approfonditi

nel proseguo della presente relazione, non basta l'attività di sindacato ispettivo. Occorre un'accurata indagine parlamentare da realizzare con l'istituzione di un'apposita Commissione parlamentare di inchiesta, di seguito « Commissione », in grado di mettere a nudo le difficoltà di programmazione dei finanziamenti da stanziare, la capacità di spesa dei soggetti coinvolti e il monitoraggio sui risultati ottenuti.

Per favorire l'individuazione delle linee guida e degli obiettivi del lavoro della Commissione è opportuno delineare una ricostruzione delle iniziative finora adottate, avendo cura di segnalarne la qualità e la natura dei risultati conseguiti, oltre che la natura e le cause dei ritardi, quando non dei fallimenti.

*Dalla legge Masini del 1996 ai piani straordinari del Governo Berlusconi.*

Dal 1974 e per un ventennio, il Parlamento e i Governi italiani si sono disinteressati dell'edilizia scolastica, sia sul piano normativo sia su quello finanziario.

Solo nel 1996, con il primo Governo Prodi, fu approvata la legge n. 23 (cosiddetta « legge Masini »), che consentì di predisporre e di attuare piani triennali e annuali di intervento nell'edilizia scolastica grazie alla previsione di ammortamenti statali dei mutui che comuni e province potevano accendere per la realizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria e di nuove edificazioni. Alle regioni competeva l'attività programmatica dei suddetti piani (in base all'articolo 4).

Il sistema di pianificazione previsto dalla legge n. 23 del 1986 ha funzionato egregiamente per i primi due piani triennali (1996-1998 e 1999-2001) e ha consentito di finanziare oltre 12.000 interventi in sei piani annuali, per un investimento totale di circa 3.000 miliardi di vecchie lire, grazie a mutui a totale carico dello Stato.

Con il secondo Governo Berlusconi (2001-2006) tale sistema è stato progressivamente accantonato. Infatti, dopo il 2005, i mutui sono stati in linea generale sostituiti da finanziamenti erogati direttamente dal CIPE e dai Ministeri competenti per l'istruzione o per le infrastrutture, distri-

buiti con una ripartizione regionale. Recentemente (2010), l'attuale Governo ha definitivamente scavalcato il ruolo programmatico assegnato dalla legge n. 23 del 1996 alle regioni e attribuito direttamente finanziamenti agli enti locali da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, tramite la sottoscrizione di apposite convenzioni (sulla questione si ritornerà in seguito).

#### PIANI TRIENNALI EX LEGGE N. 23 DEL 1996

##### GOVERNO PRODI

###### Primo triennio di intervento 1996-1998

235,5 milioni di euro per il primo piano annuale (decreto del Ministro della pubblica istruzione 18 aprile 1996);

285 milioni di euro per il secondo piano annuale (decreto del Ministro della pubblica istruzione 8 giugno 1998);

305,2 milioni di euro per il terzo piano annuale (decreto del Ministro della pubblica istruzione 18 marzo 1999).

Totale 825,7 milioni di euro.

###### Secondo triennio di intervento 1999-2001

198,8 milioni di euro per il primo piano annuale (decreto del Ministro della pubblica istruzione 6 settembre 1999);

205,5 milioni di euro per il secondo piano annuale (decreto del Ministro della pubblica istruzione 6 aprile 2000);

316 milioni di euro per il terzo piano annuale (decreto del Ministro della pubblica istruzione 23 aprile 2001).

Totale 720,3 milioni di euro.

##### GOVERNO BERLUSCONI

###### Terzo triennio di intervento 2003-2005

Il terzo triennio di intervento parte dal 2003 e non prevede nessun intervento per il 2002;

112,6 milioni di euro per la prima annualità 2003 (decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 30 ottobre 2003);

348,9 milioni di euro per la seconda annualità 2004 (decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 30 ottobre 2003);

manca la terza annualità 2005.

Totale 461,5 milioni di euro.

Dalla tabella si evince che durante il secondo Governo Berlusconi (2001-2006) l'ordinata programmazione degli interventi in edilizia scolastica, prevista dalla legge n. 23 del 1996, viene prima ostacolata (per il 2002 non è previsto alcun intervento) e successivamente interrotta (l'annualità del 2005 non è infatti inclusa), nonostante il forte impatto emotivo verificatosi nel Paese nel 2002 per il crollo della scuola di San Giuliano di Puglia, nel quale persero la vita gli alunni e l'insegnante di un'intera classe, a seguito di una forte scossa di terremoto. Nel 2005 cessano, di fatto, la pianificazione e il finanziamento dell'edilizia scolastica con mutui statali, soppiantati dalla pratica dei piani straordinari a gestione centralistica con regia affidata al CIPE.

Infatti, con la legge finanziaria 2003 (all'articolo 80, comma 21, della legge n. 289 del 2002) e prendendo a pretesto proprio il tragico evento di San Giuliano, il Governo Berlusconi dispone un piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo a quelli che insistono sul territorio delle zone soggette a rischio sismico, nell'ambito del programma di infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (la cosiddetta « legge obiettivo »). Si sottolinea che la norma ignora le competenze programmatiche che la legge n. 23 del 1996 ha attribuito a regioni, province e comuni e non indica alcuna entità dello stanziamento. A tale « svista » pone rimedio la successiva legge finanziaria 2004, legge n. 350 del 2003, con la quale al piano straordinario è destinato un importo non inferiore al 10

per cento delle risorse disponibili per investimenti infrastrutturali (previsti dall'articolo 13, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 166) al 1° gennaio 2004. Si trattava di una somma pari a circa 500 milioni di euro. L'intervento prende avvio con un « primo programma stralcio » per circa 193,8 milioni di euro, destinati a 738 interventi, scelti dal Ministero della pubblica istruzione esautorando le competenze regionali (inizia qui la « stagione » centralistica nelle competenze dell'edilizia scolastica). Il piano è approvato dal CIPE e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 186 dell'11 agosto 2005. Si rileva che solo alla fine del 2006, grazie all'intervento del secondo Governo Prodi, sono stati realmente impegnati i finanziamenti relativi al suddetto « primo programma stralcio ».

Il secondo programma stralcio, di 295 milioni di euro per circa 900 interventi (sempre derivante dalla legge finanziaria 2004), è adottato con le stesse modalità del precedente e pubblicato nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 83 del 10 aprile 2007.

La lunga storia dei programmi stralcio ha un ulteriore sviluppo quando nel dicembre 2007, l'allora Ministro delle infrastrutture Antonio Di Pietro invia al CIPE una rimodulazione delle somme non impegnate dei due programmi precedenti, dell'ammontare di circa 14 milioni di euro. Il piano straordinario è stato presentato alla Conferenza unificata il 28 gennaio 2008, approvato dalla medesima il 14 febbraio 2008, deliberato dal CIPE (Governo Prodi) il 21 febbraio 2008, registrato alla Corte dei conti il 5 dicembre 2008, e la relativa comunicazione è stata pubblicata (dall'attuale Governo Berlusconi) nella *Gazzetta Ufficiale* n. 5 dell'8 gennaio 2009 (dopo quasi tredici mesi di insabbiamento!).

Recentemente, il CIPE (con la citata deliberazione n. 15 del 13 maggio 2010) ha verificato lo stato di avanzamento del primo e del secondo programma stralcio (avviati dalla legge finanziaria 2004) e ha avanzato la richiesta di verifica dello stato di predisposizione di un terzo programma,

di cui il medesimo CIPE aveva previsto la copertura finanziaria nel 2008.

L'esito di questa verifica (effettuato sulla base della nota 5 ottobre 2009, protocollo n. 0012242, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) rende noto che per il « primo programma stralcio » risulterebbero non avviati interventi per un importo pari a 31 milioni di euro (il 16 per cento dell'importo del programma), così come per il secondo programma stralcio si sono riscontrate situazioni di ritardo del tutto analoghe, con interventi non avviati per un ammontare di ben 147 milioni di euro (50 per cento del totale del programma). L'ultima relazione semestrale sull'avanzamento del 1° e 2° programma stralcio segnala che al 31 dicembre 2010 risultavano complessivamente non avviati il 19 per cento degli interventi corrispondenti al 24 per cento degli importi. La medesima relazione segnala che sul terzo programma stralcio è in corso una riflessione dei Ministeri « finalizzata ad individuare i più corretti strumenti attuativi ». Inoltre, il CIPE rileva che per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti « l'attuazione dei programmi è stata ostacolata dalle difficoltà di coordinamento tra i molti enti interessati — anche relativamente alla procedura di sottoscrizione dei contratti di mutuo — e negativamente influenzata dalla strutturale carenza di una progettazione di base, che il più delle volte “insegue” le disponibilità finanziarie piuttosto che orientarne la programmazione ».

Ancora più interessante appare il giudizio dello stesso Ministero in merito alla procedura amministrativa adottata a partire dal 2007 dal Governo Prodi in merito all'intesa per la sicurezza dell'edilizia scolastica, valutata come positiva e stimolante per l'attivazione di sinergie fra i diversi enti coinvolti e per la riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi.

#### *L'intesa per la sicurezza del Governo Prodi.*

Con il secondo Governo Prodi (2006-2008) si torna al rispetto dell'azione programmatica da parte delle regioni, delle province e dei comuni, stabilita dalla

legge n. 23 del 1996, che — come si è visto — ha avuto una attuazione a singhiozzo durante il secondo Governo Berlusconi (2001-2006).

« Saltato » il piano per l'anno 2002, finanziati in misura inferiore al passato i piani 2003 e 2004 (per un importo complessivo di circa 460 milioni di euro), « saltati » anche i piani 2005 e 2006, gli enti locali si sono trovati nell'impossibilità di rispettare la scadenza del 30 giugno 2006, stabilita dalla legge sulla sicurezza edilizia, per la conclusione delle attività di messa a norma degli edifici. Per questo motivo, la legge finanziaria 2007 legge n. 296 del 2006 ha previsto il rifinanziamento della legge n. 23 del 1996 per gli anni 2007, 2008 e 2009, rispettivamente di 50, 100 e 100 milioni di euro, destinando il 50 per cento delle somme alla messa in sicurezza e alla messa a norma delle scuole e prevedendo la compartecipazione in parti eguali a regioni ed enti locali. Con successiva intesa stipulata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, si è poi convenuto che anche il restante 50 per cento avrebbe dovuto essere destinato alle medesime finalità. Con l'intesa sono stati programmati nel triennio 2007-2009 investimenti per circa 940 milioni di euro.

A tale proposito, si segnala però che la legge finanziaria 2009, legge n. 203 del 2008 (cioè la prima legge finanziaria dell'attuale Governo in carica) ha ridotto di 22,8 milioni di euro lo stanziamento dei 100 previsti per il 2009: intervento ingiustificato, che precede di poche settimane la tragedia di Rivoli.

La legge finanziaria 2007 ha inoltre previsto che il Consiglio di indirizzo e di vigilanza dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro definisse per il triennio 2007-2009, d'intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con il Ministro della pubblica istruzione e con gli enti locali competenti, indirizzi programmatici per la promozione ed il finanziamento per l'abbattimento delle barriere architettoniche o per l'adeguamento delle strutture alle vigenti disposizioni in materia di sicurezza e

igiene del lavoro in istituti di istruzione secondaria di primo grado e superiore. Ciò ha prodotto la stipula di un protocollo d'intesa tra il Ministro della pubblica istruzione e l'INAIL, che ha erogato ulteriori 100 milioni di euro per il triennio 2007-2009, di cui 30 milioni di euro sono stati impegnati per il 2007. Purtroppo, con il decreto-legge n. 93 del 2008, convertito, con modificazioni dalla legge n. 126 del 2009, il cosiddetto « taglia imposta comunale sugli immobili (ICI) », il Governo Berlusconi appena entrato in carica ha abrogato la suddetta norma: in altre parole, le risorse destinate all'abbattimento delle barriere architettoniche e alla messa in sicurezza sono state finalizzate per esentare i redditi medio-alti dall'ICI.

#### *Il « nuovo » Governo Berlusconi.*

Il nuovo esecutivo uscito dalle elezioni politiche del 2008 avvia la propria iniziativa sull'edilizia scolastica con l'articolo 7-bis del decreto-legge n. 137 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 169 del 2008, noto come il decreto che ha istituito il « maestro unico ». L'articolo prevede varie misure, così sintetizzabili:

rifinanziamento del piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici della legge finanziaria 2003, di cui si è parlato precedentemente (articolo 80, comma 21, della legge n. 289 del 2002), a cui è destinato un importo non inferiore al 5 per cento delle risorse stanziare per il programma delle infrastrutture strategiche (si ricorda che precedentemente la percentuale di risorse destinate era del 10 per cento). In attuazione a tale disposizione, il CIPE (deliberazione n. 3 del 6 marzo 2009) delibera di stanziare un miliardo di euro, come prima quota di tale finanziamento. Occorre rilevare che non si tratta di « fondi freschi », in quanto risorse provenienti dal FAS (e quindi sottratte alle aree sottoutilizzate), il che peraltro impone una procedura di spesa lunga, tortuosa e discrezionale e che si sta dimostrando insostenibile rispetto all'urgenza degli interventi;

riprendendo una proposta contenuta in un disegno di legge d'iniziativa del Ministro per lo sviluppo economico Bersani approvato nella legislatura precedente solo dalla Camera dei deputati (atto Senato n. 1848, XV legislatura) dispone un recupero di somme destinate nel passato a favore delle regioni per l'edilizia scolastica e per vari motivi non spese. La somma ipotizzata da recuperare era superiore ai 100 milioni di euro, ma ad oggi se ne sono perse le tracce;

cento manutenzioni di altrettanti edifici scolastici da effettuare con una procedura straordinaria. Anche di questo intervento non vi sono finora tracce tangibili di interventi effettuati. L'indeterminatezza circa la natura del soggetto attuatore (unico, nazionale o molteplice locale) e l'individuazione dei cento istituti da ristrutturare ha evidentemente complicato i problemi connessi alla progettazione e al coinvolgimento operativo degli enti locali titolari della materia e responsabili della sicurezza.

Rispetto al miliardo di euro assegnato dal CIPE con la citata deliberazione n. 3 del 6 marzo 2009, da destinare alla messa in sicurezza delle scuole, fino ad oggi risultano impegnati:

226,4 milioni di euro assegnati all'Abruzzo per la ricostruzione a seguito dell'evento sismico dell'aprile 2009;

358,4 milioni di euro assegnati dal CIPE nel maggio 2010 (deliberazione n. 32) per finanziare un totale di 1.552 interventi. Tali fondi, dopo un complesso trasferimento dal Ministero dell'economia e delle finanze a quello delle infrastrutture e dei trasporti, sono in corso di assegnazione con modalità e con tempi non definiti;

manca allo stato dei fatti ogni notizia sui restanti 426 milioni di euro.

#### *Il primo programma stralcio del miliardo di euro dal FAS.*

Il primo piano stralcio di 358 milioni di euro del miliardo di euro, deliberato dal CIPE nel maggio 2010, contiene l'indicazione dei 1.552 istituti scolastici su cui

intervenire, che sono stati individuati direttamente dai Ministri Gelmini e Matteoli, con una procedura assolutamente inusuale che ha sottratto alle competenze regionali la selezione degli interventi. I due Ministri hanno « fatto tutto da soli »: oltre a scegliere le scuole, hanno ripartito le somme, predisposto le convenzioni che possono portare fino all'esproprio delle competenze di progettazione, di esecuzione e di controllo dei lavori da parte degli enti locali proprietari degli edifici scolastici selezionati.

In merito ai criteri di ripartizione delle risorse regione per regione, si rileva facilmente che è stato perpetuato il meccanismo di riparto in vigore da molti anni, basato sul numero di studenti e su quello degli edifici esistenti. In sostanza, si è agito in modo estraneo alle emergenze edilizie che si sarebbero dovute affrontare. Risulta così che in testa figura la Lombardia con 49,7 milioni di euro e che chiude la coda il Molise con 2,17 milioni di euro.

In sintesi:

il suddetto piano è stato elaborato in totale violazione della legge Masini (legge n. 23 del 1996) e con l'esclusione, di fatto, della Conferenza unificata. La motivazione di tale decisione è stata riferita alla necessità di accelerare i tempi, stante la lentezza delle procedure regionali;

le scuole e gli interventi indicati sono frutto delle decisioni dei due Ministeri e rischiano di confliggere con la programmazione e addirittura con le opere in corso e da completare secondo le precedenti scelte degli enti locali;

per l'erogazione dei fondi risultano determinanti le procedure previste nelle due convenzioni tipo allegate al piano. La prima di esse fissa due *tranche* per l'erogazione dei finanziamenti che ritarderanno la scadenza delle effettive erogazioni. Inoltre non è consentito alcun cambiamento di destinazione rispetto alle scelte indicate nel piano. La seconda convenzione espropria gli enti locali, che non siano in grado di intervenire con le modalità e per le sedi

indicate, di tutte le facoltà di progettazione e di esecuzione delle opere (bandi, affidamenti, controlli eccetera) affidandole ai provveditorati regionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

*Il terzo programma stralcio del piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici previsto dalla legge finanziaria 2003.*

Come anticipato, il CIPE ha disposto (con deliberazione n. 114 del 18 dicembre 2008) l'accantonamento di risorse per la prosecuzione dell'attuazione del piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, previsto dal Governo Berlusconi nella legge finanziaria 2003, e ha stabilito che la definitiva assegnazione delle suddette quote sarebbe avvenuta sulla base del terzo programma stralcio, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – avrebbe sottoposto al Comitato entro il 30 giugno 2009.

Per l'individuazione degli interventi da realizzare, il Governo ha scavalcato la programmazione regionale, adducendo motivi di urgenza, e si è rivolto al Parlamento con una singolare procedura.

Infatti la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), prevede, all'articolo 2, comma 239, che al fine di garantire condizioni di massima celerità nella realizzazione degli interventi necessari per la messa in sicurezza e l'adeguamento antisismico delle scuole, entro la data del 30 giugno 2010, le Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia nonché per i profili di carattere finanziario, approvano un apposito atto di indirizzo (vale a dire una risoluzione), tramite il quale sono individuati gli interventi di immediata realizzabilità fino all'importo di 300 milioni di euro (con la relativa ripartizione degli importi tra gli enti territoriali interessati), nell'ambito delle misure e con le modalità previste ai sensi dell'articolo 7-bis del

decreto-legge n. 137 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 169 del 2008. Con la citata risoluzione congiunta 7-00444 del 23 novembre 2010, le Commissioni parlamentari Cultura e Bilancio hanno indicato interventi per l'ammontare di 115 milioni di euro.

*L'intesa con la Conferenza unificata per le rilevazioni sulla sicurezza.*

Fino ad oggi, nonostante i ripetuti annunci di completamento, non si è potuto conoscere che fine abbiano fatto l'anagrafe dell'edilizia scolastica (prevista dalla legge n. 23 del 1996) e l'intesa raggiunta nella Conferenza unificata del 28 gennaio 2009 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 33 del 10 febbraio 2009), che prevedeva la costituzione — presso ciascuna regione e provincia autonoma — di gruppi di lavoro (composti da rappresentanze degli uffici scolastici regionali, dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, dell'Unione delle province d'Italia e dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani) con il compito di costituire apposite squadre tecniche incaricate di effettuare i sopralluoghi negli edifici scolastici del rispettivo territorio e di compilarne delle schede, da far confluire nell'anagrafe dell'edilizia scolastica. L'iniziativa avrebbe dovuto essere completata, come scritto nell'intesa, entro il 6 agosto 2009. Non è dato conoscere le ragioni di un tale ritardo e perché non sia fornita dal Governo alcuna informazione sui risultati di questo progetto. Al momento, secondo le stime delle regioni e dei medesimi enti locali, circa la metà del patrimonio scolastico necessiterebbe di interventi.

È bene ricordare che l'anagrafe dovrebbe raccogliere l'esatta ricognizione sullo stato dell'edilizia scolastica per ogni regione, pertanto essa è uno strumento indispensabile per una programmazione organica ed efficace degli interventi. Di recente, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha preannun-

ciato la conclusione della fase di raccolta dei dati. Le difficoltà sorte per l'implementazione del progetto affondano le proprie radici in cause strutturali, a cui dare risposta fornendo adeguate risorse per reclutare e per formare personale da impiegare stabilmente in tali compiti. A una nuova anagrafe si deve far corrispondere una nuova funzione amministrativa gestita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato.

*I Fondi strutturali europei nell'edilizia scolastica.*

Con la circolare congiunta del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 15 giugno 2010 (protocollo AOODGAI/7667), nell'ambito della programmazione 2007-2013 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è stato divulgato l'avviso per la presentazione dei piani di interventi finalizzati alla riqualificazione degli edifici scolastici pubblici in relazione all'efficienza energetica, alla messa a norma degli impianti, all'abbattimento delle barriere architettoniche, alla dotazione di impianti sportivi e al miglioramento dell'attrattività degli spazi scolastici.

Tale avviso riguarda il triennio 2010-2013 del programma operativo nazionale (PON) « Ambienti per l'apprendimento » — programma operativo interregionale (POIN) « Energie rinnovabili e risparmio energetico ». Vi si sostiene che le risorse dell'asse II del PON FESR « ambienti per l'apprendimento » si aggiungerebbero alle risorse nazionali, regionali e locali dedicate all'edilizia scolastica e dovrebbero essere finalizzate alla riduzione delle inadeguatezze legate alla scarsa funzionalità degli edifici scolastici e all'aumento della sicurezza, dell'accessibilità e dell'attrattività degli spazi dedicati all'apprendimento e alla socializzazione.

Si tratta di interventi strutturali volti ad adeguare le scuole, da un lato, alla fun-

zione specifica cui sono finalizzate e, dall'altro, a renderle fruibili come servizi culturali e sociali del territorio.

Quattro regioni avrebbero dovuto essere beneficiarie del programma, secondo il seguente schema orientativo:

<i>Regioni</i>	<i>Percentuale allocata del FESR asse II</i>	<i>finanziamento per regione (euro)</i>
Calabria	(14,29 per cento)	31.438.000
Campania	(29,57 per cento)	65.054.000
Puglia	(24,14 per cento)	53.108.000
Sicilia	(32,00 per cento)	70.400.000.

Tale progetto, nel novembre 2010, è stato successivamente inserito nel cosiddetto « Piano sud ». Di esso non fa invece menzione il DEF 2011, che pure si intrattiene largamente sui Fondi strutturali europei.

#### *Il federalismo fiscale e l'edilizia scolastica.*

Nell'annuale relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette « morti bianche », illustrata al Senato della Repubblica il 12 gennaio 2011, è stata confermata l'ipotesi della creazione di una « Scuola Spa », ente a cui trasferire la proprietà degli edifici scolastici e la competenza sulla manutenzione e messa in sicurezza. Si tratta di un'ipotesi « effettivamente allo studio dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, dell'università e della ricerca e delle infrastrutture e dei trasporti », scrive la relazione, riportando il contenuto di un'audizione del 3 novembre 2010 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Matteoli.

Ipotesi che parrebbe suggerire la volontà di « scippare » agli enti locali la proprietà degli edifici scolastici e le relative competenze in materia di edificazione e di manutenzione e che trova una preoccupante risonanza nel fatto che l'edilizia scolastica sia totalmente assente nei decreti legislativi delegati finora approvati sul federalismo fiscale, sebbene per la legge de-

lega essa sia una funzione fondamentale dei comuni e delle province. Il problema dell'edilizia scolastica, data la sua storica gravità e stanti le sue dimensioni finanziarie, valutate in non meno di 13 miliardi di euro per gli interventi più urgenti, da solo giustificerebbe un'approfondita analisi nell'ambito della discussione avviata sull'attuazione del federalismo fiscale; al contrario esso viene accantonato, se non eluso, preferendo percorrere incerte strade alternative come quella della « Scuola Spa ». Strada che peraltro pare intrapresa, come lasciano intendere le soluzioni previste nel DEF 2011.

Vale qui la pena di ricordare che se i decreti attuativi del federalismo fiscale ignorano, in generale, l'istruzione e, in particolare, l'edilizia scolastica, lo si deve anche alla mancata attuazione, per la sola responsabilità del Governo, del titolo V della parte seconda della Costituzione. La IX Commissione della Conferenza unificata ha redatto la bozza (l'ultima stesura risale al 21 luglio 2010) di accordo tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, province, comuni e comunità montane concernente « finalità, tempi e modalità di attuazione del Titolo V, parte II, della Costituzione, per quanto attiene alla materia istruzione, nonché sperimentazione di interventi condivisi tra Stato e regioni, province e i comuni per la migliore allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche al fine di elevare la qualità del servizio »

ma la mancata approvazione di tale accordo impone che per il trasferimento amministrativo e finanziario delle relative competenze si dovrà predisporre una specifica ulteriore iniziativa legislativa.

Per quanto riguarda l'edilizia scolastica, la relazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), indica come spesa statale da trasferire alle regioni solo i 100 milioni di euro che nel 2008 furono inseriti nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione (50 milioni di euro nel 2007 e altri 100 milioni di euro nel 2009: si tratta dello stanziamento previsto dalla legge finanziaria 2007 per il piano triennale 2007-2009 del patto per la sicurezza, che prevedeva una compartecipazione paritetica alla spesa delle regioni e degli enti locali, di cui si è parlato precedentemente). È del tutto evidente che «trasferire» una spesa nell'ottica del federalismo fiscale significa «sopprimerla» dal bilancio dello Stato e trasformarla in autonome entrate fiscali degli enti locali interessati per competenza. È attualmente oggetto di studio e di ricerche la quota di stanziamenti per l'edilizia scolastica da trasferire con riferimento al bilancio 2010. Ma oltre al problema delle risorse vi è un'altra questione da risolvere: quello dei destinatari della fiscalizzazione. Infatti, poiché l'edilizia scolastica è una funzione fondamentale dei comuni e delle province, cosa potrà significare che la somma individuata dalla COPAFF riguarda un trasferimento, sia pur non stabilizzato, alle regioni? Sulla base della legislazione vigente, la competenza in materia è dei comuni e delle province essendo riservata alle regioni solo quella legislativa e programmatica, ma i documenti governativi che accompagnano i decreti sul federalismo si riferiscono solo ai 100 milioni di euro destinati alle regioni nel 2008 e ripartiti tra comuni e province. I decreti finora esaminati, e le relative relazioni tecniche, non vi fanno neppure riferimento perché riguardano solo le spese correnti. Al riguardo si deve tenere presente che la spesa per gli investimenti, che è per il 60 per cento di competenza comunale e provinciale, non è trattata negli schemi di

decreto che riguardano le entrate di regioni, province e comuni.

In virtù di quanto esposto, è legittimo porsi alcune domande: in base a quali criteri potranno essere definiti i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia scolastica? Quale sarà l'entità della spesa inizialmente fiscalizzata? Quali saranno i destinatari di questa fiscalizzazione: le regioni (che a loro volta la fiscalizzeranno a favore dei comuni e delle province) o invece direttamente i comuni e le province proprietari degli immobili e obbligati alla loro fornitura e manutenzione?

Si tenga presente che la legge delega n. 42 del 2009, all'articolo 11, comma 1, stabilisce il principio del finanziamento integrale, secondo il fabbisogno *standard*, delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali come individuate dalla legislazione statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione. Si consideri pure che per la funzione fondamentale dei comuni e delle province concernente l'edilizia scolastica non si può pensare, come indica il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, che la definizione dei relativi costi, che dovrà avvenire entro il 2011 con l'individuazione dei fabbisogni *standard*, non modifichi il totale della spesa attualmente trasferita.

Tutto ciò non trova alcuna risposta nei decreti in esame. Una volta individuata la spesa da trasferire, a decorrere dal 2012, non è pensabile che questa non possa essere integrata, per soddisfare i fabbisogni *standard* corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni, per la funzione dell'edilizia scolastica. Neppure è immaginabile che si pensi di sfuggire a tale tipo di drammatica emergenza per il Paese, e quindi a una delle fondamentali attese del nuovo federalismo, e si ricorra ai diversivi del tipo «Scuola Spa».

*Gli obiettivi della Commissione.*

L'indagine parlamentare dovrà innanzitutto dare risposta alle richieste già avan-

zate dal CIPE con la deliberazione n. 15 del 13 maggio 2010, più volte citata, nella quale si invita il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca a:

1) individuare le iniziative per superare le criticità emerse nell'attuazione 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;

2) rendere noto lo stato di predisposizione del terzo programma stralcio e fornirne una previsione sui tempi di attuazione, dato che il CIPE ha già accantonato le relative risorse (delibera n. 114 del 18 dicembre 2008) e tenuto anche conto della citata risoluzione delle Commissioni parlamentari Cultura e Bilancio del 23 novembre 2010 (in attuazione della legge finanziaria 2010), che individua interventi per 115 milioni di euro;

3) fornire, altresì, una panoramica del complesso delle altre iniziative in atto in materia di edilizia scolastica a valere sulle risorse assegnate dal più volte citato articolo 7-bis del decreto-legge n. 137 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 169 del 2008 (nota per aver istituito il « maestro unico ») e su tutti gli altri canali di finanziamento previsti.

Inoltre dovrà verificare lo stato di realizzazione, valutando gli esiti raggiunti e l'efficacia di intervento:

dell'anagrafe dell'edilizia scolastica;

del piano triennale (2007-2009) di 250 milioni di euro approvato dal Governo Prodi con la legge finanziaria 2007 che, grazie alle partecipazioni regionali, provinciali e comunali, ha messo in campo 900 milioni di euro;

dello stanziamento annuo di 20 milioni di euro messo a disposizione annualmente dalla legge finanziaria 2008 per la messa in sicurezza delle scuole;

del piano stralcio di 358,4 milioni di euro, quota parte dei 1.000 milioni di euro provenienti dal FAS, deliberato dal CIPE nel maggio 2010 (deliberazione n. 32 del 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;

della programmazione degli ulteriori 460 milioni di euro, quota parte dei suddetti 1.000 milioni di euro;

dei 220 milioni di euro stanziati con il citato avviso congiunto del 15 giugno 2010 per l'edilizia scolastica nelle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza, nell'ambito della programmazione 2007-2013 del FESR.

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

## ART. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta, di seguito denominata « Commissione », al fine di accertare le modalità di funzionamento dell'anagrafe dell'edilizia scolastica e lo stato di attuazione dei provvedimenti legislativi e amministrativi, nazionali e regionali, e delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economia (CIPE), emanati, a decorrere dall'anno 2001, in materia di finanziamento e di realizzazione dei piani di intervento per l'edilizia scolastica.

## ART. 2.

1. La Commissione è composta da venti deputati, nominati dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare.

2. Il Presidente della Camera dei deputati nomina il presidente della Commissione e convoca la Commissione, entro dieci giorni dalla nomina del suo presidente, affinché proceda all'elezione di due vicepresidenti e di due segretari, secondo le disposizioni dell'articolo 20, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati.

## ART. 3.

1. La Commissione ha il compito di accertare:

a) lo stato di attuazione e le modalità di funzionamento dell'anagrafe dell'edilizia scolastica prevista dalla legge 11 gennaio 1996, n. 23, con particolare riferimento al suo utilizzo e alla sua realizzazione da parte delle regioni e degli enti locali;

b) lo stato di attuazione del primo e del secondo piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici, di cui alle deliberazioni del CIPE 20 dicembre 2004, n. 102/04, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 186 dell'11 agosto 2005, e 17 novembre 2006, n. 143/2006, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 83 del 10 aprile 2007;

c) lo stato di attuazione del piano triennale 2007-2009 di 250 milioni di euro previsto dall'articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

d) lo stato di attuazione dei progetti definiti ai sensi dell'articolo 1, comma 626, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

e) le modalità di impiego dello stanziamento di 20 milioni di euro annui previsto dall'articolo 2, comma 276, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per la messa in sicurezza delle scuole;

f) lo stato di attuazione del piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici di cui alla deliberazione del CIPE 18 dicembre 2008, n. 114/2008, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 110 del 14 maggio 2009;

g) lo stato di attuazione del progetto operativo interregionale per l'edilizia scolastica nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia nell'ambito della programmazione 2007-2013 delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale;

h) le modalità di impiego delle risorse assegnate ai sensi della deliberazione del CIPE 6 marzo 2009, n. 3/2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 129 del 6 giugno 2009;

i) lo stato di attuazione del piano straordinario stralcio di interventi urgenti sul patrimonio scolastico, di cui alla deliberazione del CIPE 13 maggio 2010, n. 32/2010, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 14 settembre 2010.

## ART. 4.

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria e può avvalersi delle collaborazioni che ritiene necessarie.

2. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni previste dagli articoli da 366 a 372 del codice penale.

3. La Commissione può ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. In tale ultimo caso la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

4. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

5. Il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione in riferimento ai reati di cui agli articoli 416 e 416-*bis* del codice penale non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta.

6. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Commissione, nel limite massimo di 50.000 euro, sono posti a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

## ART. 5.

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno, approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritiene opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione si avvale dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e può avvalersi di tutte le collaborazioni, che ritiene necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della sua attività.

## ART. 6.

1. La Commissione conclude i lavori entro sei mesi dalla data dell'elezione dei vice presidenti e dei segretari; il termine può essere prorogato, per una sola volta, per non più di un anno, dal Presidente della Camera dei deputati, su motivata richiesta della Commissione stessa.

2. Entro i trenta giorni successivi alla data di conclusione dei lavori, la Commissione presenta alla Camera dei deputati una relazione sulle risultanze delle indagini svolte.