

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Consiglio Regionale del Veneto

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 DICEMBRE 1972

Finanziamento, formazione ed esecuzione di programmi di edilizia scolastica per il quinquennio 1973-1977

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che si sottopone all'esame del Parlamento nazionale è ispirato all'indilazionabile esigenza di porre in grado le Regioni, la cui competenza in materia è stabilita dall'articolo 117 della Costituzione e ribadita dall'articolo 2, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, di poter intervenire nel particolare settore dell'edilizia scolastica con mezzi finanziari adeguati all'effettiva domanda, in un quadro normativo che superi le farraginosità e le complessità procedurali che hanno vanificato le attese riposte nella legge 28 luglio 1967, n. 641.

Il presente disegno di legge, quindi, che è stato concertato e viene presentato al Parlamento nazionale da tutte le Regioni, scaturito dalla viva preoccupazione esistente attualmente nel settore dell'edilizia scolastica, vuole assumere un ruolo di stimolo e di sollecitazione nei confronti del potere centrale, sottolineando l'assoluta priorità del problema e interpretando le vive attese delle famiglie, degli studenti, delle autorità scolastiche, nonchè delle forze sociali e politiche.

Il disegno di legge mira ad un adeguato rilancio dell'intervento pubblico in questo

settore e manifesta la concorde e partecipe volontà della classe politica regionale di operare una qualificante, precisa scelta responsabile e democratica.

La ragione del presente disegno di legge — posto che nè la Regione nè gli Enti locali sono oggi in grado di far fronte agli impegni di spesa occorrenti per affrontare e risolvere il particolare problema, specie se si tiene conto dei fabbisogni arretrati — è da ritrovarsi nella necessità di stabilire, in forme del tutto nuove, le modalità dell'intervento finanziario dello Stato, dando vita ad uno strumento più agevole e più adatto a superare le gravi carenze dell'attuale complessa legislazione.

La legge n. 641, infatti, malgrado avesse acceso all'atto della sua approvazione le speranze degli amministratori locali di vedere affrontati, se non risolti, molti problemi relativi al settore dell'edilizia scolastica, si è dimostrata del tutto inadeguata alle esigenze e per i ritardi procedurali e per le complicazioni burocratiche ad essa connesse.

Per altro, dal 1967 in avanti, sono venuti producendosi fatti tali da richiedere una nuova disciplina della materia, disciplina

idonea a soddisfare le varie istanze per una diversa distribuzione delle competenze soprattutto in vista di quel rinnovamento che dovrà modificare radicalmente il modo di gestire la scuola stessa.

L'esigenza di un intervento nel campo dell'edilizia scolastica nasce dal profondo divario prodottosi fra le istanze di una nuova impostazione delle attività scolastiche, verificatesi col tentativo di abbassamento del rapporto alunni-insegnanti promosso dalla legge n. 820 del 1971, e la situazione quantitativa e qualitativa del patrimonio di edilizia scolastica esistente.

Oggi si richiedono infatti per la scuola non solo edifici con particolari tipologie, ma veri e propri centri di formazione e cultura utilizzabili per compiti di tempo libero e di educazione permanente, a servizio di tutta la comunità.

Sotto il profilo qualitativo le insufficienze dell'attuale patrimonio dell'edilizia scolastica sono purtroppo gravi se valutate sia secondo i caratteri tecnici previsti dalle norme vigenti che sulla base delle normali esigenze civili.

Sotto il profilo quantitativo le ragioni della inadeguatezza dell'attuale patrimonio edilizio, oltre all'accennato abbassamento del rapporto professori-alunni, possono farsi risalire alla dilatazione della domanda di istruzione determinata dalla estensione della scuola dell'obbligo, dall'aumento della scolarizzazione per l'istruzione secondaria e dal mutamento della distribuzione territoriale della popolazione conseguente allo sviluppo economico industriale di talune aree territoriali.

Il presente disegno di legge, utilizzando una tecnica legislativa che tiene conto delle sopra riferite esigenze, si propone pertanto due obiettivi:

1) affermare la necessità di un intervento straordinario dello Stato, disciplinando le conseguenti attività dei suoi organi;

2) individuare le responsabilità delle Regioni e degli Enti locali e i criteri generali per lo sviluppo delle attività connesse, nonché i principi fondamentali che dovranno ispirare la legislazione regionale.

Va ancora sottolineato che l'impegno di spesa indicato è stato calcolato sulla base dell'entità dei fabbisogni, mentre viene ribadito che le procedure finanziarie debbono garantire il rispetto delle scadenze evitando la subordinazione degli stanziamenti alla situazione economica generale: subordinazione che si è verificata nell'applicazione della legge n. 641 e che è stata una delle cause determinanti della sua inadeguatezza.

La ripartizione fra le Regioni dei mezzi finanziari, essendo legata a parametri oggettivi, consente una automatica attribuzione delle quote.

Va ancora precisato che il ruolo della Regione esige che l'intervento straordinario dello Stato rispetti le autonome prospettive regionali; pertanto le Regioni respingono le proposte di utilizzare finanziamenti statali per l'edilizia, attraverso enti o imprese nazionali che opererebbero per conto e sotto la responsabilità degli organi centrali dell'Amministrazione statale, e rifiutano la visione tecnicistica e settoriale sottostante a tali proposte.

A conclusione si può affermare che l'iniziativa assunta dalle Regioni nella particolare materia costituisce un fattivo, responsabile e qualificante contributo in un settore della massima importanza, sul piano sociale, per la crescita civile del Paese.

L'articolo 1 contiene gli elementi qualificanti del disegno di legge:

1) l'ammontare dell'intervento finanziario;

2) il riconoscimento della competenza regionale in materia;

3) l'obiettivo del finanziamento e cioè l'edilizia scolastica nelle sue varie articolazioni (costruzione, ampliamento, eccetera);

4) l'estensione dell'intervento alla scuola materna.

Inoltre, l'articolo esprime un indirizzo politico ben preciso, funzionale al rinnovamento della scuola, quando individua nell'edificio scolastico non solo un insieme di aule, ma il complesso attrezzato per l'esplicazione delle attività integrative, nella prospettiva della scuola a tempo pieno, e per la realiz-

zazione del diritto allo studio (mense, trasporti, eccetera).

L'articolo 2 definisce i criteri e i parametri per la distribuzione dei finanziamenti fra le Regioni. Gli indici fissati garantiscono la autenticità nella definizione delle quote pertinenti ad ogni Regione.

Le tre grandezze considerate fissano i fattori principali da cui deriva la situazione di crisi nell'edilizia scolastica:

la domanda globale presente in ogni Regione;

l'intensità di variazione di tale domanda negli ultimi anni, considerata però solo come saldo degli incrementi positivi comunali, per evitare gli errori che si commetterebbero riferendosi al saldo regionale, nel quale si compensano gli spostamenti interni che sono dati dalla tendenza all'inurbamento e all'esodo dalle aree rurali e montane;

le situazioni di depressione derivanti da cause economiche o geografiche, con particolare riferimento ai problemi del Mezzogiorno.

L'articolo 3 contiene norme che assolvono funzioni diverse. Una prima norma subordina il versamento della somma attribuita a ogni singola Regione all'approvazione di un programma.

Una seconda prevede il contenuto minimo del programma e cioè l'individuazione dei singoli interventi con i relativi finanziamenti e la loro localizzazione.

L'articolo stabilisce altresì che il programma dovrà contenere anche gli interventi che la Regione si propone di realizzare con propri mezzi di bilancio e quelli effettuati mediante finanziamento degli Enti locali. Pur nella pluralità della provenienza dei finanziamenti, il disegno di legge mira ad un'unica programmazione dell'intero intervento pubblico da parte della Regione. Insomma, dal programma regionale di edilizia scolastica si deve evincere quale sarà lo sforzo pubblico nel settore, evitando che, a causa della pluralità di competenze, non ci sia alcun coordinamento.

L'articolo 4 riserva alla legge regionale il compito di dettare le norme relative alla formazione del programma, preoccupandosi di salvaguardare gli interessi degli Enti locali, che sono chiamati a partecipare alla funzione di programmazione unitamente alle autorità scolastiche.

Alla formazione del programma si deve quindi arrivare non in modo burocratico, ma attraverso la più ampia partecipazione democratica.

La trasmissione dei dati sulla situazione scolastica al Ministero della pubblica istruzione risponde alla funzione di consentire al Ministero gli adempimenti necessari anche per adeguare gli organici alle nuove disponibilità di attrezzature scolastiche.

L'articolo 5 fissa gli obiettivi da realizzare nella distribuzione territoriale dei nuovi insediamenti, in relazione alle esigenze proprie di ogni tipo di scuola. Attraverso queste norme, come già con quelle dell'articolo 1, si realizza la saldatura con gli obiettivi di riforma della scuola. Sono obiettivi politici che garantiscono l'individuazione degli interessi nazionali di cui all'articolo 117 della Costituzione e come tali vincolanti l'attività regionale.

In particolare si avvia l'impostazione dei distretti scolastici, che dovrà avere così largo significato per l'intero rinnovamento della scuola italiana.

L'articolo 6 individua, in quanto legge-cornice, i principi fondamentali relativi alla esecuzione delle opere di edilizia scolastica. Spetterà quindi alla legge regionale disciplinare in concreto le modalità e i criteri per la scelta delle aree, per la progettazione, l'esecuzione, il finanziamento e il collaudo dei lavori.

Preliminare appare una distribuzione di competenze tra Comuni e Province che superi l'attuale anacronistica distinzione: è attribuita ai Comuni la responsabilità per la scuola materna e dell'obbligo e alle Province la responsabilità per le scuole secondarie di ogni ordine e grado. La scuola secondaria, per la sua natura, è chiamata a

soddisfare interessi di popolazioni di più Comuni. Inoltre, si rende necessario un unico livello di competenza per scuole anche in vista della realizzazione della scuola secondaria polivalente.

La definizione delle modalità operative dovrà essere effettuata con legge regionale.

Si prevede inoltre la possibilità di sostituzione della Regione agli Enti locali nell'ipotesi di inadempienza delle loro responsabilità.

L'articolo 7 conferma il diritto degli Enti locali alla proprietà delle opere, con l'onere relativo della manutenzione.

Viene ribadita la possibilità di utilizzo delle opere scolastiche per finalità di rilevanza pubblica al fine di estendere alla comunità i benefici derivanti dalle nuove attrezzature.

Negli articoli 8 e 9 per una diminuzione dei costi globali delle opere si sono ricon-

fermate le agevolazioni fiscali già stabilite dalla legge n. 641, mentre si è affermato l'utilizzo generalizzato della legge 22 ottobre 1971, n. 865, per indennizzare gli espropri.

Nell'articolo 11, al fine di garantire alle amministrazioni locali la possibilità di intervenire in situazioni di particolare urgenza, si è prevista la possibilità di requisizione dei locali per un periodo non superiore a 5 anni.

L'indennità di requisizione deve essere commisurata all'indennizzo da versare in caso di espropriazione.

Nell'articolo 14 si è ritenuto necessario, anzichè abrogare del tutto la legge n. 641, preservare transitoriamente la parte normativa di carattere operativo, almeno sinchè le Regioni non avranno provveduto all'approvazione di una propria legge, al fine di evitare una fase di carenza di norme precedenti.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Al fine di incrementare gli interventi di competenza delle Regioni a statuto ordinario e speciale in materia di edilizia scolastica vengono predisposti i seguenti finanziamenti da inserire nello stato di previsione del Ministero del tesoro:

lire 300 miliardi per l'anno finanziario 1973;

lire 350 miliardi per l'anno finanziario 1974;

lire 500 miliardi per l'anno finanziario 1975;

lire 350 miliardi per l'anno finanziario 1976;

lire 300 miliardi per l'anno finanziario 1977.

I finanziamenti di cui sopra sono destinati alla acquisizione delle aree, alla costruzione, ampliamento, completamento, riattamento e arredamento di edifici destinati alle scuole statali, di ogni ordine e grado, nonchè alle scuole materne dello Stato, dei Comuni e delle Province. Si considerano compresi fra i suddetti interventi anche quelli volti alla realizzazione di convitti, impianti sportivi e di ogni infrastruttura necessaria per lo svolgimento delle attività integrative della scuola e per il soddisfacimento del diritto allo studio, nonchè le attrezzature per le palestre e i sussidi audiovisivi.

Sono altresì comprese le spese per la progettazione, oppure per l'appalto concorso, per direzione, sorveglianza, contabilità dei lavori e collaudo.

Nell'ambito delle proprie competenze i Comuni e le Province sono obbligati al reperimento delle aree.

I finanziamenti di cui al presente articolo possono essere destinati anche a piani di intervento organici predisposti dagli Enti locali, anzichè alle singole opere.

Art. 2.

Le somme di cui all'articolo precedente sono ripartite, con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro della pubblica istruzione, annualmente tra le Regioni e le Province autonome in rapporto ai fabbisogni di edilizia scolastica per ciascuna Regione, determinati dai seguenti dati:

per il 50 per cento in rapporto alla popolazione residente inferiore ai 18 anni di età;

per il 40 per cento in rapporto alla popolazione residente nel Mezzogiorno e nelle aree depresse e montane del Centro Nord;

per il 10 per cento in rapporto alla somma di incrementi di scolarizzazione a livello comunale negli ultimi 5 anni.

Art. 3.

Il versamento alle Regioni delle quote loro assegnate a norma dell'articolo 2 è subordinato all'approvazione, da parte di ciascuna Regione, di un programma quinquennale, nel quale siano determinati gli interventi che la Regione intende effettuare anche mediante propri finanziamenti; siano previsti gli interventi che gli Enti locali ritenessero di effettuare a carico del proprio bilancio; sia individuata la localizzazione delle nuove costruzioni e sia indicato il finanziamento di massima necessario per ogni intervento.

Il versamento delle quote avverrà entro 60 giorni dall'entrata in vigore del programma quinquennale.

Art. 4.

Il programma quinquennale è elaborato dalle Regioni con la partecipazione di Comuni e Province e la collaborazione delle Autorità scolastiche ed è approvato dal Consiglio regionale.

Al fine di poter disporre di un quadro aggiornato a livello nazionale della situazio-

ne dell'edilizia scolastica, le Regioni trasmettono entro il 31 dicembre di ogni anno al Ministero della pubblica istruzione i dati relativi allo stato di realizzazione del programma.

Art. 5.

I nuovi edifici scolastici dovranno essere distribuiti nel territorio e progettati in modo da realizzare un sistema a dimensioni e localizzazioni ottimali, il quale:

a) preveda ogni edificio scolastico come struttura inserita in un contesto urbanistico e sociale che garantisca a tutti gli alunni la possibilità di formazione nelle migliori condizioni ambientali ed educative, ponga i servizi scolastici, educativi, culturali e sportivi a disposizione della comunità secondo il concetto dell'educazione permanente e consenta la partecipazione alla funzione educativa e alla gestione della scuola da parte delle famiglie e delle formazioni sociali interessate;

b) favorisca l'integrazione fra più scuole di uno stesso ambito territoriale assicurando il coordinamento e la migliore utilizzazione delle attrezzature scolastiche e dei servizi, nonché la interrelazione tra le diverse esperienze educative, anche mediante l'organizzazione di centri scolastici polivalenti;

c) consenta la facile accessibilità alla scuola per le varie età scolari tenendo conto, in relazione a esse, delle diverse possibilità di trasporto e permetta la più ampia scelta tra i vari indirizzi di studi indipendentemente dalle condizioni economiche e sociali;

d) contribuisca a predisporre le strutture educative in previsione della scuola a tempo pieno;

e) permetta la massima adattabilità degli edifici scolastici al rinnovamento e aggiornamento delle attività didattiche.

Art. 6.

Le opere di cui alla presente legge sono realizzate dai Comuni, dalle Province, an-

che riuniti in Consorzi, e dagli altri enti obbligati.

Per le opere di edilizia scolastica di cui alla presente legge destinate alle scuole materne, elementari e di completamento dell'obbligo, sono competenti i Comuni; per le opere destinate alle altre scuole secondarie di ogni ordine e grado sono competenti le Province. Con leggi regionali saranno previste le modalità per la elaborazione del programma regionale, le norme tecniche e la tipologia edilizia e i relativi *standards*; le modalità per la progettazione, l'approvazione e l'esecuzione delle opere da parte dei Comuni, delle Province e dei Consorzi, nonchè gli interventi sostitutivi della Regione in caso di inadempienza.

Art. 7.

Alla consegna, le opere passano in proprietà degli enti di cui all'articolo 6 con destinazione a uso scolastico e con i conseguenti oneri di manutenzione.

I trasferimenti di cui al comma precedente sono effettuati con esenzione di ogni imposta e tassa. L'ufficio competente del Registro immobiliare deve eseguire gratuitamente le trascrizioni del caso.

Gli enti proprietari possono utilizzare le opere, compatibilmente con le esigenze scolastiche, per le altre finalità di rilevanza pubblica, secondo modalità fissate con legge regionale. La legge regionale fissa inoltre le modalità per l'utilizzazione delle attrezzature collettive da parte degli altri cittadini.

Art. 8.

Per l'attuazione della presente legge si applicano le agevolazioni fiscali previste dall'articolo 49 della legge 28 luglio 1967, numero 641.

Art. 9.

Per le opere di cui alla presente legge, ai fini dell'indennizzo in caso di espropriazio-

ne, si applicano le norme della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Il vincolo delle aree destinate alle opere di edilizia scolastica equivale a dichiarazione di pubblica utilità e i relativi lavori, dopo l'approvazione del progetto di costruzione, si intendono dichiarati indifferibili e urgenti.

Art. 10.

Le norme e i benefici della presente legge valgono anche per gli edifici che la Regione intenda realizzare per la formazione professionale.

Art. 11.

In caso di necessità eccezionali e urgenti di locali scolastici, il Presidente della Giunta regionale su proposta del Consiglio comunale può decretare la requisizione di immobili inutilizzati per un periodo non superiore a cinque anni.

L'indennità di requisizione è commisurata al 7,50 per cento annuo dell'indennizzo che dovrebbe essere pagato per l'immobile in caso di espropriazione ai sensi delle norme vigenti, secondo stime rinnovate di anno in anno.

Art. 12.

Per far fronte agli oneri previsti dalla presente legge è autorizzata l'emissione di un prestito redimibile, denominato « Prestito per l'edilizia scolastica », da emettersi in cinque anni finanziari, a partire dal 1973, e di entità tale da coprire gli stanziamenti annuali di cui all'articolo 1 e gli oneri di emissione del prestito.

L'emissione del prestito deve avvenire improrogabilmente entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento.

Per tale prestito valgono le disposizioni, le garanzie e i privilegi che sono applicabili al debito pubblico.

Art. 13.

Il Ministro del tesoro è delegato a definire il piano e le modalità di ammortamento del prestito nonchè, con un decreto annuale, ogni aspetto tecnico e finanziario inerente l'emissione.

Il Ministro del tesoro è altresì autorizzato a provvedere con propri decreti, negli esercizi dal 1973 al 1977, alle variazioni di bilancio connesse con l'applicazione della presente legge.

Art. 14.

Le norme del capo I del titolo I della legge 28 luglio 1967, n. 641, e successive modifiche sono abrogate.

Le norme del capo III del titolo I della legge citata e successive modifiche restano in vigore, in quanto applicabili e sostituendosi allo Stato la Regione, fino a quando le Regioni e le Province autonome non dispongano diversamente con proprie leggi.