

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XXII

n. 70

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

**d’iniziativa dei senatori ASCIUTTI, BEVILACQUA, BRIGNONE,
DANZI, MARRI, PACE, TONIOLLI e CORSI ZEFFIRELLI**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 29 GIUGNO 2000

—————

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sullo stato dell’edilizia scolastica in Italia

—————

ONOREVOLI SENATORI. – Da qualche anno oramai le proteste degli studenti sono sempre più evidenti e pressanti, rinnovare e riformare la scuola significa anche e forse innanzitutto dare la possibilità a studenti, docenti ed operatori scolastici di svolgere il proprio lavoro in strutture adeguate ed efficienti.

La proposta di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato dell’edilizia scolastica in Italia è motivata anzitutto dalla situazione di precarietà, inadeguatezza e persino di fatiscenza di gran parte del pa-

trimonio di edilizia scolastica nel nostro Paese.

La situazione ci è nota, nella sua generalità, solo sulla base di dati empirici del sistema di indicatori del Ministero della pubblica istruzione e delle richieste e indicazioni avanzate da regioni ed enti locali in materia. Manca tuttavia un quadro credibile, preciso e definito della situazione esistente sul piano nazionale.

La conoscenza e la consapevolezza della situazione è la base di partenza necessaria per definire forme di intervento efficaci su

un problema (quello dell'edilizia scolastica, appunto) che contribuisce in modo certamente non secondario a determinare la qualità del nostro sistema formativo e la realizzazione del diritto allo studio per tutti.

I doppi turni, le scuole collocate in condomini o in locali seminterrati, la mancanza di aule speciali, di spazi adeguati, l'assenza di mense scolastiche e di palestre, lo spreco di risorse per il pagamento degli affitti, più generalmente l'inadeguatezza delle strutture, risultano essere fattori negativi per la qualità della scuola e la realizzazione del diritto allo studio per tutti.

Non esiste dunque uno studio, un quadro generale sullo stato dell'edilizia scolastica nel nostro Paese.

Tuttavia, siamo in possesso di alcuni dati sufficientemente significativi che delineano una situazione allarmante. Secondo dati del Ministero pubblica istruzione del 1996, circa il 20 per cento degli edifici delle scuole elementari e medie inferiori è stato costruito prima del 1946.

Secondo i più recenti dati ISTAT, circa il 13 per cento degli edifici scolastici della scuola secondaria superiore sono precariamente e solo provvisoriamente adibiti a sedi di scuole.

I più recenti indicatori del sistema informativo del Ministero della pubblica istruzione relativi all'edilizia scolastica sono del giugno 1999 e forniscono elementi di valutazione significativi sul problema. Essi definiscono le graduatorie delle diverse province italiane sullo stato di precarietà degli impianti e delle strutture dell'edilizia scolastica. Tali graduatorie vengono formulate attribuendo punteggi ponderati in base a fattori quali: edifici in affitto; edifici dotati di infrastrutture per il superamento di barriere architettoniche; edifici con copertura, impianto igienico, idrico, di riscaldamento, fognario, e pavimenti scadenti; presenza della mensa nella scuola dell'obbligo.

Sulla base di questi parametri l'indice negativo massimo attribuito nelle graduatorie

alla qualità dell'edilizia scolastica è 100. Ebbene per quanto riguarda la scuola elementare ben il 21 per cento delle province si colloca nella fascia di punteggio fra 50 e 100 ed il 35 per cento fra 40 e 100; la situazione peggiora nella scuola secondaria di primo e secondo grado. Nella secondaria di primo grado il 26 per cento delle province si colloca in un punteggio fra 50 e 100, il 37 per cento fra 40 e 100; mentre nella scuola superiore ben il 32 per cento delle province ha un punteggio fra 50 e 100 ed il 52 per cento fra 40 e 100.

Siamo di fronte a dati non definitivi e non attendibili al cento per cento, tuttavia essi indicano una situazione estremamente grave che rimane tale nonostante i miglioramenti che, sempre sulla base degli indici ministeriali, sembra si siano verificati dall'anno scolastico 1994-1995 ad oggi.

Diffuso, sia pur ridimensionato negli anni recenti, appare il fenomeno delle locazioni onerose che coinvolge ancora l'8 per cento delle scuole italiane mentre nettamente ridimensionato appare quello dei doppi turni.

Secondo gli indici sintetici le situazioni più drammatiche si riscontrerebbero prevalentemente (ma non solo!) nel sud Italia e nelle isole e in alcune grandi città.

Con qualche approssimazione si tratta delle stesse zone in cui più evidente e preoccupante è il fenomeno della dispersione scolastica e il livello di scolarizzazione è più basso.

Il problema delle risorse si presenta come quello principale (anche se non unico), al fine di realizzare un progetto di riqualificazione dell'edilizia scolastica in Italia.

A questo proposito è opportuno ricordare l'entità degli stanziamenti statali per l'edilizia scolastica intervenuti nell'ultimo quindicennio.

Tra il 1986 ed il 1996 sono stati stanziati per l'edilizia scolastica circa 5.500 miliardi, di cui 4.000 con il decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito, con modificazioni dalla legge 9 agosto 1986, n. 448, 1500

con la legge 23 dicembre 1991, n. 430, che consentiva anche un riutilizzo dei fondi della legge n. 488 del 1986.

Fino al 1996 non risultano altri finanziamenti statali.

Solo con la legge 11 gennaio 1996, n. 23, si riaprono i finanziamenti con piani triennali utilizzando lo strumento dell'accesso ai mutui della Cassa depositi e prestiti da parte degli enti locali. Tali finanziamenti consentono interventi per 456 miliardi nel 1997, per 522 miliardi nel 1998, per 591 miliardi nel 1999, per un totale di 1.569 miliardi. Per quanto riguarda il secondo triennio sono stati ripartiti 385 miliardi per la prima annualità, mentre per la seconda sono disponibili 398 miliardi.

Ma se il problema delle risorse rimane quello essenziale, anche in ragione dei mancati interventi per il quinquennio 1991-1996, esso non era e non è sicuramente il solo. E infatti la legge n. 23 del 1996 cerca di ridefinire tutta la problematica relativa all'edilizia scolastica.

Con tale legge si sancisce il fondamentale principio della programmazione per l'edilizia scolastica con l'obiettivo immediato di colmare le carenze di strutture scolastiche riportando i relativi indici regionali entro la media nazionale; si definisce la tipologia degli interventi da finanziare; si ridefinisce l'assetto delle competenze fra Stato ed autonomie locali (i comuni sono tenuti a provvedere agli edifici da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie inferiori, mentre le provincie sono competenti per tutte le scuole secondarie superiori); si indicano le procedure per il rispetto dei tempi previsti per la realizzazione degli interventi, si delinea un quadro normativo volto ad assicurare la certezza di finanziamenti a carattere poliennale e del loro effettivo utilizzo.

Quest'ultima può sembrare una banalità, ma, seppure non generalizzate, erano sicuramente numerose e frequenti le situazioni, in anni recentissimi, in cui i finanziamenti venivano attribuiti e non erano utilizzati. Un fenomeno che non è ancora scomparso.

Fin da ora si può dire che all'interno del nuovo e positivo quadro normativo definito dalla legge n. 23 del 1996, rimane essenziale il problema dell'entità delle risorse. Se dal 1996 ad oggi è ripreso il circolo virtuoso degli stanziamenti statali, se tali stanziamenti possono essere più proficuamente ed efficacemente utilizzati rispetto al passato grazie alla nuova normativa, è altrettanto vero che essi risultano nettamente inferiori al fabbisogno (quantificabile nella domanda che viene dalle regioni), e che in parte vengono e verranno utilizzati semplicemente per la messa a norma degli impianti delle sedi scolastiche essendo così sottratti ad altre finalità essenziali quali la costruzione, il completamento e la ristrutturazione di edifici scolastici, l'igiene e l'agibilità dei locali, l'acquisto o il riadattamento di edifici da destinare ad uso scolastico.

Questo potrebbe apparire già come un primo esito dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta che si vuole istituire. E certamente lo è, perché già oggi i dati in nostro possesso, le esperienze di studenti ed insegnanti che vivono in strutture scolastiche inadeguate o addirittura fatiscenti, le stesse consapevolezza che come parlamentari acquisiamo, conoscendo direttamente realtà scolastiche nelle più diverse parti del Paese, ci porta alla conclusione che sono necessarie maggiori risorse.

E tuttavia proprio perché il problema riveste un'importanza straordinaria per il futuro del nostro sistema formativo, riteniamo che esso vada indagato in modo approfondito così da mettere il Parlamento nella situazione di attuare delle scelte ed assumere decisioni adeguate e ormai indifferibili in ragione della conoscenza, la più precisa possibile, della realtà. A questo si vuole contribuire con la istituzione di questa Commissione parlamentare di inchiesta. L'articolato della proposta si configura così:

articolo 1: il comma 1 prevede l'istituzione di una Commissione di inchiesta sullo stato dell'edilizia scolastica in Italia al fine

di fornire al Parlamento elementi di conoscenza utili per definire un piano di intervento. Il comma 2 definisce la composizione della Commissione;

articolo 2: definisce i tempi di lavoro della Commissione e prevede una relazione finale.

articolo 3: definisce obiettivi e finalità della Commissione.

articolo 4: prevede la possibilità che la Commissione, sulla base delle risultanze ac-

quisite, suggerisca al Parlamento iniziative legislative sulla materia;

articolo 5: riguarda le testimonianze ed il segreto d'ufficio e professionale;

articolo 6: individua i principali interlocutori della Commissione per il conseguimento delle proprie finalità;

articolo 7: definisce la copertura finanziaria per l'attività della Commissione.

**PROPOSTA DI INCHIESTA
PARLAMENTARE**

Art. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e dell'articolo 162 del Regolamento del Senato della Repubblica, una Commissione parlamentare d'inchiesta per acquisire tutti gli elementi conoscitivi relativamente allo stato dell'edilizia scolastica in Italia e fornire al Parlamento elementi di conoscenza utili per definire, in accordo con regioni, province e comuni, un piano di intervento.

2. La Commissione è costituita da 25 senatori nominati dal Presidente del Senato su designazione dei Gruppi parlamentari, rispettando il criterio della proporzionalità ed assicurando comunque la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo, ai sensi degli articoli 24 e 162 del Regolamento del Senato.

3. La Commissione elegge nell'ambito dei suoi membri il Presidente, due Vice Presidenti e due Segretari, con le modalità di cui all'articolo 27 del Regolamento del Senato.

Art. 2.

1. La Commissione deve ultimare i lavori entro sei mesi dal suo insediamento, presentando al Presidente del Senato della Repubblica una relazione sulle risultanze in merito alle questioni di cui agli articoli 3, 4 e 5.

Art. 3.

1. La Commissione accerta le condizioni generali dello stato dell'edilizia scolastica in Italia relativamente alle scuole statali elementari, medie inferiori e superiori con particolare riferimento ai seguenti elementi:

a) verifica della conformità delle strutture scolastiche alla legislazione vigente in materia;

b) stato delle strutture e loro funzionalità definiti anche sulla base degli indicatori del sistema informativo elaborati dal Ministero della pubblica istruzione. Particolare attenzione verrà attribuita ad indici quali: edifici adattati definitivamente o provvisoriamente a scuole ed adibiti originariamente a scuole; spazio medio per studente; condizioni strutturali degli edifici (copertura, strutture murarie, sicurezza); data di costruzione degli edifici, presenza di palestre, mense, aule speciali; edifici in affitto; edifici aventi pregi architettonici od artistici;

c) rapporto fra bisogno ed offerta e quindi fra popolazione scolastica e strutture edilizie, anche in relazione alla distribuzione dei corsi (diurni e serali), al riordino dei cicli e alla rete di servizi scolastici;

d) evoluzione e destinazione della spesa per l'edilizia scolastica;

e) correlazione fra qualità della scuola, fenomeno della dispersione scolastica, livello di scolarizzazione e qualità e congruità delle strutture e dimensionamento ottimale;

f) stato di attuazione della legge 11 gennaio 1996, n. 23, recante «Norme per l'edilizia scolastica».

Art. 4.

1. La Commissione, sulla base delle risultanze acquisite, dovrà suggerire al Parlamento iniziative legislative che risultino idonee a riqualificare il patrimonio di edilizia

scolastica in modo da assicurare una adeguata corrispondenza fra qualità e quantità delle strutture e domande e bisogni del sistema scolastico nazionale.

Art. 5.

1. La Commissione può acquisire documenti e testimonianze interessanti l'inchiesta.

2. Per i segreti d'ufficio e professionali si applicano le norme in vigore.

Art. 6.

1. La Commissione si avvale delle collaborazioni che ritiene necessarie.

Art. 7.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.

