

Le Province e l'edilizia scolastica

L'obiettivo di **migliorare la qualità dei servizi scolastici**, portando il nostro Paese al livello dei più sviluppati partner europei, passa necessariamente attraverso l'impegno di **assicurare che le strutture edilizie utilizzate da tali servizi rispondano appieno alle esigenze di sicurezza, di funzionalità** – anche rispetto ai processi di riforma degli ordinamenti e dei programmi – **e di adeguatezza alle esigenze manifestate dai cittadini**, in termini quantitativi e qualitativi.

Nel perseguimento di tale obiettivo **le Province hanno un ruolo primario**, in relazione al compito loro attribuito dalla legge di provvedere alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici da destinare a sedi di istituti e scuole medie superiori.

L'importanza e la dimensione del servizio scolastico - sia per il diretto coinvolgimento della gran parte dei cittadini che per il significato che la presenza di una scuola media superiore assume per la vita e lo sviluppo di tutte le singole comunità locali – evidenzia in termini immediati la rilevanza degli interventi che le Province sono chiamate a realizzare, secondo quanto prevede la legge, per:

- **la costruzione e il completamento di edifici scolastici**, nonché l'acquisto e l'eventuale riattamento di immobili adibiti o da adibire a uso scolastico, in particolare al fine di eliminare le locazioni a carattere oneroso, i doppi turni di frequenza scolastica e l'utilizzazione impropri di stabili che non siano riadattabili;
- le ristrutturazioni e le manutenzioni straordinarie dirette ad adeguare gli edifici alle norme vigenti in materia di **agibilità, sicurezza, igiene ed eliminazione delle barriere architettoniche**;
- **la riconversione di edifici scolastici** da destinare ad altro tipo di scuola;
- la realizzazione di **impianti sportivi di base o polivalenti**, eventualmente di uso comune a più scuole, anche aperti all'utilizzazione da parte della collettività.

Tali compiti, originariamente conferiti per una parte della scuola media superiore, e cioè per i licei scientifici e per gli istituti tecnici, sono stati estesi, mediante la legge 11 gennaio 1996, n° 23, a **tutto il servizio scolastico secondario di secondo grado** (cioè successivo alla scuola media inferiore), compresi i licei classici, quelli artistici e gli altri istituti, in particolare quelli professionali, in precedenza di competenza comunale e statale, incrementando sensibilmente il parco di edifici scolastici ai quali le Province devono provvedere.

Il settore dei servizi scolastici per i quali le Province devono fornire le sedi è stato interessato, nel periodo compreso tra gli anni settanta e gli anni novanta del secolo appena concluso, da una **fortissima espansione che ha accompagnato il processo di scolarizzazione della popolazione**, quale premessa e condizione indispensabile allo sviluppo civile, sociale e produttivo del nostro Paese.

La risposta a tale eccezionale incremento di domanda ha determinato, in termini di strutture edilizie, la **presenza di numerose soluzioni precarie e per molti aspetti improprie e quindi un rilevante fabbisogno di interventi di adeguamento** delle sedi, per garantirne un utilizzo sicuro e continuato nel tempo, nonché una localizzazione più rispondente alle necessità sia dei cittadini che del servizio.

A tale processo di adeguamento si accompagna quello, ancora più rilevante, volto a **supportare il processo in atto per la riforma della scuola**, attivato con la legge 28 marzo 2003, n° 53, in particolare per realizzare la nuova articolazione del servizio educativo di istruzione e formazione che prende il nome di “secondo ciclo”, costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell’istruzione e della formazione professionale.

Le strutture edilizie costituiscono un elemento fondamentale ed integrante del sistema scolastico ed il compito di provvedere ad esse non può essere isolato rispetto al complesso degli impegni che occorre assicurare per trasformare le attuali scuole secondarie superiori nel nuovo secondo ciclo di istruzione e formazione.

Gli edifici scolastici della scuola media superiore ed il fabbisogno di interventi

L’Unione delle Province d’Italia ha realizzato negli scorsi mesi (marzo-giugno 2003) un’indagine conoscitiva sugli edifici forniti dalle Province alle scuole medie superiori. All’indagine hanno risposto 82 Province su 100, che rappresentano l’81 % della popolazione. Sulla base di tali risposte sono stati elaborati i dati nazionali.

L’indagine è stata finalizzata all’acquisizione di alcuni elementi di conoscenza aggiornati sul reale fabbisogno di interventi, al fine di determinare l’entità dei finanziamenti da richiedere al Governo e al Parlamento per il terzo piano di programmazione triennale (2003-2005) di edilizia scolastica, che – in base all’art.4 della citata legge n° 23 del 1996 – le regioni dovrebbero predisporre sulla base delle proposte degli enti territoriali competenti.

Tale indagine ha evidenziato tutta una serie di dati che individuano, regione per regione, innanzi tutto i **principali aspetti quantitativi** e cioè il numero degli edifici in relazione al numero delle scuole, delle classi e degli alunni, ma anche il numero degli spazi adibiti alle diverse attività scolastiche, didattiche, di laboratorio, di riunione, sportive, amministrative.

L'indagine ha inoltre permesso di leggere **alcuni significativi aspetti concernenti le carenze qualitative** degli edifici utilizzati, con riferimento al titolo, più o meno stabile, del loro godimento, ma anche alla difformità delle loro condizioni rispetto alle normative sulla piena agibilità e sicurezza.

Infine è stato rilevato **il numero degli interventi necessari**, con riferimento ai progetti (ed al relativo importo dei lavori) che le singole Province hanno predisposto e che sono pronte ad attivare entro l'anno 2003 e negli anni successivi 2004 e 2005.

Le previsioni di intervento sono state **confrontate con le autonome possibilità di investimento delle Province**, analizzate con riferimento ai risultati che emergono dai conti consuntivi dell'anno 2002 e dai bilanci preventivi dell'anno 2003. E ciò nella consapevolezza che alla richiesta di un intervento finanziario dello Stato deve corrispondere un impegno finanziario ed operativo dei singoli enti competenti, volto alla tempestiva realizzazione delle opere previste per l'adeguamento degli edifici scolastici.

I dati riportati evidenziano in particolare i seguenti aspetti

A) La consistenza del patrimonio scolastico

In Italia in base ai dati del rapporto annuale Istat del 2001 esistono oltre 7000 scuole secondarie superiori, per un numero di classi pari a circa 120.000 unità, con un numero di studenti superiore ai 2.500.000. Il 65% circa di queste scuole, sulla base delle nostre indagini, è gestito direttamente dalle Province. Inoltre ogni scuola gestita dalle Province occupa in media 1,3 edifici.

I compiti svolti dalle Province per la provvista delle sedi riguarda dunque una parte rilevante dell'intero sistema scolastico che coinvolge oltre un quarto del totale degli allievi e comporta la predisposizione di un servizio estremamente articolato, non solo per le caratteristiche della didattica svolta (dai licei alle svariate specializzazioni degli istituti tecnici e professionali; circa un terzo del totale degli spazi didattici, poco meno di trentamila aule, sono adibiti ad attività di laboratorio o comunque diverse dalla didattica ordinaria, meramente frontale) e quindi della struttura edilizia necessaria, ma anche per la localizzazione ed il differente dimensionamento (circa un migliaio di edifici sono succursali o sezioni staccate di sedi scolastiche centrali).

Una consistente parte del patrimonio considerato è rappresentato dalle palestre/altri impianti sportivi e dagli auditorium/aula magna, presenti – rispettivamente – nel **78,6%** e circa **52%** delle scuole. Ciò indica una rilevante presenza di infrastrutture per la promozione dello sviluppo sportivo e culturale della popolazione, e non solo di quella scolastica.

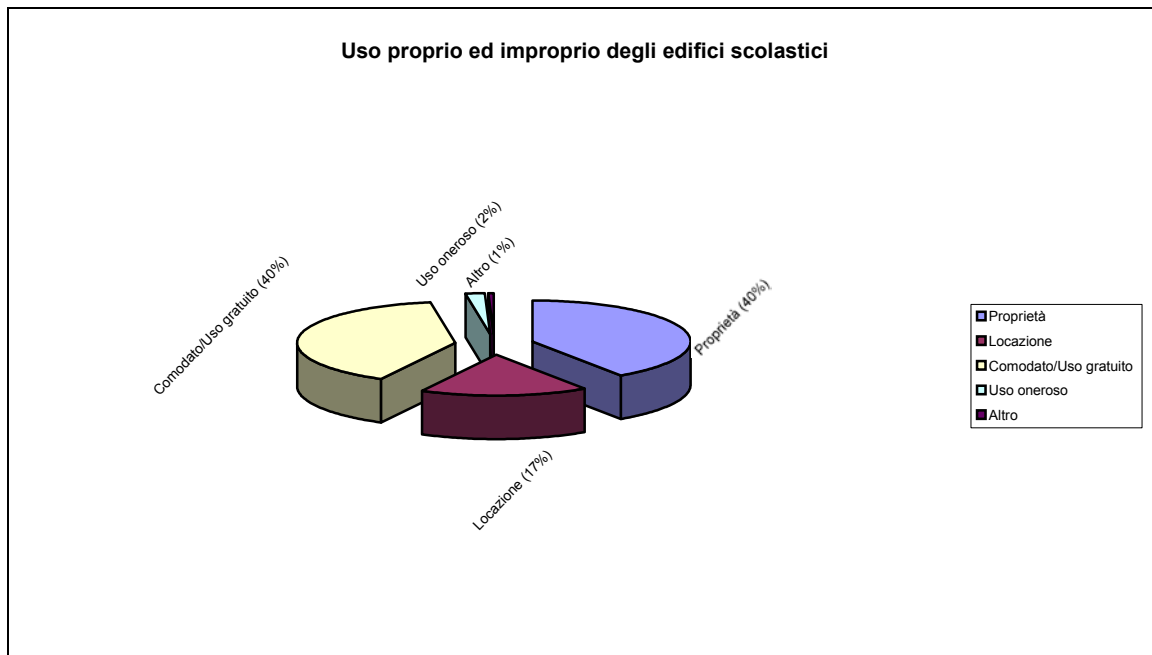
B) L'utilizzo proprio ed improprio degli edifici

Il carattere adeguato o meno degli edifici messi a disposizione delle scuole da parte della Provincia ha un buon indicatore nel titolo giuridico in base al quale avviene l'utilizzazione.

La proprietà (stato in cui si trova il 40% delle sedi di scuola media superiore) quasi sempre rivela che, pur se sono necessari interventi, l'edificio è stabilmente destinato al servizio scolastico e non deve essere sostituito con un'altra costruzione.

L'elevato numero di edifici in comodato/uso gratuito (il 40% per cento del totale) deve essere collegato al recente passaggio, dai Comuni alle Province, della competenza a provvedere alle sedi di licei classici ed istituti, in particolare professionali, ospitati in edifici di proprietà comunale per i quali i Comuni hanno preferito attribuire alle Province il solo diritto d'uso gratuito (e non la proprietà) secondo quanto previsto nell'art.8 della legge n° 23 del 1996. Pertanto tali situazioni possono essere in gran parte ricondotte, ai fini che qui interessano, a quelle degli edifici scolastici in proprietà, portando a circa **l'80% del totale i casi di impiego "proprio" di strutture scolastiche.**

Occorre invece pensare ad interventi sostitutivi - con rilevanti investimenti volti ancora a fruire della disponibilità di nuove sedi, anche in considerazione del fatto che si sono già esauriti gli effetti di riduzione della domanda per il calo demografico - in quasi tutti i casi di edifici scolastici presi in locazione, cioè per circa il 17% delle sedi di scuola media superiore, che fanno raggiungere all'**utilizzo improprio il 20%** se si considerano anche i casi di uso di edifici concessi a titolo oneroso (circa il 2%) ed altre analoghe situazioni (l'1%).



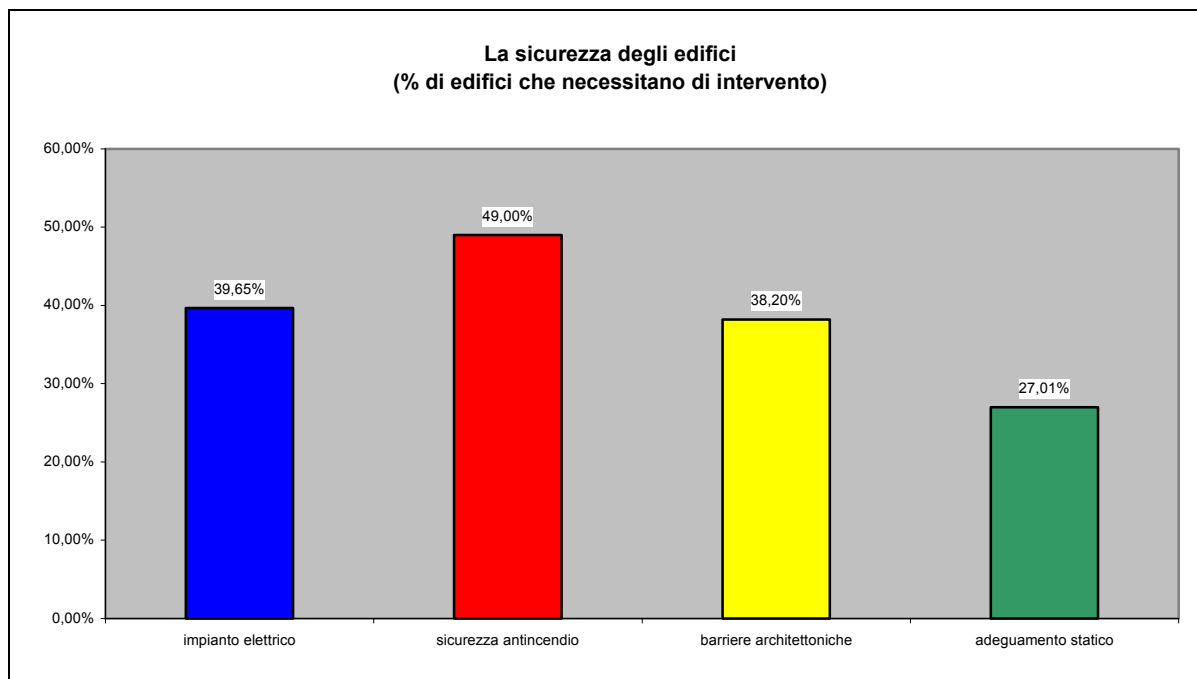
C) La sicurezza degli edifici scolastici

Ancora elevato è il numero degli edifici che richiedono interventi di adeguamento alle norme, in particolare per rispondere appieno alle esigenze di sicurezza.

Quasi la metà delle sedi ha bisogno di interventi di adeguamento per quanto previsto dalle disposizioni di cui alla legge n° 626 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni, in attuazione delle direttive europee riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; la percentuale scende a poco meno del 40% del totale degli edifici, se si considerano solo gli interventi necessari per mettere a norma gli impianti elettrici.

Circa il **38% delle strutture** che ospitano scuole medie superiori richiede ancora interventi per **l'eliminazione delle barriere architettoniche** che ostacolano l'accesso autonomo alla scuola da parte dei portatori di handicap.

Infine, su poco più di **un quarto degli edifici** si prevede di dover intervenire per il loro **adeguamento statico**.



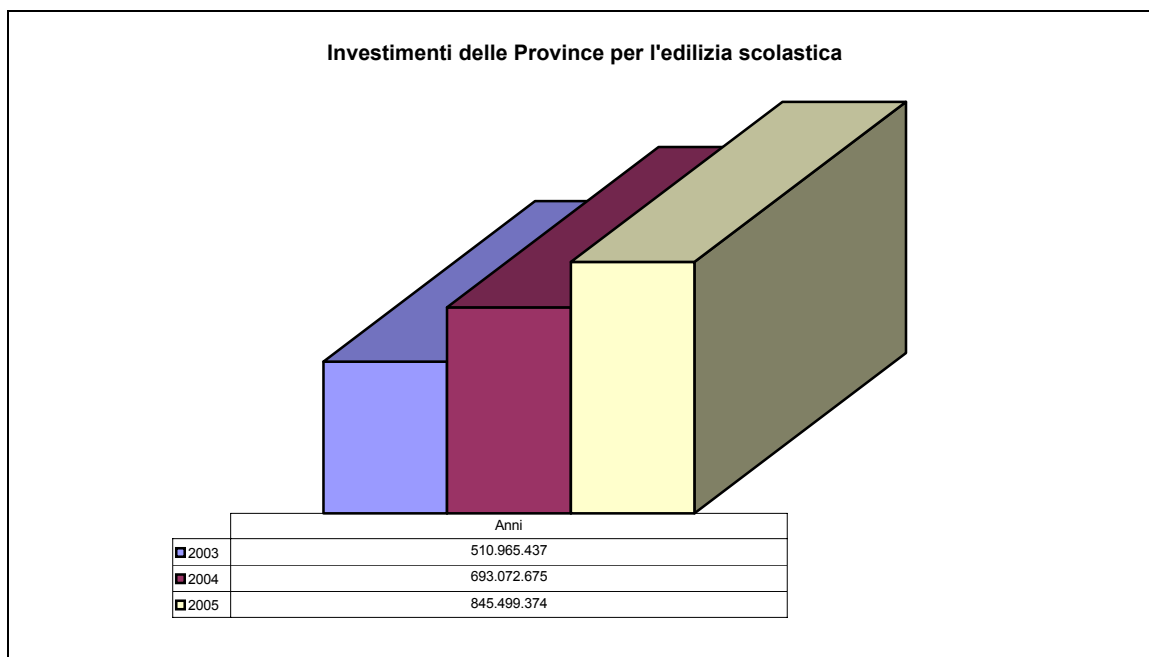
D) La capacità di risposta delle Province

In base a quanto emerge dalle sintetiche indicazioni contenute nei punti precedenti, risulta già di tutta evidenza la necessità di un grosso sforzo finanziario ed operativo per supportare con strutture adeguate il processo di adeguamento e miglioramento del livello del servizio scolastico italiano, anche solo per la parte di esso concernente la scuola media superiore.

E' possibile riscontrare **una prima risposta** a tale esigenza nel responsabile impegno che le Province italiane hanno saputo assumere negli **interventi già avviati** tramite le limitate risorse a loro disposizione ed anche in mancanza di adeguati finanziamenti straordinari dello Stato.

Dall'esame dei dati di bilancio delle Province italiane emerge come sia andato aumentando negli ultimi anni lo sforzo di investimento, a proprio totale carico, per l'edilizia scolastica.

In base ad una stima dell'UPI nel **2001 l'insieme delle Province investiva 630 milioni di euro**, nel **2002** hanno attivato nuove opere per un importo complessivo di **circa 855 milioni di euro**, importo che sale a **1054 milioni di euro nel 2003**, cui si aggiungono, quelle, sempre a carico dei bilanci delle Province, destinati agli interventi di manutenzione che, sempre per il 2003, risultano pari a circa **150 milioni di euro**.



Una seconda risposta operativa delle Province emerge dall'analisi degli **interventi già previsti dalle Province** per migliorare la consistenza e lo stato del parco di edifici messi (o da mettere) a disposizione delle scuole medie superiori. Sulla base dei dati di **82 Province su 100**:

- **753** progetti, per un ammontare complessivo di circa **560** milioni di euro, già approvati e giacenti, a metà dell'**anno 2003**, in attesa di finanziamento; ed altri **1.054** progetti, per circa **755** milioni di euro, sono previsti dalle Province per l'anno 2003;
- oltre **1.046** ulteriori progetti sono previsti entro la fine dell'**anno 2004**, per un ammontare complessivo di circa **760 milioni di euro**;
- altri **750** progetti, per complessivi **627 milioni di euro** circa, per interventi di edilizia scolastica da attivare nell'**anno 2005**, potrebbero completare la risposta al fabbisogno individuato.

Si riassume una stima approssimativa elaborata dall'UPI degli investimenti previsti per gli anni 2003 – 2005 dall'insieme delle Province italiane:

Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005
932 milioni euro	938 milioni euro	774 milioni di euro

Di tali dati occorre tenere conto per una corretta quantificazione delle risorse di investimento da mettere a disposizione per il miglioramento delle strutture scolastiche, al fine di coprire non solo il differenziale tra fabbisogno e previsione di autonomo finanziamento per l'anno 2003, ma anche quello che si può facilmente prevedere per gli anni 2004 e 2005 a causa delle ridotte capacità reali di indebitamento da parte delle Province, in mancanza dell'attuazione dell'autonomia finanziaria sul versante delle entrate.