

## Edilizia scolastica e sicurezza nelle scuole

3 maggio 2019

*La legge di bilancio 2019 ha prorogato al 31 dicembre 2019 il termine per i pagamenti da parte degli enti locali dei lavori relativi alla riqualificazione e messa in sicurezza degli istituti scolastici statali. Inoltre, ha previsto l'attribuzione alle province delle regioni a statuto ordinario di un contributo per gli anni dal 2019 al 2033 per il finanziamento di piani di sicurezza finalizzati, tra l'altro, alla manutenzione delle scuole.*

*Negli anni più recenti, ulteriori interventi hanno riguardato la modifica della procedura per l'individuazione degli interventi da finanziare, rispettivamente, per la costruzione di Poli per l'infanzia innovativi e di scuole innovative nelle aree interne del paese, la destinazione di risorse alla progettazione degli stessi Poli per l'infanzia e delle prime scuole innovative, nonché la destinazione delle economie derivanti da alcune precedenti linee di finanziamento per interventi di edilizia scolastica alla progettazione di interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici.*

*Inoltre, è stato previsto che, dal 2018, le risorse del Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio destinate ad interventi di adeguamento strutturale ed antisismico delle scuole sono ripartite secondo i criteri della programmazione triennale nazionale degli interventi di edilizia scolastica, definiti (poi) nell'ambito dell'Accordo quadro siglato il 6 settembre 2018 che, oltre a individuare gli stessi, ha anche semplificato le procedure.*

*Ancora, è stata estesa la possibilità di stipulare i c.d. "mutui BEI" per l'edilizia scolastica anche agli interventi inclusi nelle programmazioni triennali successive a quella del triennio 2015-2017.*

### Il riparto delle competenze in materia di edilizia scolastica

Nell'[articolo 117 della Costituzione](#), l'edilizia scolastica non è menzionata.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha chiarito che nella relativa disciplina «si intersecano più materie, quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile", tutte rientranti nella competenza concorrente» (sentenze [62/2013](#), [284/2016](#) e, da ultimo, [71/2018](#)).

Con riferimento alla realizzazione, fornitura e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici, [la L. 23/1996](#) (art. 3) ha stabilito che provvedono i **comuni**, per quelli da destinare a sede di **scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado**, e le **province**, per quelli da destinare a sede di **scuole di istruzione secondaria di secondo grado**.

### Gli strumenti di governance

#### 1. La programmazione unica triennale nazionale degli interventi di edilizia scolastica

La programmazione unica triennale nazionale degli interventi di edilizia scolastica è stata introdotta nell'ordinamento – con riferimento al triennio 2015-2017 - con il [decreto interministeriale 23 gennaio 2015](#) (MEF-MIUR-MIT), emanato al fine di dare attuazione all'art. 10 del [D.L. 104/2013](#) ([L. 128/2013](#)), che ha autorizzato le regioni, per interventi di edilizia scolastica, a stipulare mutui, fra gli altri, con la Banca europea per gli investimenti.

A tale determinazione il D.I. è pervenuto avendo preso atto che i **piani triennali regionali** di edilizia scolastica relativi al triennio 2013-2015 – ai cui interventi potevano essere conferite le risorse di cui all'art. 10 del [D.L. 104/2013](#) e che sarebbero dovuti essere adottati sulla base dell'[intesa](#) intervenuta in Conferenza unificata il 1° agosto 2013 ai sensi dell'art. 11, co. 4-bis-4-octies, del [D.L. 179/2012](#) ([L. 221/2012](#)) – non

erano stati **attuati**.

Conseguentemente, il [D.I. 23 gennaio 2015](#) – come modificato, quanto ai termini, dal [D.I. 27 aprile 2015](#) - ha proceduto alla definizione di tempi certi per la trasmissione dei piani regionali (oltre che di ulteriori criteri – rispetto a quelli definiti con l'intesa del 1° agosto 2013 – per l'assegnazione delle risorse).

La **programmazione nazionale** per il triennio **2015-2017** è stata predisposta con [DM 29 maggio 2015, n. 322](#) ed è stata aggiornata, per il 2016, con [DM 14 ottobre 2016, n. 790](#) e, per il 2017, con [DM 13 marzo 2018, n. 216](#).

In base al [d.lgs. 65/2017](#)(art. 3, co. 4-8), **dal 2018** sono ammessi nella programmazione unica triennale nazionale anche gli **interventi di ristrutturazione**, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico e riqualificazione di immobili di proprietà pubblica da destinare ai **Polì per l'infanzia** per l'accoglienza, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambini fino a 6 anni.

La programmazione unica nazionale per il triennio **2018-2020** è stata predisposta con [DM 12 settembre 2018, n. 615](#) e rettificata, per le regioni Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto - a seguito, fra l'altro, di errori riscontrati nella denominazione degli enti o dei progetti o in virtù di ricorsi amministrativi o giurisdizionali proposti dagli enti locali e accolti dalle rispettive regioni – con [DM 10 dicembre 2018, n. 849](#).

Il 23 novembre 2017 era stato raggiunto l' [accordo](#) in Conferenza unificata sullo schema di decreto interministeriale (MEF-MIUR-MIT) relativo alla predisposizione della **programmazione triennale 2018-2020**. Era, conseguentemente, intervenuto il [DI 3 gennaio 2018](#), il cui art. 2 aveva stabilito che le regioni dovevano trasmettere al MIUR, entro il 2 agosto 2018 (120 giorni dalla data di pubblicazione del DI) i piani regionali redatti sulla base delle richieste degli enti locali. Il MIUR doveva trasmettere i piani al MIT ed inserirli in un'unica programmazione nazionale (da attuare nei limiti delle risorse finanziarie disponibili), da predisporre entro 60 giorni dall'avvenuta trasmissione dei piani da parte delle regioni.

Successivamente, nella seduta del 6 settembre 2018, la Conferenza unificata aveva espresso [parere favorevole con raccomandazioni](#) sul testo dell' [Accordo quadro](#) finalizzato a definire i **criteri di riparto su base regionale** delle risorse destinate all'edilizia scolastica nel triennio di riferimento della programmazione nazionale 2018-2020, nonché a **snellire le procedure** e velocizzare l'erogazione dei finanziamenti per la realizzazione degli interventi nel settore dell'edilizia scolastica.

In particolare, l'Accordo prevedeva che nel triennio 2018-2020 tutte le risorse per l'edilizia scolastica sono ripartite tenendo conto dei seguenti **criteri**:

- Numero studenti: 43%;
- Numero edifici: 42%
- Zone sismiche: 10% (con differenziazione nelle 4 zone: zona 1: 40%; zona 2: 30%; zona 3: 20%; zona 4: 10%);
- Affollamento delle strutture: 5%.

Inoltre, l'Accordo prevedeva che le **risorse** gestite dal MIUR nel triennio 2018-2020 sono **erogate agli enti locali direttamente** e che il MIUR si impegna a individuare termini differenziati per l'aggiudicazione dei lavori da parte degli enti locali, tenendo conto dei livelli di progettazione.

Da ultimo, con [DM 110 del 21 febbraio 2019](#) il MIUR ha stabilito il termine del 30 giugno 2019 entro il quale le Regioni devono far pervenire l'aggiornamento dei piani relativi all'annualità 2019. Con successivo decreto ministeriale, da adottare entro il 15 luglio 2019, deve essere approvato l'aggiornamento per l'annualità 2019 della programmazione nazionale in materia di edilizia scolastica.

## **2. L'Anagrafe dell'edilizia scolastica**

La [L. 107/2015](#) (art. 1, co. 137) ha disposto che il MIUR garantisce stabilmente l'accesso e la riutilizzabilità dei dati del Sistema nazionale di istruzione e formazione pubblicando in **formato aperto**, tra gli altri, i dati relativi all'**Anagrafe dell'edilizia scolastica**.

In base all' [Accordo in Conferenza Unificata](#) del 6 febbraio 2014 - con il quale era stata definita l'architettura di sistema per lo scambio dei flussi informativi fra le diverse articolazioni della Anagrafe - il Sistema prevede due componenti: una centrale ( **SNAES** ), che garantisce al MIUR le conoscenze necessarie per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo, pianificazione e controllo, e un'altra, distribuita in "nodi regionali" (**ARES**), che assicura la

programmazione, a livello regionale, del patrimonio edilizio e la gestione del medesimo su base provinciale, comunale e di singola unità scolastica.

Successivamente, il 10 novembre 2016 è stato raggiunto, in Conferenza unificata, un [nuovo Accordo](#) che ha modificato l'architettura di sistema per lo scambio dei flussi informativi tra le diverse articolazioni dell'Anagrafe, in particolare prevedendo che il MIUR doveva realizzare un **sistema informativo di acquisizione dei dati regionali in tempo reale** – superando quindi il riversamento periodico degli stessi, – e realizzare una interazione fra la banca dati dell'edilizia scolastica e l'anagrafe degli studenti, mentre comuni, province e città metropolitane si impegnano a garantire un aggiornamento costante dei dati nell'ARES.

Da ultimo, con l'[Accordo quadro](#) raggiunto in sede di Conferenza unificata il 6 settembre 2018, le Parti hanno concordato il **cronoprogramma delle successive fasi di attuazione dell'Anagrafe** al fine di consentirne maggiore fruibilità, trasparenza e completezza.

Il 26 settembre 2018 il MIUR ha reso disponibili online i [dati aggiornati](#) dell'Anagrafe.

Il [comunicato stampa](#) evidenziava che "Dall'ultimo aggiornamento dell'Anagrafe emerge che in Italia c'è un patrimonio edilizio scolastico composto da 40.151 edifici attivi che fanno capo agli enti locali, 22.000 di questi edifici sono stati costruiti prima del 1970. L'aggiornamento ha consentito un censimento più completo del precedente con un +17,8% di edifici intercettati, che nella precedente rilevazione risultavano inattivi.

Ad oggi, il 53,2% degli edifici possiede il certificato di collaudo statico (la prima norma che introduce in Italia l'obbligo del certificato di collaudo statico è la [legge 5 novembre 1971, n. 1086](#), il 22,3% degli edifici senza questo certificato è costruito prima del 1970). Il 59,5% non ha quello di prevenzione incendi. Il 53,8% non ha quello di agibilità/abitabilità. Il 78,6% delle scuole ha il piano di emergenza. Il 57,5% degli edifici è dotato di accorgimenti per ridurre i consumi energetici. Le barriere architettoniche risultano rimosse nel 74,5% degli edifici".

### 3. L'Osservatorio per l'edilizia scolastica

La [L. 107/2015](#) (art. 1, co. 159) ha attribuito all'Osservatorio per l'edilizia scolastica, istituito presso il MIUR dalla [L. 23/1996](#) (art. 6), anche **compiti di indirizzo, di programmazione degli interventi** in materia di edilizia scolastica, nonché di diffusione della cultura della sicurezza (che si sono aggiunti ai compiti di indirizzo e coordinamento delle attività di studio e ai compiti di supporto dei soggetti programmatori e attuatori degli interventi).

Ha, inoltre, disposto, che all'Osservatorio, su specifiche tematiche, è consentita la partecipazione anche delle organizzazioni civiche aventi competenza ed esperienza comprovate sulla base di criteri oggettivi e predefiniti.

L'integrazione della composizione dell'Osservatorio e l'ampliamento delle funzioni ad esso attribuite sono stati disciplinati con [DM 762 del 30 settembre 2015](#).

Da ultimo, con l' [Accordo quadro](#) raggiunto in sede di Conferenza unificata il 6 settembre 2018, le Parti hanno riconosciuto alla Struttura tecnica dell'Osservatorio il **coordinamento** e il **monitoraggio** delle azioni e degli **impegni** previsti nello stesso **Accordo**.

### 4. La Task Force Edilizia Scolastica

Nel 2014, l'**Agenzia per la coesione territoriale** ha avviato un'attività di presidio ed affiancamento agli enti locali beneficiari di risorse destinate all'edilizia scolastica ed ha a tal fine istituito una specifica Task Force Edilizia Scolastica (**TFES**) con il compito di accelerare l'attuazione degli interventi e garantire il pieno utilizzo delle risorse assegnate a tre regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania e Sicilia).

Successivamente, il progetto è stato esteso a Basilicata, Lazio, Lombardia e Puglia.

La TFES ha pubblicato una [relazione](#) aggiornata al 31 dicembre 2016.

Da ultimo, l'[Accordo quadro](#) raggiunto in sede di Conferenza unificata il 6 settembre 2018 ha previsto che le Parti, per le attività di cui allo stesso Accordo e, in particolare, per l'implementazione dei dati dell'edilizia scolastica, possono **avvalersi della medesima Task Force**.

#### Focus

[La rete scolastica e il dimensionamento delle istituzioni scolastiche](#)

[https://temi.camera.it/leg18/post/la\\_rete\\_scolastica\\_e\\_il\\_dimensionamento\\_delle\\_istituzioni\\_scolastiche\\_-1.html](https://temi.camera.it/leg18/post/la_rete_scolastica_e_il_dimensionamento_delle_istituzioni_scolastiche_-1.html)

---

## I più recenti interventi

### 1. Gli interventi da finanziare con i mutui BEI

Il [D.L. 86/2018](#) ([L. 97/2018](#): art. 4, co. 3-*quinquies*) ha **esteso** la possibilità, per le regioni, prevista dal [D.L. 104/2013](#) ([L. 128/2013](#): art. 10), di stipulare i mutui trentennali, con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, con (fra gli altri) la Banca europea per gli investimenti (BEI) anche per gli interventi inclusi nelle **programmazioni triennali successive** a quella del triennio 2015-2017. Inoltre, ha **eliminato** il **coinvolgimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** nella procedura di autorizzazione alle regioni alla medesima stipula e di definizione della disciplina attuativa.

A sua volta, l'[Accordo quadro](#) raggiunto in sede di Conferenza unificata il 6 settembre 2018 ha disposto che nel triennio 2018-2020 sono ripartite secondo i criteri da esso previsti (v. par. La programmazione unica triennale) anche le risorse previste come attivabili in materia di edilizia scolastica in termini di volume di investimento derivanti dall'utilizzo dei contributi autorizzati ai sensi dell'[art. 10 del D.L. 104/2013](#).

Il [D.L. 104/2013](#) ([L. 128/2013](#): art. 10) – come modificato, per quanto qui più interessa, dalla [L. 107/2015](#) (art. 1, co. 176) – ha previsto che, al fine di favorire interventi straordinari di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico di immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica, nonché di favorire la **costruzione di nuovi edifici scolastici** pubblici e la realizzazione di **palestre** nelle scuole o di interventi volti al miglioramento delle palestre scolastiche esistenti, per la programmazione triennale 2013-2015, le **regioni** interessate potevano essere autorizzate dal MIUR, d'intesa con il MIT, a stipulare **mutui** trentennali con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, con la BEI, la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, la Cassa depositi e prestiti e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria ai sensi del [d.lgs. 385/1993](#).

A tal fine, ha disposto lo stanziamento di contributi pluriennali per € 40 mln per il 2015 e per € 50 mln annui per la durata residua dell'ammortamento del mutuo, a decorrere dal 2016. La tabella E della L. di stabilità 2016 ([L. 208/2015](#)) ha, poi, disposto un **rifinanziamento** per € 50 mln nel 2017, € 150 mln nel 2018 ed € 1.500 mln dal 2019.

Le modalità attuative sono state stabilite, per il **triennio 2015-2017**, con il [D.I. 23 gennaio 2015](#), che ha integrato i criteri per l'attribuzione delle risorse già definiti con l' [intesa](#) intervenuta in Conferenza unificata il 1° agosto 2013 sull'attuazione dei piani di edilizia scolastica formulati ai sensi dell'art. 11, co. 4- *bis*-4- *octies*, del [D.L. 179/2012](#) ([L. 221/2012](#)).

Da ultimo, con [DI 87 del 1 febbraio 2019](#) il MIUR ha autorizzato le Regioni alla stipula dei mutui 2018 e all'individuazione degli interventi.

### 2. Altri interventi per la sicurezza nelle scuole

Il [D.L. 69/2013](#) ([L. 98/2013](#): art. 18, co. 8-*ter*-8-*sexies*) ha destinato **€ 150 mln per il 2014** all'attuazione di misure urgenti in materia di **riqualificazione e messa in sicurezza** delle istituzioni scolastiche statali, con particolare riferimento a quelle in cui fosse stata censita la presenza di **amianto**.

In particolare, ha previsto la **ripartizione** delle risorse **a livello regionale**, da assegnare successivamente agli **enti locali** proprietari degli immobili ad uso scolastico, corrispondentemente al numero degli edifici scolastici e degli alunni presenti nella singola regione, oltre che alla situazione del patrimonio edilizio scolastico, sulla base delle quote indicate nella [Tabella 1](#) ad esso allegata.

Gli enti locali dovevano presentare alle regioni, entro il 15 settembre 2013, i progetti esecutivi immediatamente cantierabili. A loro volta, le regioni dovevano presentare al MIUR, entro il 15 ottobre 2013, le graduatorie, alle quali si faceva riferimento per l'assegnazione delle risorse, cui si provvedeva entro il 30 ottobre 2013 con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

L'assegnazione del finanziamento autorizzava gli enti locali ad avviare le procedure di gara ovvero di affidamento dei lavori.

Ha, altresì, stabilito che le eventuali **economie di spesa** che si sarebbero rese disponibili alla chiusura delle procedure previste, ovvero le risorse derivanti dalle revoche, sarebbero state **riassegnate dal MIUR** in base alla graduatoria delle richieste.

I termini relativi alla procedura sono stati più volte ridefiniti: in particolare, il **termine per i pagamenti** da parte degli enti locali, secondo gli stati di avanzamento dei lavori, è stato, da ultimo, prorogato al **31 dicembre 2019** dalla legge di bilancio 2019 ([L. 145/2018](#): art. 1, co. 1138, lett. a)).

Le risorse sono state ripartite con [DM 906 del 5 novembre 2013](#), in base alle [graduatorie approvate dalle competenti regioni](#), fatta eccezione per la Regione Puglia, per la quale le risorse sono state ripartite con [DM 19](#)

[febbraio 2014](#), che ha anche apportato alcune rettifiche alle assegnazioni disposte con il DM 906/2013.

Con [DM 548 del 5 agosto 2015](#) si è proceduto alla assegnazione, di € 22.961.466,94 mln **derivanti da economie** accertate con riferimento al finanziamento di € 150 mln.

Per la **prosecuzione del programma** di interventi per la **riqualificazione e messa in sicurezza** delle scuole statali, con particolare riferimento a quelle in cui fosse stata censita la presenza di **amianto**, di cui al [D.L. 69/2013](#), il [D.L. 66/2014](#) ( [L. 89/2014](#): art. 48) ha previsto l'assegnazione da parte del **CIPE**, su proposta interministeriale, di risorse a valere sul **Fondo per lo sviluppo e la coesione**.

Con [delibera 22 del 30 giugno 2014](#), il **CIPE** – constatato che, a fronte dei **692 interventi ammessi al finanziamento** con le risorse di cui all'art. 18, co. 8- *ter*-8- *quinquies*, del [D.L. 69/2013](#), restavano in graduatoria **ulteriori 2.024 interventi**, per un importo complessivo di € 490,6 mln –, ha assegnato al MIUR **€ 400 mln per l'anno 2015**, a valere sulle risorse del FSC 2007-2013 resi disponibili a seguito di ricognizione e riprogrammazione, per il finanziamento delle misure di riqualificazione e messa in sicurezza delle istituzioni scolastiche statali indicate nell'all. 1 della delibera, sulla base dello **scorrimento delle graduatorie già approvate dalle regioni**.

Con [DM 626 del 5 agosto 2016](#) si è proceduto alla assegnazione di **€ 47.543.943,25**, corrispondenti al volume delle **economie** fino ad allora accertate, a favore degli enti locali presenti nelle graduatorie allegate alla medesima delibera CIPE 22/2014 e non ancora finanziati.

Il [D.L. 86/2018](#) ([L. 97/2018](#): art. 4, co. 3-*quater*) ha disposto che, **dal 2018**, le risorse del Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio (art. 32-*bis* del [D.L. 269/2003-L. 326/2003](#)) specificatamente destinate dalla [L. 244/2007](#) (art. 2, co. 276) ad interventi di **adeguamento strutturale ed antisismico** delle scuole, nonché alla costruzione di nuovi immobili sostitutivi degli edifici esistenti, laddove indispensabili a sostituire quelli a rischio sismico – pari a **€ 20 mln annui** a decorrere **dal 2008** – sono **ripartite secondo i criteri della programmazione triennale** nazionale degli interventi di edilizia scolastica (e, ovviamente, nel relativo ambito).

Si è, così, superata la previsione della [L. 107/2015](#) (art. 1, co. 160), in base alla quale i termini e le modalità di individuazione degli interventi in questione dovevano essere definiti con apposito DPCM, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Le risorse relative al quadriennio 2018-2021 sono state ripartite con [DM 93 dell'11 febbraio 2019](#).

Il [D.L. 109/2018](#) ([L. 130/2018](#): art. 42, co. 1-3) ha previsto che le **economie** derivanti dal [D.L. 66/2014](#) ([L. 89/2014](#): art. 48) e dalla [delibera CIPE 22/2014](#), nonché quelle derivanti dall'[art. 1, co. 177, della L. 107/2015](#), dovevano essere accertate e attribuite, **entro il 31 dicembre 2018**, agli enti locali proprietari degli edifici scolastici, per essere destinate, specificamente, alla **progettazione di interventi di messa in sicurezza** degli stessi.

In attuazione, è intervenuto il [DM 850 del 10 dicembre 2018](#), che ha definito in € 55.224.798,76 l'importo complessivo delle economie e ha previsto che le risorse sono assegnate, per la progettazione di interventi di messa in sicurezza di edifici scolastici e previa selezione pubblica, agli enti locali inseriti nella programmazione unica triennale 2018-2020, ma non rientranti nella prima annualità di finanziamento.

Il 13 marzo 2019 è stato poi emanato l'[avviso pubblico](#) previsto dal DM per la concessione dei contributi.

La [L. 107/2015](#) (art. 1, co. 177-179) ha previsto lo stanziamento di **€ 40 mln per il 2015** per il finanziamento di **indagini diagnostiche dei solai** e dei controsoffitti degli edifici scolastici.

E', quindi, intervenuto il [DM 594 del 7 agosto 2015](#) che, ripartendo le risorse per regioni e province, ha previsto l'indizione di una **procedura di selezione pubblica nazionale**.

Con [DM 933 del 10 dicembre 2015](#) è stata approvata la **graduatoria** degli enti beneficiari delle risorse, procedendo alla ripartizione di € 36.451.888,47.

Con [DM 45 del 30 gennaio 2017](#) si è proceduto alla ripartizione tra le regioni e le province degli ulteriori € 3.548.111,53.

Infine, con [DM 1 settembre 2017](#) si è proceduto all'assegnazione di € 7.581.976,30, corrispondenti al volume delle economie fino ad allora accertate, a favore degli enti locali presenti nelle graduatorie e non ancora finanziati.

Lo stesso [D.L. 109/2018](#) ha previsto (art. 42, co. 3-*bis*) che, per consentire il completo utilizzo delle risorse già destinate al Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici ([L. 289/2002](#): art. 80, co. 21), le somme disponibili di cui all'[art. 1, co. 170, della L. 107/2015](#) (provenienti dalla [L. 191/2009](#): art. 2, co. 239: c.d. terzo stralcio) dovevano essere accertate **entro il 31 dicembre 2018**, per essere destinate ad interventi legati ad "altre motivate esigenze, al fine di consentire il diritto allo studio, il regolare svolgimento dell'attività didattica e la **sicurezza delle strutture**".



Da ultimo, la L. di bilancio 2019 ([L. 145/2018](#): art. 1, co. 889) ha previsto l'attribuzione alle province delle regioni a statuto ordinario di un contributo di **€ 250 mln annui** per gli anni dal 2019 al 2033 per il finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale per la manutenzione di scuole (e di strade).

Il contributo è ripartito, con **decreto** del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (minuscole) e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sulla base dei seguenti criteri:

- il 50% tra le province che presentano una diminuzione della spesa per la manutenzione di scuole (e strade) nel 2017, rispetto alla spesa media riferita al triennio 2010-2012, da assegnare in proporzione alla suddetta diminuzione;
- il restante 50% in proporzione all'incidenza determinata, al 31 dicembre 2018, dalla manovra di finanza pubblica rispetto al gettito 2017 dell'imposta RC auto, dell'imposta provinciale di trascrizione, nonché del fondo sperimentale di riequilibrio.

In attuazione è intervenuto il [D.I. 4 marzo 2019](#).

In argomento, si segnala la [deliberazione della Corte dei conti n. 18/2018](#) del 31 luglio 2018, concernente il Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici nelle zone a rischio sismico.

### 3. Scuole innovative e Poli per l'infanzia innovativi

Il [D.L. 109/2018](#) ([L. 130/2018](#): art. 42-bis, co. 2 e 4) ha autorizzato la spesa di **€ 9 mln per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020** per la **progettazione** delle scuole innovative previste dalla [L. 107/2015](#) (art. 1, co. 153-158), alla cui realizzazione sono state destinate risorse dell'INAIL. Le risorse destinate alla progettazione sono anticipate agli enti locali per stati di avanzamento dei livelli di progettazione e poi scomutate dall'INAIL all'atto della quantificazione dell'importo dovuto agli enti locali per l'acquisizione delle aree oggetto di intervento.

La [L. 107/2015](#) (art. 1, co. 153-158) ha disposto la realizzazione di **edifici scolastici innovativi** dal punto di vista architettonico, tecnologico, impiantistico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzati dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio.

In particolare, a tal fine, ha previsto l'utilizzo delle risorse – pari a complessivi **€ 300 mln** nel triennio **2015-2017** – che, in base al [D.L. 69/2013](#) ([L. 98/2013](#): art. 18, co. 8), l' **INAIL** doveva destinare ad un piano di messa in sicurezza delle scuole e di costruzione di nuovi edifici scolastici. I canoni di locazione da corrispondere all'INAIL sono stati posti a carico dello Stato.

Ha, altresì, previsto che con **decreto** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca dovevano essere **ripartite le risorse** tra le **regioni** e essere individuati i **criteri** per l'acquisizione da parte delle stesse regioni delle manifestazioni di interesse degli **enti locali** proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di una scuola innovativa.

Con **altro decreto** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza Stato-regioni, doveva essere indetto un **concorso** con procedura aperta avente ad oggetto **proposte progettuali** relative agli interventi individuati dalle regioni.

La ripartizione delle risorse – pari a € 300 mln – fra le regioni e la definizione dei criteri è stata operata con [DM 593 del 7 agosto 2015](#).

Con [DM 3 novembre 2015, n. 860](#) il MIUR ha annunciato l'indizione, con decreto del competente direttore generale, del "Concorso di idee per la realizzazione di scuole innovative", fissando l'importo dei premi. Il concorso è stato bandito con [D.D. 7746 del 12 maggio 2016](#).

Successivamente, la L. di stabilità 2016 ([L. 208/2015](#): art. 1, co. 717) ha disposto che l'INAIL avrebbe destinato alla realizzazione di scuole innovative ulteriori **€ 50 mln**. Anche in questo caso, i canoni di locazione sono stati posti a carico dello Stato.

Il 6 novembre 2017 sono stati proclamati i [vincitori del concorso](#).

Lo stesso [D.L. 109/2018](#) (art. 42-bis, co. 3 e 4) ha, altresì, autorizzato la spesa di **€ 4,5 mln per ciascuno degli anni 2019 e 2020** per la **progettazione** dei **Poli per l'infanzia innovativi** previsti dal [d.lgs. 65/2017](#) (art. 3, co. 4-8), alla cui realizzazione sono state destinate risorse dell'INAIL. Anche in questo caso, le risorse sono anticipate agli enti locali per stati di avanzamento dei livelli di progettazione e poi scomutate dall'INAIL all'atto della quantificazione dell'importo dovuto agli enti locali per l'acquisizione delle aree oggetto di intervento.

Inoltre (art. 42-bis, co. 5), ha eliminato la previsione in base alla quale ogni regione doveva selezionare da

1 a 3 interventi relativi alla costruzione di Poli per l'infanzia innovativi. Pertanto, non si prevede più un numero minimo e un numero massimo di interventi per regione.

Il [d.lgs. 65/2017](#) (art. 3, co. 4-8), nell'istituire i Poli per l'infanzia – destinati ad accogliere, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambini fino a 6 anni –, ha previsto la destinazione di fondi **INAIL**, fino ad un massimo di **€ 150 mln** per il triennio 2018-2020, per la costruzione di edifici da destinare a **Poli per l'infanzia innovativi**. I canoni di locazione da corrispondere all'INAIL sono stati posti a carico dello Stato. La relativa disciplina era analoga, *mutatis mutandis*, a quella prevista dalla [L. 107/2015](#) (art. 1, co. 153-158). In tal caso, però, le regioni dovevano selezionare da 1 a 3 interventi. Le risorse sono state ripartite tra le regioni con [DM 637 del 23 agosto 2017](#).

A sua volta, il [D.L. 86/2018](#) ([L. 97/2018](#): art. 4, co. 3-ter) ha soppresso, nell'ambito della procedura per l'individuazione degli interventi da finanziare per la costruzione di scuole innovative e di Poli per l'infanzia innovativi, lo specifico concorso che doveva essere indetto dal MIUR, avente ad oggetto proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle regioni.

Questa previsione riguarda, dunque, anche la **prosecuzione** del programma di costruzione di **scuole innovative** nelle **aree interne** del Paese.

Infatti, per la prosecuzione del programma di costruzione di scuole innovative di cui alla [L. 107/2015](#), nelle **aree interne** del Paese, secondo le modalità ivi previste, la L. di bilancio 2018 ([L. 205/2017](#): art. 1, co. 677 e 678) ha disposto che l' **INAIL** destina complessivi **€ 50 mln**. I canoni di locazione da corrispondere all'INAIL sono stati posti a carico dello Stato.

Nello stesso filone, la L. di bilancio 2017 ([L. 232/2016](#): art. 1, co. 85) ha previsto che l'**INAIL** doveva destinare **€ 100 mln** per la realizzazione di nuove strutture scolastiche e che con DPCM dovevano essere individuate le regioni ammesse alla ripartizione, assegnate le risorse disponibili e stabiliti i criteri di selezione dei progetti. I canoni di locazione da corrispondere all'INAIL sono stati posti a carico delle regioni.

In attuazione, è intervenuto il [DPCM 27 ottobre 2017](#) che, in particolare, ha previsto tra i criteri di selezione la realizzazione di **scuole innovative** dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale ed antisismica, caratterizzati dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio. La procedura, tuttavia, è stata disciplinata in termini differenti da quella prevista dall'art. 1, co. 153-158, della [L. 107/2015](#).

Successivamente, però, con [sentenza 71/2018](#), la Corte costituzionale ha dichiarato **costituzionalmente illegittimo il co. 85** citato nella parte in cui non prevede che il DPCM con il quale sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La sentenza ha, poi, evidenziato che la particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e, più specificamente, della realizzazione di nuove scuole che rispondano ai requisiti della sicurezza strutturale e antisismica, e l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari, impongono, peraltro, che sia garantita continuità nell'erogazione delle risorse finanziarie e che restino, di conseguenza, «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti».

Da ultimo, il [D.L. 109/2018](#) ([L. 130/2018](#): art. 42-bis, co. 1) ha previsto che l'intesa in Conferenza Stato-regioni per la realizzazione delle nuove strutture scolastiche può essere raggiunta ex post rispetto al DPCM attuativo già adottato, purché anteriormente all'avvio delle procedure di affidamento degli interventi.

#### 4. Il Fondo infrastrutture

La L. di bilancio 2017 ([L. 232/2016](#): art. 1, co. 140), nell'istituire nello stato di previsione del MEF, fino al 2032, un nuovo Fondo per il finanziamento di **investimenti** e lo **sviluppo infrastrutturale** del Paese, ha inserito fra le finalità dello stesso gli interventi in materia di **edilizia pubblica, compresa quella scolastica** e di prevenzione del rischio sismico.

In seguito, il [D.L. 50/2017](#) ([L. 96/2017](#): art. 25, co. 1) ha disposto che una specifica quota del Fondo, per un importo pari a € 64 mln per il 2017, € 118 mln per il 2018, € 80 mln per il 2019 ed € 44,1 mln per il 2020 è attribuita dal MIUR alle **province** e alle **città metropolitane** per il finanziamento degli interventi in materia di **edilizia scolastica** (contestualmente riducendo l'autorizzazione di spesa relativa al Fondo). Tali risorse possono essere destinate anche all'attuazione degli interventi di adeguamento alla normativa in materia di

sicurezza antincendio. Le province e le città metropolitane certificano l'avvenuta realizzazione degli investimenti entro il 31 marzo successivo all'anno di riferimento, mediante apposita comunicazione al MIUR e al MEF. In caso di mancata o parziale realizzazione degli investimenti, le corrispondenti risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo.

In attuazione dell'art. 1, co. 140, della L. 232/2016, il [DPCM 21 luglio 2017](#) ha dunque previsto che al MIUR sono attribuite risorse, per quanto qui interessa, per interventi di **edilizia pubblica, compresa quella scolastica** (€ 48,2 mln nel 2017, € 103,7 mln nel 2018, € 133,7 mln nel 2019, € 55,9 mln dal 2020 al 2032) e di **prevenzione del rischio sismico** (€ 242,7 mln nel 2017, € 271,0 mln nel 2018, € 259,0 mln nel 2019, € 200 dal 2020 al 2032). La ripartizione tra le regioni delle risorse assegnate al MIUR con il DPCM 21 luglio 2017, per un importo complessivo pari ad **€ 1.058.255.963** per il triennio 2017-2019, è stata operata con DM 929/2017. Con successivo [DM 1007/2017](#) le stesse sono state assegnate agli enti locali. ( [qui](#) un comunicato di rettifica). Da ultimo, con [nota 26566 dell'8 ottobre 2018](#), il MIUR ha emanato **linee guida** per consentire l'esecuzione dei lavori e l'avvio delle liquidazioni degli interventi sulla base degli stati di avanzamento, prevedendo, in particolare, che il termine per procedere all'aggiudicazione è di 18 mesi dalla data di pubblicazione del DM 1007/2017 nella Gazzetta Ufficiale e, dunque, è fissato al **19 agosto 2019**.

Le risorse destinate dal D.L. 50/2017 a province e città metropolitane per interventi di edilizia scolastica, pari complessivamente a **€ 321,1 mln** (€ 79 mln per il 2017, € 118 mln per il 2018, € 80 mln per il 2019 ed € 44,1 mln per il 2020), sono state invece ripartite con [DM 607/2017](#). Con successiva [nota 1562 del 12 febbraio 2018](#) il MIUR ha, poi, inviato a province e città metropolitane le **linee guida** per l'accesso al finanziamento, prevedendo, in particolare, che il **termine per procedere all'aggiudicazione** era di 18 mesi dalla data di pubblicazione del DM 607/2017 nella Gazzetta ufficiale e, dunque, era fissato al **13 maggio 2019**.

Rettifiche degli interventi di cui agli elenchi allegati al DM 607/2017 sono poi state apportate con il [DM 376 del 9 maggio 2018](#). Con [DM 120 del 21 febbraio 2019](#) il termine per l'aggiudicazione è stato poi prorogato al **15 ottobre 2019**.

Successivamente, la L. di bilancio 2018 ([L. 205/2017](#): art. 1, co. 1072), rifinanziando il Fondo fino al 2033, ha confermato l'inclusione dell'edilizia pubblica, compresa quella scolastica, e della prevenzione del rischio sismico nei settori di spesa fra cui ripartire le risorse.

Il riparto delle risorse è stato operato con [DPCM 28 novembre 2018](#). In particolare, complessivi € 3.118,6 mln dal 2018 al 2033 (di cui € 61,4 mln per il 2018 e € 134,3 mln nel 2019) sono stati destinati al MIUR per interventi di **edilizia pubblica compresa quella scolastica e universitaria** e di **prevenzione del rischio sismico**.

In attuazione, sono intervenuti il [DM 13 febbraio 2019, n. 101](#), che ha ripartito tra le regioni contributi per complessivi € 114.160.000,00, per le annualità dal 2019 al 2022, finalizzati all'adeguamento alla normativa antincendio degli edifici scolastici, e il [DM 11 febbraio 2019, n. 94](#), che ha ripartito tra le regioni contributi per complessivi € 50 mln, per l'annualità 2018, per interventi per la messa in sicurezza e/o nuova costruzione di edifici scolastici da destinare a palestre e/o strutture sportive.

In seguito, è intervenuta la [sentenza 74/2018](#), con la quale la Corte costituzionale - ricordato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie di competenza regionale, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale – ha disposto che [l'art. 1, co. 140, della L. 232/2016](#), che disciplina finanziamenti gestiti unilateralmente dallo Stato, è **illegittimo nella parte in cui non richiede un'intesa con gli enti territoriali in relazione a DPCM riguardanti settori di spesa in materie di competenza regionale**, quali - per quanto qui interessa - quelli relativi a edilizia pubblica compresa quella scolastica, e prevenzione del rischio sismico.

La Corte ha evidenziato, inoltre, che il carattere plurisettoriale del fondo e il contenuto sostanzialmente indeterminato del co. 140 rendono difficile valutare l'impatto che la pronuncia può avere sui diritti costituzionali delle persone, come è confermato dal [DPCM 21 luglio 2017](#) che si limita a ripartire le risorse per settori e per ministeri, senza individuare gli specifici interventi da finanziare. Ricordato, dunque che, nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, la Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso, per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali, ha concluso che "poiché anche il comma 140 interviene in diversi settori e su diversi tipi di investimenti che possono variamente incidere su diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche), [...] la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini indicati, della previsione in esso contenuta non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti".

Da ultimo, il [D.L. 91/2018](#) ([L. 108/2018](#): art. 13, co. 01) ha previsto che resta fermo che i decreti di utilizzo del Fondo, nella parte in cui individuano interventi rientranti nelle materie di competenza regionale o delle



province autonome, sono adottati previa intesa con gli enti territoriali interessati, ovvero in sede di Conferenza Stato-regioni. Per gli interventi rientranti nelle stesse materie individuati con i decreti adottati prima del 18 aprile 2018, l'intesa può essere raggiunta anche successivamente alla adozione degli stessi decreti.

Ha, altresì, previsto che restano in ogni caso fermi i procedimenti di spesa in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione, nei termini indicati dalla sentenza della Corte Costituzionale 74/2018.

Al riguardo, con la sottoscrizione dell'[Accordo quadro](#) raggiunto in sede di Conferenza unificata il 6 settembre 2018, le Parti hanno espresso anche intesa (*ex post*) sul DM 929/2017, allegato allo stesso Accordo.

#### **5. L'esclusione delle spese per interventi di edilizia scolastica dai limiti di spesa degli enti locali**

La L. di bilancio 2017 ([L. 232/2016](#): art. 1, co. 485, come modificato dalla L. di bilancio 2018: [L. 205/2017](#) art. 1, co. 874) ha previsto l'assegnazione agli enti locali di spazi finanziari per il 2017 nel limite complessivo di € 300 mln e, per ciascuno degli anni **2018 e 2019**, nel limite complessivo di **€ 400 mln**, per interventi di edilizia scolastica.

I criteri di priorità e le modalità procedurali per l'assegnazione degli spazi finanziari agli enti locali, individuati dalla stessa [L. 232/2016](#) (art. 1, co. 486-489) sono stati poi modificati dal [D.L. 50/2017](#) ([L. 96/2017](#): art. 25, co. 2-*ter*), che ha ampliato il novero dei comuni possibili beneficiari e ha semplificato alcune fasi procedurali della disciplina di concessione.

Gli spazi finanziari per il 2017 sono stati definitivamente assegnati dal MEF con [DM 26 aprile 2017](#).

Quelli per il 2018 sono stati assegnati con [DM 9 febbraio 2018, n. 20970](#).

Da ultimo, il [D.L. 86/2018](#) ([L. 97/2018](#): art. 4, co. 3) ha attribuito al MIUR la competenza sulle procedure per l'assegnazione agli enti locali degli spazi finanziari per interventi di edilizia scolastica negli anni 2018 e 2019, posto che la specifica Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio - che, ai sensi della [L. 232/2016](#) aveva gestito la procedura -, non è stata confermata dal Governo in carica.