



23 APRILE 2025

Un approccio giuridico allo studio
dell'edilizia scolastica

di Mario Eugenio Comba
Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino



Un approccio giuridico allo studio dell'edilizia scolastica*

di Mario Eugenio Comba

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: L'analisi giuridica dell'edilizia scolastica proposta in questo saggio si concentra su tre temi: la disciplina dei finanziamenti per la realizzazione degli edifici scolastici, il regime giuridico della proprietà degli edifici e gli aspetti organizzativi e procedurali relativi alla realizzazione dei lavori di edilizia scolastica. Seguendo questa triplice lettura, viene analizzata l'evoluzione giuridica a partire dall'Unità fino alla L. 23/96 e vengono elaborate alcune proposte innovative sul finanziamento degli edifici scolastici, strumentali allo sviluppo e consolidamento dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche per un pieno riconoscimento del diritto allo studio.

Title: A legal approach to the study of school construction

Abstract [En]: The legal analysis of school buildings regime proposed in this essay focuses on three themes: the discipline of financing for the construction of school buildings, the legal regime of building ownership, and the organizational and procedural aspects of carrying out work on school buildings. Following this threefold reading, the legal evolution from the Unification up to Law 23/96 is analyzed and some innovative proposals on the financing of school buildings are elaborated, instrumental to the development and consolidation of the functional autonomy of school institutions for a full recognition of the right to study.

Parole chiave: Edilizia scolastica, contratti pubblici, partenariato pubblico privato autonomia scolastica funzionale, diritto allo studio

Keywords: School buildings regime, public contracts, public private partnership, functional autonomy of school institutions, right to study

Sommario: 1. Un approccio giuridico allo studio dell'edilizia scolastica. 2. L'evoluzione della normativa sull'edilizia scolastica. 3. L'attuale quadro giuridico definito dalla L. 23/96. 4. Le peculiarità dei contratti pubblici nel settore dell'edilizia scolastica: (a) la normativa speciale in vigore; (b) I motivi dello scarso ricorso al partenariato pubblico privato ed i possibili rimedi. 5. Conclusioni: l'edilizia scolastica come strumento per potenziare l'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche.

1. Un approccio giuridico allo studio dell'edilizia scolastica

La nozione di edilizia scolastica è assai complessa e multiforme, in quanto dietro ad essa “si cela una molteplicità di profili, dalla sicurezza dei solai e degli elementi non strutturali, alla rimozione delle barriere architettoniche, alle misure antisismiche e anticendio, alle innovazioni tecnologiche ed energetiche e ad altri aspetti legati in particolare all'agibilità delle strutture, nonché allo studio e realizzazione di ambienti che possano favorire i livelli di apprendimento e socializzazione”¹. Peraltro tale pur ampia definizione pare incompleta, in quanto la nozione di edilizia scolastica comprende anche gli studi di carattere più

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Documento conclusivo approvato dalla Commissione di indagine sulla situazione dell'edilizia scolastica in Italia, Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Roma, 2018, p. 512.

prettamente attinente alle scienze pedagogiche, che mettono al centro dell'attenzione il ruolo educativo degli edifici scolastici² e che è stata, soprattutto negli ultimi anni, oggetto di numerosi studi, anche di natura interdisciplinare³.

La presente relazione affronta il tema dell'edilizia scolastica esclusivamente dal punto di vista giuridico, ma anche questa limitazione non consente ancora di circoscrivere in modo preciso l'area di intervento in quanto la normativa in materia di edilizia scolastica richiede approcci differenti poiché coinvolge diversi settori del diritto.

In primo luogo vi è la disciplina dei finanziamenti per la realizzazione dei lavori pubblici relativi agli edifici scolastici (ripartizione, erogazione, controlli): come si vedrà, gli atti normativi che si propongono di regolare l'edilizia scolastica, a partire dal secondo dopoguerra, sono sostanzialmente provvedimenti di finanziamento che dispongono l'erogazione di contributi statali a (o di garanzie statali ai mutui contratti da) Comuni e Provincie per lo svolgimento di lavori pubblici in relazione ad edifici scolastici. Occorre precisare che, anche dopo la costituzione nel 2012 del Fondo Unico per l'edilizia scolastica presso il Ministero dell'istruzione (ora Ministero dell'Istruzione e del Merito-MIM),⁴ l'articolazione dei finanziamenti è talmente frammentata, sia in termini di fonti di finanziamento che di livelli di governo coinvolti, da non consentire la ricomposizione di un quadro finanziario unitario delle risorse disponibili, né tanto meno di enucleare un insieme coerente di criteri di riparto territoriali⁵. Pur nell'estrema varietà appena rilevata, ci sono però alcuni temi comuni che coinvolgono in modo trasversale tutti i finanziamenti statali, il primo dei quali è il necessario coinvolgimento delle Regioni nella programmazione dell'edilizia scolastica, come riconosciuto da una costante giurisprudenza della Corte costituzionale. La Corte ha infatti stabilito, fin dal 2003, che a seguito della riforma costituzionale del 2001 non era più possibile per

² M. FANCHINI, *Introduzione*, in M. FANCHINI (a cura di), *Rinnovare le scuole dall'interno*, Maggioli, Rimini, 2017, p. 8.

³ *Ex multis*, R. CARRO, L. TOSI, *Lo spazio nella scuola*, Carocci, Roma, 2023, nel quale viene sottolineata l'importanza di un approccio integrato tra architettura e pedagogia nella progettazione e realizzazione di nuove scuole, sulla base del concetto di "ciclo pedagogico educativo" secondo cui la scuola è un ecosistema in continua evoluzione nel quale la componente materiale, quella relazionale e quella pedagogica interagiscono e si influenzano vicendevolmente.

⁴ Il Fondo unico dell'edilizia scolastica è stato Istituito dall'articolo 11, commi da 4-bis a 4-sexies del D.L. 179/2012

⁵ BANCAD'ITALIA, *Per chi suona la campan(ell)a? La dotazione di infrastrutture scolastiche in Italia*, in *Questioni di economia e finanza*, n. 827, febbraio 2024, p. 10 a-11. Secondo la Camera dei Deputati-Servizio studi (2022), *L'edilizia scolastica in Italia: un confronto regionale*, oltre al Fondo unico per l'edilizia scolastica sono ancora attivi il Fondo "Asili nido e scuole dell'infanzia", presso il Ministero dell'interno; il Fondo infrastrutture, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, una quota del quale è destinata a Provincie e Città metropolitane per il finanziamento di interventi di edilizia scolastica; il Fondo investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato, sempre presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze; il Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio. Peraltro, anche presso lo stesso Ministero dell'istruzione e del Merito coesistono numerose linee di finanziamento che fanno riferimento a diverse basi giuridiche e prevedono procedimenti differenti tra di loro. A quanto risulta dal sito del MIM, nella sezione dedicata al finanziamento dell'edilizia scolastica, consultato il 6 maggio 2024, sono al momento attive 27 linee di finanziamento.

Vi sono poi le risorse previste dal PNRR, per il periodo 2021-2026, che destinano all'edilizia scolastica 9.600 milioni di €, tutti gestiti dal Ministero dell'Istruzione e del merito, di cui 4.600 per asili nido e scuole dell'infanzia, 300 per palestre e strutture sportive, 3.900 per la messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica e 800 per la costruzione di nuove scuole,

lo Stato attribuire fondi agli enti locali con vincoli di destinazione, nel caso specifico per la realizzazione di asili nido, in considerazione del fatto che gli asili nido assolvevano anche ad una attività formativa e dunque rientrava nella competenza concorrente delle Regioni⁶. Il principio è stato ribadito più volte⁷, fino all'ultima pronuncia nella quale la Corte ha affermato che la materia dell'edilizia scolastica, pur non essendo esplicitamente menzionata dall'articolo 117 c. 3 Cost., incide su di una pluralità di materie di legislazione concorrente quali il governo del territorio, l'energia e la protezione civile. Di conseguenza, lo Stato non può prevedere l'erogazione di fondi all'edilizia scolastica determinando con DPCM le Regioni ammesse alla ripartizione ed i criteri di selezione dei progetti di nuovi edifici scolastici, senza prevedere che il DPCM di individuazione delle Regioni ammesse, di assegnazione delle risorse e di individuazione dei criteri di selezione dei progetti, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano⁸.

Sempre nell'ambito di questa prima categoria disciplinare vi sono poi altri temi trasversali, di natura procedimentale, peraltro comuni a tutte le procedure le quali disciplinano l'erogazione di contributi pubblici, nel caso specifico a favore di destinatari che sono anch'essi enti pubblici.⁹ Si tratta, per fare alcuni esempi tra i più noti, dei meccanismi di selezione e di erogazione dei contributi e dei relativi problemi di coordinamento con la disciplina in materia di contratti pubblici (in particolare, il livello di progettazione richiesto al Comune o alla Provincia per poter presentare la domanda di finanziamento); del trattamento riservato alle modifiche intervenute rispetto al progetto originariamente assentito, sia in termini di maggiori costi che di variante¹⁰; della possibilità di reimpiegare i ribassi d'asta¹¹; delle verifiche e delle revoche dei finanziamenti¹².

Un secondo ordine di problemi giuridici deriva dal regime proprietario degli edifici scolastici che, come noto, appartengono (o sono detenuti) da Comuni, Province e Città metropolitane, i quali devono anche sostenere tutte le spese di manutenzione non solo straordinarie ma anche ordinarie, oltre alle utenze (art. 3 L. 23/96), ma sono utilizzati a titolo gratuito dalle istituzioni scolastiche. Tale divaricazione comporta

⁶ Corte costituzionale, sentenza 23 dicembre 2003, n. 370.

⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 284/2016, 62/2013, 50/2008 e 423/2004.

⁸ Corte costituzionale, sentenza 7 marzo 2018, n. 71. In quel caso, l'art. 1, comma 85, L. 11 dicembre 2016, n. 232, aveva previsto che l'INAIL destinasse un fondo di 100 milioni per la realizzazione di nuove scuole, stabilendo altresì l'onere in capo alle Regioni di corrispondere il canone di locazione all'INAIL fino al completo ammortamento.

⁹ Si veda la disciplina per i fondi europei, in gran parte ripresa per il PNRR – circolare 4

¹⁰ Anche qui, viene in risalto il necessario coordinamento con la disciplina in materia di contratti pubblici che ora prevede l'obbligo di adeguamento dei prezzi (art. 9, 60 e 120 D. Lgs. 36/23).

¹¹ Sul punto il DL 13/23, art. 24, comma 1, ha previsto la possibilità di reimpiego nel caso di edilizia scolastica e limitatamente agli interventi PNRR di cui il MIM sia titolare.

¹² Esistono in proposito numerose disposizioni, ma il modello di riferimento pare essere quello stabilito per i fondi europei, da ultimo dal Reg. 1303/13/UE, articoli 125, sostanzialmente ripreso, pur con qualche modifica ed innovazione in considerazione del diverso contesto, dalle *Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*

conseguenze di non poco conto anche in materia di lavori pubblici, di cui si dirà in seguito, soprattutto se si vogliono perseguire forme innovative di finanziamento nell'ambito del partenariato pubblico-privato.

Infine vi sono gli aspetti organizzativi e normativi che disciplinano la realizzazione (ivi compresa ogni altra operazione di carattere edilizio come la ristrutturazione e la manutenzione) delle opere stesse, il quale rientra in termini generali nella disciplina dei contratti pubblici¹³. In linea generale si tende a non riconoscere all'edilizia scolastica particolari peculiarità nell'ambito della disciplina sui contratti pubblici, anche se alcune recenti disposizioni sembrano avere incominciato a delineare una regolamentazione speciale dei contratti pubblici in materia di edifici scolastici, benché si tratti di norme a durata temporale limitata.¹⁴

In realtà, la realizzazione di lavori pubblici in relazione alle strutture scolastiche comporta alcune specificità che meritano un approfondimento giuridico e che inoltre suscitano alcune riflessioni circa la possibile applicazione di strumenti giuridici innovativi, come il partenariato pubblico privato, ad oggi quasi del tutto estranei alle operazioni di edilizia scolastica¹⁵.

Nei paragrafi successivi verrà analizzata l'evoluzione della normativa in materia di edilizia scolastica a partire dall'Unità d'Italia, ma con particolare attenzione al periodo del secondo dopoguerra, al fine di cogliere le principali linee evolutive fino ai giorni nostri (par. 2). Verrà poi esposta la disciplina giuridica attualmente in vigore, essenzialmente riconducibile alla L. 23/96, con particolare riferimento ai tre gruppi di argomenti che caratterizzano l'analisi giuridica dell'edilizia scolastica sopra evidenziati e cioè la disciplina dei finanziamenti, l'assetto proprietario con la conseguente ripartizione delle competenze e le peculiarità dei contratti pubblici, oltre a due istituti creati dalla L. 23/96 quali l'Osservatorio dell'edilizia scolastica e l'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica (par. 3). A questo punto, non potendo analizzare nel dettaglio tutte e tre le tematiche giuridiche sopra delineate verrà data la preferenza alla terza, (contratti pubblici di edilizia scolastica) per un duplice ordine di motivi (par. 4). In primo luogo, la letteratura non sembra aver colto né, di conseguenza, affrontato, le peculiarità proprie dei contratti pubblici per l'edilizia scolastica, che invece richiedono la ricerca di potenziali sviluppi ed innovazioni normative; in secondo

¹³ Attualmente regolato dal D. Lg. 36/2023, oltre che da alcune norme che prevedono procedure speciali per l'edilizia scolastica.

¹⁴ Ci riferisce all'art. 7ter D.L. 22/20, che riconosce a Sindaci e Presidenti di Provincie e di Città metropolitane l'attribuzione dei poteri di commissari straordinari, per gli interventi di edilizia scolastica fino al 31 dicembre 2026, nonché alle disposizioni recate dall'art. 24 D.L. 13/23 il quale, oltre a rafforzare le previsioni di cui al citato art. 7ter, introduce ulteriori deroghe tra le quali, ad esempio, la possibilità di effettuare affidamenti diretti per servizi e forniture fino all'importo di € 215.000.

¹⁵ Cfr. *Ricerca* dell'ASSOCIAZIONE COSTRUIRE SCUOLE 2023 sul Partenariato pubblico-privato nell'edilizia scolastica, così come la *Relazione* DIPE 2023, dalla quale risulta che nel periodo 2010-2022 sono stati segnalati soltanto 4 contratti di PPP in edilizia scolastica, peraltro di minimo importo. A risultati non dissimili si è giunti a seguito di colloquio informale con i responsabili edilizia scolastica di alcuni tra i principali Comuni italiani.

luogo, le altre due tematiche (disciplina dei finanziamenti e regime proprietario degli edifici scolastici), pur di estremo interesse, risultano, almeno parzialmente, più studiate e, soprattutto, sono suscettibili di profonde modificazioni qualora venga approvata la riforma sul regionalismo differenziato, il che consiglierebbe di rimandare la loro trattazione sistematica solo dopo tale possibile evento.

2. L'evoluzione della normativa sull'edilizia scolastica

Pur nell'ambito di una produzione legislativa ed amministrativa assai ampia e spesso priva di coordinamento, è possibile individuare in sintesi le principali fasi attraverso le quali si è evoluta la normativa in materia di edilizia scolastica nel secondo dopoguerra, principalmente in relazione al secondo aspetto sopra delineato e cioè alle modalità di finanziamento. Tale ricostruzione consente di tracciare una linea che, a partire dalla legge 9 agosto 1954, n. 654, giunge fino alla disposizione attualmente in vigore (e, per la verità, già assai datata), e cioè la legge 11 gennaio 1996, n. 23 “*Norme per l'edilizia scolastica*”. Il percorso così tracciato segnala con evidenza come le vicende relative all'edilizia scolastica e, più in generale, del diritto all'istruzione, si siano sempre strettamente intrecciate con le principali evoluzioni della forma di Stato italiana e non solo, come può apparire prevedibile, in relazione all'attuazione dello stato sociale¹⁶, con l'introduzione della scuola media obbligatoria, ma anche con l'introduzione delle Regioni e poi con il “federalismo per abbandono”¹⁷ introdotto dalle leggi Bassanini e dalle deleghe di attuazione, nonché con la riforma dell'autonomia scolastica fino a giungere – ma qui la storia è ancora da scrivere – al regionalismo differenziato. Inoltre, l'evoluzione della disciplina sull'edilizia scolastica è stata fortemente influenzata dai mutamenti demografici: se la popolazione scolastica è cresciuta di quasi 700.000 unità dall'anno scolastico 1971-72 all'anno scolastico 1973-74, attualmente essa è in significativa decrescita, il che significa che gli strumenti giuridici a presidio della programmazione e della gestione degli edifici scolastici devono mutare profondamente. Altro è prevedere la costante e massiccia costruzione di nuove scuole, fino a disciplinare la realizzazione di scuole prefabbricate, altro è invece approntare gli istituti necessari per mantenere e ristrutturare gli edifici scolastici nel frattempo invecchiati e divenuti insicuri, nonché prevederne l'impiego anche per funzioni extra-didattiche. Ciò che cambia non è solo l'oggetto degli interventi edilizi prevalenti (manutenzioni e ristrutturazioni anziché nuove costruzioni), ma anche l'iter di verifica delle esigenze e soprattutto le modalità di progettazione per la fruizione degli edifici nonché, appunto, l'utilizzo extra-didattico.

¹⁶ L'evoluzione del modo di concepire e di attuare il diritto all'istruzione, a partire dalla Costituente fino ai giorni nostri, è efficacemente descritta ed analizzata in A. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2017.

¹⁷ F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998 (1° ed. 1996), pp. 176-178.

Da qui il ruolo della normativa in materia di edilizia scolastica non solo legato all'edificio scolastico nella sua fisicità, ma anche al ruolo dell'immobile e delle sue pertinenze, che può caricarsi di funzioni ulteriori fino a consentire all'istituzione scolastica di riferimento di svolgere il ruolo di *Anchor Institution*¹⁸ e di tendere così alla effettiva realizzazione dell'autonomia scolastica funzionale in quanto dotata di una comunità di riferimento¹⁹ che inevitabilmente dovrà trovare come suo punto d'incontro l'edificio scolastico.

Il regime giuridico dell'edilizia scolastico, a partire dall'Unità d'Italia e fino al 1911, è sempre stato incentrato in capo ai Comuni, i quali erano competenti sia per l'assunzione degli insegnanti che per l'acquisizione e la manutenzione dei locali nei quali svolgere l'attività scolastica. La legge Coppino che nel 1877 ha reso cogente l'obbligo scolastico²⁰ fino alla terza elementare, stabiliva infatti che i genitori fossero obbligati a condurre i figli presso la scuola comunale, qualora non dimostrassero di fornire loro un'educazione privata o familiare; parimenti, era il Comune ad effettuare i controlli ed a segnalare gli inadempienti all'autorità per l'applicazione della sanzione. L'intervento dello Stato si limitava a controllare l'attività dei Comuni, soprattutto in merito all'obbligo di attivare il servizio scolastico.

Nel 1911, con la legge Credara, nasce la divaricazione tra la titolarità del personale scolastico, da una parte, e la responsabilità dell'edilizia scolastica, nonché dei servizi di assistenza agli studenti (il cd. Patronato), in quanto lo Stato assume alle sue dipendenze il personale scolastico fino ad allora comunale, mentre rimangono in capo ai Comuni tutti gli obblighi relativi all'edilizia scolastica, con le relative attrezzature, ed il Patronato. Si configura in tal modo quella tripartizione (personale, edifici, patronato) che da allora "vive in un perpetuo sfasamento"²¹.

Già dalla fine del XIX secolo lo Stato aveva incominciato a concedere aiuti economici ai Comuni in materia di edilizia scolastica, in misura sempre crescente: prima limitandosi a contributi in conto interessi (L. 4460/1878, con la quale lo Stato si faceva carico degli interessi eccedenti il 2%) poi contribuendo anche ad una quota della spesa in conto capitale, ma limitatamente ai Comuni meridionali ed insulari ed istituendo in parallelo l'obbligatorietà per i Comuni della costruzione degli edifici (L. 383/1906).

¹⁸ Per un'ampia analisi, anche comparatistica, sulle *Anchor Institutions*, con riferimenti alle istituzioni scolastiche, cfr. M. E. COMBA (a cura di), *Le Anchor Institutions nella società liquida: strumenti giuridici per una sperimentazione in Italia*, in *Federalismi*, numero speciale n. 4/2019

¹⁹ A. POGGI, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?* In *Federalismi.it*, 9 dicembre 2022.

²⁰ In realtà, come noto, l'obbligo scolastico fu introdotto dalla legge Casati, approvata nel 1860 e poi estesa al Regno d'Italia, ma non prevedeva sanzioni in caso di violazioni.

²¹ F. BETTINI, *Il nostro problema dell'edilizia scolastica*, in Bollettino di legislazione scolastica comparata, 1954, p. 37, che fornisce una interessante e documentata ricostruzione dei problemi legati all'edilizia scolastica dalla nascita dello Stato unitario fino al secondo dopoguerra. Per una completa ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia di reclutamento degli insegnanti, con particolare riferimento alla nascita ed allo sviluppo del precariato, cfr. F. MAGNI, *Formazione iniziale e reclutamento degli insegnanti in Italia*, Studium, Roma, 2019, in particolare p. 21-57, ed ampia bibliografia ivi citata.

Il primo intervento organico in materia di edilizia scolastica successivo al periodo bellico è la legge 9 agosto 1954, n. 654²², la cui Relazione lamenta la mancanza di 63.848 aule²³ – una situazione che viene definita “sconfortante” - ma soprattutto mette in evidenza che la programmata estensione ad otto anni dell’istruzione inferiore e l’attuazione della scuola materna avrebbe reso la situazione ancora più grave: “non si può rendere effettivo l’obbligo scolastico fino a 14 anni, mentre mancano le sedi per le scuole attualmente funzionanti”. La Relazione lamenta inoltre la mancanza di refettori, cucine, biblioteche, ambulatori e palestre, evidenziando che senza tali attrezzature si continuerà ad avere “la scuola semplicemente libreria del passato”. La legge stabilisce pertanto il finanziamento di un piano straordinario per l’edilizia scolastica che prevede l’erogazione di contributi compresi tra il 4% ed il 6% delle spese ammissibili a favore dei Comuni, i quali sono altresì autorizzati a contrarre mutui garantiti dallo Stato. Si prevede dunque un contributo complessivo sui dieci anni di 15 miliardi, che dovrebbe però attivare nuovi interventi per un valore di 300 miliardi, essendo appunto il contributo pari in media al 5% delle spese ammissibili. Si presume dunque una forte capacità di indebitamento dei Comuni, ai quali è lasciato l’onere di finanziare il 95% del costo delle nuove scuole, anche se con il vantaggio della garanzia statale sui mutui appositamente contratti. Come si vedrà, nelle leggi successive l’intensità dell’aiuto statale sarà sempre crescente, fino ad arrivare alla copertura totale delle spese.

La legge disciplina poi le modalità di presentazione delle domande ed i criteri di assegnazione e prevede che gli Uffici del genio civile possano predisporre la progettazione, qualora ne siano richiesti dai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Ben diverso l’approccio della L. 28 luglio 1967, n. 641 (Nuove norme per l’edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell’intervento per il quinquennio 1967-1971), la cui Relazione mette in evidenza la profonda innovatività del disegno di legge governativo in quanto esso non si limita all’aspetto quantitativo (numero di aule mancanti in relazione agli insegnanti), ma si preoccupa anche degli aspetti qualitativi “studiando la funzione dell’edilizia nello sviluppo della scuola, adeguandola alle esigenze educative, pedagogiche e didattiche di essa”. Risale dunque a questo periodo la contaminazione delle esigenze meramente edilizie con le considerazioni di più ampio spettro, legate principalmente all’integrazione tra pedagogia ed architettura, che assumeranno un ruolo sempre più importante tanto da giungere a monopolizzare il dibattito scientifico sull’edilizia scolastica nei tempi più recenti.

²² “Provvidenze straordinarie a favore dell’edilizia scolastica, nonché nuova misura delle tasse per gli istituti di istruzione media, classica, scientifica, magistrale e tecnica e disposizioni sugli esoneri dal pagamento delle tasse stesse e istituzione delle borse di studio”.

²³ Il fabbisogno è definito in termini di aule, le quali sono computate in relazione ai maestri : essendo maggiore il numero dei maestri (e dunque delle classi) rispetto a quelle delle aule, sono necessari i doppi od i tripli turni, nonché la frequenza a giorni alterni.

Pur riconoscendo che la L. 564/54 aveva per la prima volta introdotto la programmazione nel settore dell'edilizia scolastica, la Relazione alla L. 641/67 ne mette in evidenza le carenze ed i fallimenti attuativi, causati (i) dalla pur sempre rilevante entità degli adempimenti, che comportavano ritardi nell'approvazione dei progetti anche a causa dell'insufficiente competenza tecnico-amministrativa degli Enti locali, nonché (ii) dai ritardi e dalle complessità procedurali imputabili alla Cassa Depositi e Prestiti per il rilascio dei mutui. Si può dire che poco è cambiato negli ultimi sessant'anni.

La suddetta Relazione prende atto che il problema dell'edilizia scolastica è ormai diventato un problema nazionale, non essendo più realistico immaginare che esso possa essere affrontato a livello locale, pur rimanendo in capo ai Comuni la principale competenza. La stessa riorganizzazione del Ministero della pubblica istruzione, avvenuta con L. 7 dicembre 1961, n. 1264, denota la presa di coscienza di tale evoluzione, prevedendo la costituzione di una "Direzione generale per l'edilizia scolastica e l'arredamento della scuola" ed ufficializzando così il processo di statalizzazione della politica di edilizia scolastica, che aveva preso avvio con i primi interventi a favore dei Comuni previsti dalla L. 4460/1878.

In coerenza con questa impostazione, l'articolo 1 della L. 641/67 afferma che tutti gli interventi sulle scuole elementari, secondarie ed artistiche sono eseguiti in base a programmi quinquennali e soprattutto che tali interventi avvengono "*a totale carico dello Stato e sotto il controllo e la cura del medesimo, con l'osservanza e nei limiti delle disposizioni della presente legge*". Le norme generali sulla programmazione dell'edilizia scolastica occupano i primi undici articoli (capo I), mentre il capo II ed il capo III si occupano del finanziamento per il periodo 1967-71 e delle modalità di esecuzione dei progetti.

Con la L. 641/67 diventa ormai pacifica l'attribuzione allo Stato delle politiche di edilizia scolastica, che è infatti interamente da esso finanziata e programmata, con la creazione dei necessari apparati amministrativi (Comitato centrale e comitati regionali per l'edilizia scolastica) ed il disegno delle procedure. Certo si tratta di un segno dei tempi, essendo la legge approvata in piena stagione del primo centrosinistra, ma si tratta anche del compimento di una parabola che era già iniziata cinquant'anni prima, con la statalizzazione del personale insegnante. La peculiarità consiste però nel fatto che in materia di edilizia scolastica viene mantenuta una scollatura tra proprietà degli edifici (comunale) e programmazione degli interventi attraverso l'erogazione dei contributi (statale), che pochi anni dopo verrà ulteriormente modificata con l'intervento della competenza regionale in materia di programmazione, complicando ulteriormente il disegno istituzionale.

Otto anni dopo infatti la situazione si presenta di nuovo sotto una differente prospettiva, alla luce della disciplina introdotta dalla L. 5 agosto 1975, n. 412 (Norme sull'edilizia scolastica e piano finanziario d'intervento).

La Relazione al disegno di legge esordisce rilevando come la situazione dell'edilizia scolastica sia particolarmente critica nelle aree metropolitane ed in quelle che gravitano intorno ai poli di sviluppo industriale (conseguenza delle grandi migrazioni interne avvenute a seguito della forte industrializzazione del Nord). Più in generale, si segnala che la L. 641/67, pur avendo introdotto una prima disciplina organica di programmazione dell'edilizia scolastica, non ha però potuto mantenere le promesse in quanto aveva previsto un incremento di 1.100.000 posti alunno nel quinquennio di riferimento (dal 1966-67 al 1970-71), ma nel medesimo periodo il sistema scolastico ha dovuto invece fronteggiare un incremento di ben 1.200.000 alunni, con una media annua di 240.000 (conseguenza dell'effetto congiunto derivante dal boom demografico che ha raggiunto il massimo livello negli anni 1964-65 e dell'introduzione della scuola media obbligatoria). A questo si aggiunge che nel triennio successivo, e cioè nel periodo tra il 1971-72 ed il 1973-74, la popolazione scolastica è aumentata di ben 673.000 unità, richiedendo pertanto un ulteriore incremento delle strutture edilizia di estrema rilevanza.

A questi dati si deve aggiungere l'elemento giuridico istituzionale consistente nell'avvio delle Regioni. L'assetto organizzativo in materia di programmazione scolastica, pensato dalla L. 641/67, deve dunque essere rimodulato per tenere conto delle nuove competenze regionali, che sono esercitate nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge quadro nazionale e, in relazione all'attività amministrativa, delle norme statali di indirizzo e coordinamento. La nuova architettura derivante dall'attivazione delle Regioni incide dunque in modo significativo sulla programmazione dell'edilizia scolastica che, dopo avere subito un percorso di centralizzazione dai Comuni allo Stato, incomincia ora seguire un indirizzo parzialmente inverso, nel quale essa viene condivisa tra lo Stato e le Regioni.

Passando ad un'analisi più tecnica della L. 641/67, la Relazione critica l'eccessiva macchinosità dei procedimenti di programmazione e di autorizzazione dei progetti nonché, in fase di esecuzione delle opere, l'eccessiva frantumazione delle competenze e delle responsabilità, a fronte dell'insufficienza (numerica e di competenza) del personale tecnico dei Comuni, segnalando infine l'anomalia di un sistema degli appalti che è disciplinato dalle norme generali sulle opere pubbliche, mentre richiederebbe regole specifiche per l'edilizia scolastica.

La Relazione afferma dunque che il disegno di legge (poi divenuta la L. 412/75) si propone di snellire le procedure per ridurre i tempi di realizzazione, eliminando la duplicazione di adempimenti ed introducendo, tra il resto, l'istituto della concessione proprio per evitare, in fase di esecuzione, la frantumazione di competenze e di adempimenti, nonché l'istituto della surrogazione della Regione nei confronti dei Comuni inadempienti o ritardatari.

In effetti, il testo della L. 412/75 prevede la predisposizione di due piani triennali di edilizi scolastica (dal 1975 al 1980) ed all'art. 3 introduce un procedimento che contempererà l'azione statale di indirizzo e

coordinamento con la programmazione regionale. Il Ministero della pubblica Istruzione e quello dei Lavori Pubblici stabiliscono le somme disponibili per ciascuna Regione, sulla base di criteri definiti dalla legge stessa. Le Regioni poi, sulla base delle richieste dei Comuni e dei consigli scolastici distrettuali e provinciali, d'intesa con il Ministro della pubblica istruzione approvano il piano triennale, che trasmettono ad entrambi i Ministeri. Entro venti giorni, il Ministero dei LLPP, d'intesa con il Ministro della PI, attribuisce i fondi.

Secondo l'*Indagine conoscitiva dell'edilizia scolastica in Italia*, "a partire dal 1974 e per circa un ventennio, il Parlamento e i Governi italiani si sono disinteressati dell'edilizia scolastica, sia sul piano normativo sia su quello finanziario"²⁴. Ed infatti solo nel 1996 viene approvata la legge 23 dell'11 gennaio, la quale modifica la legge del 1975 innovando le modalità ed i procedimenti di erogazione dei contributi statali per l'edilizia scolastica, potenzia il ruolo programmatico delle Regioni e prevede altresì la costituzione di una Anagrafe dell'edilizia scolastica²⁵. Le previsioni della L. 23/96 sono state regolarmente attuate per i primi due piani triennali (96-98 e 99-01), ma negli anni successivi la programmazione è avvenuta in modo episodico e frammentato, attraverso piani stralcio e ricorrendo allo strumento del piano triennale solo per alcuni periodi (come per esempio nel triennio 2006-08 o nel 2018-2020). Da notare in questo periodo – come rilevato dalla *Indagine conoscitiva* sopra ricordata - una scarsa attenzione per la competenza programmatica delle Regioni in quanto spesso i finanziamenti erano erogati direttamente dai Ministeri (Istruzione o Infrastrutture) senza interlocuzione con gli enti regionali²⁶, suscitando infatti gli interventi della Corte costituzionale, sopra ricordati.

Per contrastare tale frammentarietà di interventi, con l'art. 11 D.L. 179/12 è stato istituito il Fondo Unico per l'edilizia scolastica, avente lo scopo di accorpate nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato comunque destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica, che però non ha raggiunto pienamente lo scopo²⁷.

²⁴ *Programma* approvato dalla Commissione VII (cultura, scienza istruzione) nella seduta del 4 luglio 2013, cit., pp. 4-5.

²⁵ In realtà due anni prima era stato approvato il D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 ("Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado") – non menzionato nel *Programma* della Commissione VII - il quale al titolo IV (artt. 83-98) si occupa di "Edilizia e attrezzature scolastiche". La disciplina del D. Lgs. 297/94 è stata in parte ripresa ed in parte abrogata dalla L. 23/96; rimangono alcune disposizioni in materia di competenze delle Regioni, delle Province e dei Comuni; altre di raccordo tra le discipline urbanistiche e le opere di edilizia scolastica nonché sul demanio indisponibile; altre ancora sulla realizzazione delle palestre ed infine alcune disposizioni che consentono l'uso delle attrezzature scolastiche da parte di altre scuole, delle Regioni e degli enti locali, nonché a soggetti terzi, purché per "attività che realizzino la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile" (art. 96, comma 4), previo assenso dei consigli di circolo o di istituto, nel rispetto dei criteri stabiliti dal consiglio scolastico provinciale.

²⁶ *Programma*, cit., p. 5

²⁷ Vedi supra, nota 5.

Dopo la L. 23/96 non vi sono state modifiche sostanziali dell'impianto programmatico per l'attuazione dell'edilizia scolastica, pur a fronte di una produzione legislativa sempre più numerosa e frammentata²⁸ e nonostante nel frattempo sia stata attuata l'autonomia scolastica²⁹, che peraltro non riguarda direttamente i temi dell'edilizia (mentre in realtà un'accezione innovativa dell'edilizia può influenzare l'attuazione dell'autonomia scolastica, come si cerca di dimostrare nel presente saggio). Si possono ricordare le innovazioni introdotte dall'articolo 53 D.L. 5/2012 che prevede la predisposizione di un Piano nazionale di edilizia scolastica caratterizzato dall'apertura al coinvolgimento di capitali pubblici e privati anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia, alla costituzione di uno o più fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, alla dismissione degli edifici scolastici anche mediante permuta ed infine, in termini generali, alla promozione di contratti di partenariato pubblico-privato³⁰.

Numerose iniziative in materia scolastica, ed in particolare di edilizia scolastica, sono state intraprese durante il Governo Renzi (22 febbraio 2014 – 12 dicembre 2016), con i quattro programmi Scuolesicure, Scuolebelle, Scuolenuove e Scuoleinnovative³¹, che peraltro, pur comportando un sostanzioso programma di investimenti in edilizia scolastica, non modificano la struttura della preesistente disciplina, mantenendo l'impostazione di finanziamenti a fondo perduto.

Infine, pare opportuno menzionare il PNRR, il quale destina ad interventi di edilizia scolastica complessivamente € 9.600 milioni, suddivisi tra Piano per asili nido e scuole dell'infanzia, Piano per palestre o strutture sportive annessi alle scuole, Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica e Piano per la costruzione di scuole nuove. Anche in questo caso, al di là della particolare entità del finanziamento e delle regole imposte dalla disciplina europea del NGEU, pare che siano stati seguiti i normali schemi già previsti dalla L. 23/96 e cioè l'intervento regionale per la programmazione e l'erogazione di contributi a fondo perduto, con copertura della totalità delle spese. Un certo interesse può

²⁸ Per una dettagliata ricostruzione della normativa in materia fino al 2013, cfr. *Programma*, cit., p. 5-9, mentre per la rassegna delle modifiche legislative fino alla prima metà del 2017 si veda il *Documento conclusivo* approvato dalla stessa Commissione nella seduta del 2 agosto 2017, pp. 515 e ss. La situazione aggiornata al 2022 di tutti i finanziamenti in vigore per l'edilizia scolastica è riportata in Camera dei Deputati-Servizio studi (2022), *L'edilizia scolastica in Italia: un confronto regionale*, cit.

²⁹ Attuata con D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275. Ex multis, R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica: tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli, Torino, 2011.

³⁰ Per l'istituzione di fondi immobiliari per l'edilizia scolastica, in attuazione dell'art. 53 D.L. 5/12, il MIUR ha emanato un bando a titolo sperimentale approvato con Direttiva del 26 marzo 2013. Per una ricostruzione critica della vicenda, cfr. S. CARRER, A. DI CARLO, *Edifici scolastici, fondi immobiliari e patto di stabilità*, DIDA, 2016. Interessante rilevare che il ricorso a tali strumenti innovativi di finanziamento dell'edilizia scolastica, quali il PPP, il ricorso a fondi immobiliari, così come l'intervento dell'INAIL di cui infra, comportano normalmente il trasferimento della proprietà dell'edificio scolastico al soggetto finanziatore, per la durata del finanziamento.

³¹ Cfr. Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Bari, Laterza, 2020, p. 144, 146, il quale rileva anche il sostanziale fallimento dei suddetti programmi. Si vedano inoltre le numerose modifiche alla disciplina dell'edilizia scolastica introdotte dalla L. 107/2015 (cd. "Buona scuola"), commi dal 153 a 179.

essere attribuito al ricorso, per l'attuazione del Piano per la costruzione di scuole nuove, ad Invitalia S.p.A. in qualità di centrale di committenza, la quale ha stipulato Accordi Quadro con società di progettazione cui potevano aderire gli enti locali interessati ad acquisire i servizi di progettazione. Si tratta in effetti di una tecnica innovativa nel settore dell'edilizia scolastica – ma ormai ampiamente utilizzata in altri settori degli acquisti pubblici³² – che potrebbe in effetti essere utilizzata in futuro sulla base dell'esperienza acquisita in sede di PNRR, ma che richiede alcuni adeguamenti data la peculiarità dell'assetto giuridico che caratterizza l'edilizia scolastica.

3. L'attuale quadro giuridico definito dalla L. 23/96

A quasi trent'anni dalla sua emanazione, si può dire che la L. 23/96 non abbia suscitato problemi giuridici di particolare rilevanza, almeno se si guarda alla giurisprudenza³³ ed alla dottrina³⁴ ad essa dedicate.

Le principali innovazioni introdotte dalla L. 23/96 sono raggruppabili in tre aree di intervento, caratteristiche della legislazione in materia di edilizia scolastica secondo quanto già esposto nel paragrafo 1.

a. In primo luogo, gli articoli 2 e 4 ridisegnano le competenze dello Stato in materia di finanziamento dell'edilizia scolastica ed i relativi procedimenti, tenendo conto dell'intervento programmatico delle Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, nel testo anteriore alla riforma costituzionale del 2001. Si segnala in proposito un intervento della Corte costituzionale la quale, già nel 1996, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 nella parte in cui prevede che i finanziamenti ivi contemplati siano concessi direttamente ai Comuni delle Province autonome di Trento e Bolzano, anziché essere erogati alle stesse Province autonome e poi da queste ai Comuni³⁵. Altri interventi della Corte costituzionale relativi al procedimento di erogazione dei contributi statali, benché non esplicitamente riferiti alla L. 23/96 - già segnalati nel paragrafo 1 - hanno affermato che nello stabilire i criteri di ripartizione dei finanziamenti per l'edilizia scolastica, lo Stato deve coinvolgere le Regioni attraverso la Conferenza Unificata, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 117 Cost. nel testo emendato nel 2001. L'articolo 4 prevede che il finanziamento sia effettuato tramite mutui ventennali erogati dalla Cassa DDPP a totale onere dello Stato. Per la programmazione è stabilito un procedimento complesso,

³² Per una panoramica del ricorso alle centrali di committenza in Europa, sia consentito rinviare a C. RISVIG HAMER – M. E. COMBA, *Centralising Public Procurement. The Approach of Member States in Europe*, Cheltenham, Elgar publishing, Cheltenham, 2021

³³ Ad una ricerca sulle principali banche dati, risultano non più di un centinaio di sentenze relative alla citata legge, i cui principali temi saranno esaminati di seguito.

³⁴ Come già rilevato nel primo paragrafo, sono rare le opere dedicate all'analisi giuridica dell'edilizia scolastica e sono ancora meno quelle che si concentrano sulla L. 23/96. Al proposito si può menzionare P.M. VIPIANA, *Osservazioni in tema di edilizia scolastica*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, p. 12, nonché alcune note a sentenze che verranno menzionate in seguito.

³⁵ Corte cost., 5 novembre 1996, n. 381

articolato in piani generali triennali e piani annuali di attuazione predisposti e approvati dalle Regioni, sentiti gli uffici scolastici regionali, sulla base delle proposte formulate dagli enti competenti sentiti gli uffici scolastici provinciali.

Il Ministro della Pubblica Istruzione, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, deve stabilire con proprio decreto di criteri per la ripartizione dei fondi tra le Regioni le quali, a loro volta, entro novanta giorni dalla pubblicazione del decreto, devono trasmettere al Ministero i piani generali triennali contenenti i progetti preliminari, la valutazione dei costi e l'indicazione degli enti territoriali competenti per i singoli interventi.

Pur non essendo disponibili i dati sulle revoche dei finanziamenti e sul relativo contenzioso, è probabile che anche in questo campo si siano dovuti affrontare i problemi comuni al settore dei finanziamenti pubblici, come risultanti dall'ampia giurisprudenza in materia³⁶. Si può però affermare che tale disciplina necessita di alcuni sostanziali adeguamenti, innanzitutto al nuovo assetto costituzionale successivo alla riforma del Titolo V nel 2001, così come interpretato dalla Corte costituzionale in relazione alla materia dell'edilizia scolastica e, inoltre, ad altre normative di settore nel frattempo modificate, come per esempio quella sui contratti pubblici³⁷. Sarebbe inoltre auspicabile una semplificazione dei procedimenti di cui agli articoli 2 e 4 e, soprattutto, una riforma che imponga l'uniformazione delle regole di erogazione, controllo e revoca che, come si è visto al paragrafo 1, sono attualmente differenziati per ciascuna delle numerose linee di finanziamento.

b. In secondo luogo, l'articolo 3, in applicazione di quanto già stabilito in via di principio dal Testo Unico degli enti locali (L. 142/90. art. 14, comma 1, lettera i), fino ad allora rimasto inattuato³⁸, stabilisce che le Province sono competenti per la realizzazione, fornitura e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici destinati a sede di istruzione secondaria superiore, mentre i Comuni rimangono competenti per l'educazione primaria e secondaria inferiore. Gli articoli 8 e 9 disciplinano poi il regime transitorio relativo al trasferimento ed utilizzazione degli immobili (di proprietà dei Comuni, dello Stato o di terzi) a favore delle Province (art. 8) ed al trasferimento degli oneri, dai Comuni alle Province (art. 9).

³⁶ Basti pensare alla giurisprudenza sul riparto di giurisdizione in caso di revoca dei contributi pubblici sui cui, *ex multis*, Cass. Civ., SS. UU., ordinanza 27 ottobre 2014, n. 22747, commentata con ampi rinvii in dottrina e giurisprudenza da A. SENATORE, *Il riparto di giurisdizione in tema di revoca dei finanziamenti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, p. 153; Cass. Civ., SS. UU., ordinanza 11 luglio 2014, n. 15941, commentata da I. PAGANI, *Osservatorio civile- Revoca di contributi o finanziamenti pubblici: criteri di determinazione della giurisdizione*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, p. 1049.

³⁷ Basti notare che l'art. 4, comma 4 L. 23/96 fa riferimenti ai progetti preliminari, mentre tale livello di progettazione è ormai stato abolito dal codice dei contratti pubblici approvato con D. Lgs. 36/23.

³⁸ Cassazione civ. sez. I, sent. 15 dicembre 2014, n. 26282, secondo la quale l'articolo 14 D. Lgs. 142/90, che ha affidato alle Province i compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado, è divenuto efficace e vincolante solo con la L. 23/96. Pertanto, prima dell'entrata in vigore di tale ultima legge, i compiti e le spese di gestione continuavano a gravare sui Comuni.

Tale competenza è rimasta immutata in capo alle Province ed alle Città metropolitane anche dopo la riforma di cui alla cd. Legge Delrio, nonostante la più generica formulazione dell'art. 1, comma 85, lett. e) L. 56/14, rispetto a quello dell'art. 3 comma 2 L. 23/96, che però la giurisprudenza ha ritenuto irrilevante³⁹. Gli aspetti transitori relativi ai trasferimenti di cui all'articolo 9 hanno sollevato qualche problema, soprattutto in merito alla qualificazione dei rapporti pregressi. Sul punto, la giurisprudenza ha ritenuto che il trasferimento delle funzioni sia avvenuto in modo automatico a partire dal 1 gennaio 1997, senza che fosse necessaria la stipula di apposite convenzioni⁴⁰. Parimenti, le Province sono subentrate *ex lege* ai Comuni nei contratti di locazione di immobili privati destinati ad uso scolastico, con la conseguente applicazione della disciplina in materia di locazione di immobili non adibiti ad uso abitativo (L. 329/78) per quanto riguarda la responsabilità solidale del cedente e del cessionario nei confronti del locatore ceduto per i danni da deterioramento della cosa locata⁴¹.

La ripartizione delle funzioni tra Comuni, Province, Città metropolitane e Stato ha generato anche qualche problema in relazione agli obblighi tributari, e così la giurisprudenza ha stabilito che la tassa per la raccolta dei rifiuti, non riguardando l'immobile in sé considerato ma l'attività esercitata dal detentore dell'immobile, è a carico dello Stato e quindi del MIUR⁴², mentre l'imposta comunale sugli immobili è dovuta dalla Provincia, la quale non può fruire dell'esenzione per gli immobili posseduti dai Comuni e destinati a compiti istituzionali dei Comuni stessi⁴³.

c. In terzo luogo, per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e normativi che disciplinano la realizzazione (ivi compresa ogni altra operazione di carattere edilizio come la ristrutturazione e la manutenzione) delle opere di edilizia scolastica, la L. 23/96 non prevede alcuna disposizione particolare, rinviando implicitamente alla normativa allora vigente in materia di opere pubbliche. Al netto del necessario adeguamento alla normativa in vigore, già sopra evidenziato, sul punto sarebbe opportuno un esame più approfondito circa le modifiche necessarie per consentire ed incentivare forme innovative di realizzazione delle opere di edilizia scolastica, di cui si dirà nel paragrafo successivo.

La L. 23/96 interviene poi per dare un definitivo assetto a due istituti le cui funzioni erano già regolate dalla normativa precedente, ma in termini più frammentari ed episodici.

Essa infatti ha istituito l'Osservatorio per l'edilizia scolastica (art. 6) e l'Anagrafe dell'edilizia scolastica (art. 7).

³⁹ In tal senso Cassazione civ., sez. I, ord. 23 settembre 2020, n. 19956. Conforme, Corte dei Conti Toscana, sez. contr., del 7 gennaio 2015, n. 2; Corte dei Conti Puglia, sez. contr., 2 marzo 2016, n. 61).

⁴⁰ Corte dei Conti Puglia, sez. contr., 2 marzo 2016, n. 61, cit.

⁴¹ Consiglio di Stato, sez. VI, 4 gennaio 2018, n. 47.

⁴² Cass., civ., sez. V, 18 aprile 2000, n. 4944; 1 settembre 2004, n. 17617.

⁴³ Cass. civ., sez. V, 16 ottobre 2006, n. 22156.

L'Osservatorio, composto, oltre che dal Ministero, da rappresentanti di organi nazionali regionali e locali in materia di edilizia scolastica, nonché del Ministero della cultura, ha lo scopo di promuovere, indirizzare e coordinare le attività di studio, ricerca e normazione tecnica espletate dalle regioni e dagli enti locali territoriali in materia di edilizia scolastica, nonché di supporto per la programmazione. Tra il resto, ai sensi dell'articolo 5, l'Osservatorio deve elaborare le proposte al Ministro dell'istruzione per l'emanazione delle norme tecniche-quadro recanti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica ed edilizia per gli edifici scolastici, in sostituzione di quelle di cui al D.M. 18 dicembre 1975, che però sono tuttora vigenti⁴⁴; inoltre l'Osservatorio interviene ai sensi dell'articolo 4 comma 4, nel formulare gli indirizzi in base ai quali le regioni approvano i piani generali triennali dell'edilizia scolastica, nonché, in base all'articolo 7 commi 2 e 4, per formulare gli indirizzi per l'attuazione dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica⁴⁵.

L'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica è “diretta ad accertare la coesistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico” (art. 7) ed opera con la collaborazione degli enti locali interessati, secondo articolazioni regionali⁴⁶. Essa costituisce la base di dati indispensabile per la predisposizione dei piani triennali di programmazione degli interventi di edilizia scolastica, come stabilito dai decreti di approvazione dei suddetti piani. I dati contenuti nell'Anagrafe costituiscono inoltre il principale riferimento utilizzato dai numerosi studi sullo stato dell'edilizia scolastica italiana⁴⁷, soprattutto dopo che il Consiglio di Stato ha stabilito che essi devono essere resi accessibili al pubblico, anche in assenza di specifica qualificazione del richiedente⁴⁸.

Pare infine opportuno menzionare, per completezza di trattazione, un consolidato orientamento giurisprudenziale che, pur non afferendo specificamente alle modalità applicative della L. 23/96, attiene comunque agli aspetti programmatori in quanto impinge sulla pianificazione urbanistica in materia scolastica. Tale giurisprudenza, molto ampia ed uniforme,⁴⁹ ha accertato che il vincolo di edilizia scolastica

⁴⁴ Il Consiglio di Stato, sez. II, con sentenza 4 febbraio 2020, n. 921, ha respinto il ricorso CODACONS teso ad ottenere la condanna del Ministero dell'Istruzione ad emanare le norme tecniche di cui all'articolo 5, rilevando che si tratta di atto a contenuto normativo e dunque non è applicabile la “class action amministrativa” di cui al D. Lgs. 198/09. La stessa sentenza, peraltro, ha invece ammesso il ricorso CODACONS contro la mancata emanazione del piano di riqualificazione dell'edilizia scolastica di cui all'art. 3, comma 3, D.P.R. 81/09.

⁴⁵ Dal sito del MIM, consultato in data 10 maggio 2024, risultano pubblicati i verbali della riunione dell'Osservatorio in data 3 ottobre 2019 e risulta altresì il comunicato stampa di una convocazione del 24 marzo 2021, di cui non sono però pubblicati i verbali.

⁴⁶ Per una analisi critica circa il funzionamento dell'anagrafe dell'edilizia scolastica, si veda V. VILLA-L.C. TAGLIABUE, *Anagrafica edilizia scolastica e digitalizzazione*, in L.C. TAGLIABUE – V. VILLA, *Il BIM per le scuole. Analisi del patrimonio scolastico e strategie di intervento*, Hoepli, Milano, 2017, p. 117-140.

⁴⁷ Si veda BANCA D'ITALIA, *Per chi suona*, cit., alla quale si rinvia per l'illustrazione dei contenuti e le modalità di consultazione dell'Anagrafe 8(p. 11-14), nonché per gli ulteriori studi che si basano sull'Anagrafe, tra i quali si ricorda in particolare Fondazione Giovanni Agnelli, *Relazione*, cit..

⁴⁸ Consiglio di Stato, sez. VI, 4 gennaio 2018, n. 47.

⁴⁹ Cass. civ. sez. I, 10 luglio 2007, n. 15389; 12 luglio 2007, n. 15616; 26 maggio 2010, n. 12862; 09 agosto 2012, n. 14347; 16 marzo 2021, n. 5247; ord. 22 novembre 2023, n. 32422; Cons. Stato, sez. VI, 22 novembre 2013, n. 5538.

apposto negli strumenti di pianificazione edilizia ha natura conformativa e non espropriativa, con le note conseguenze in ambito di quantificazione dell'indennità e di reiterazione dei vincoli.

4. Le peculiarità dei contratti pubblici nel settore dell'edilizia scolastica

a. La normativa speciale in vigore.

La disciplina dei contratti pubblici è notoriamente caratterizzata da una produzione normativa ipertrofica, in continua frenetica evoluzione per rincorrere le emergenze, o presunte tali, nella pretesa intenzione di attuare il diritto europeo, che invece in materia è assai più stabile e meno complesso di quello italiano⁵⁰. Negli ultimi anni, poi, si sono susseguite numerose disposizioni di “semplificazione” e di “accelerazione” della normativa sugli appalti, recanti eccezioni alla disciplina generale (che spesso anziché semplificare comportavano ulteriori complicazioni), motivate dalla necessità di rispondere a situazioni eccezionali, come la pandemia COVID o il caro materiali o di rispettare i termini dettati dagli impegni assunti nell'ambito del PNRR a pena di dover restituire i finanziamenti ricevuti.

Nell'ambito di tale complessa situazione – della quale in questa sede ci si deve limitare a prendere atto, non essendo possibile neppure una sommaria sintesi – sono state approvate disposizioni speciali per il settore dell'edilizia scolastica che possono essere considerate come costituenti un settore speciale, benché soggetto al limite temporale del 31 dicembre 2026. Si tratta di quanto disposto dall'articolo 7ter del D.L. 22/20 e dall'articolo 24 del D.L. 13/23, che ha in parte modificato l'art. 7ter ed in parte introdotto nuove disposizioni.

Nel complesso, l'attuale disciplina ruota intorno al comma 1 dell'art. 7ter D. L. 22/20, il quale stabilisce che “*al fine di garantire la rapida esecuzione di interventi di edilizia scolastica*”, fino al 31 dicembre 2026 i sindaci ed i presidenti delle provincie e delle città metropolitane “*operano, nel rispetto dei principi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, con i poteri dei commissari di cui all'articolo 4, commi 2 e 3 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32*”. Si fa dunque ricorso alla figura del commissario straordinario⁵¹, uno degli istituti più

⁵⁰ E' questo il fenomeno del *gold plating*, consistente nel dare una “doratura” europea alle norme nazionali assai più complesse e proceduralmente aggravate di quelle europee cui si pretende di dare attuazione. Si tratta di fenomeno alquanto diffuso negli Stati membri e particolarmente in Italia: cfr., proprio in relazione al *gold plating* nell'attuazione delle direttive sui contratti pubblici: S. TREUMER – M. E. COMBA, *Trends in the implementation of Directive 2014/24: minimalism and narrow interpretation*, in S. TREUMER – M. E. COMBA (eds), *Modernising public procurement*, Elgar publishing, Cheltenham, 2018, p. 329 e ss, spec. 311-315.

⁵¹ La figura del commissario straordinario è ampiamente dibattuta in dottrina, con particolare riferimento al potere di ordinanza ed ai problemi che le ordinanze *contra legem* comportano nell'ambito della gerarchia delle fonti del diritto. Trattandosi di un argomento che occupa gli studiosi già dai primi anni di vigenza della Costituzione e che ha subito una forte incremento di interesse con la normativa emergenziale in occasione della pandemia COVID, ci si limita in questa sede a rimandare *ex multis* al recente studio di G. TROMBETTA, *L'ordinanza prefettizia ex art. 2 TULPS. Una lettura “realista” dentro i principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 22 settembre 2021, per gli ampi rinvii in dottrina; si veda anche M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza COVID-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 361. Nello specifico settore degli appalti pubblici, i casi più recenti risalgono al D.L. 109/18 che ha nominato il commissario straordinario per la ricostruzione del ponte

diffusi nella legislazione emergenziale sugli appalti pubblici di cui sopra, anche se in questo caso non si prevede propriamente l'attribuzione del ruolo di commissario straordinario a sindaci e presidenti di Provincie e Città metropolitane, ma la sola attribuzione dei poteri, sicché la stazione appaltante rimane l'ente locale, né vi può essere separazione di gestione contabile.

La disposizione presenta alcuni problemi interpretativi, tra i quali quello relativo all'ampiezza delle deroghe consentite dai poteri commissariali: l'art. 7ter si limita ad imporre il rispetto dei principi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, mentre l'art. 4 D.L. 32/19, richiamato dall'art. 7ter, attribuisce poteri di deroga alle disposizioni in materia di contratti pubblici, fermo il rispetto di alcuni articoli del codice contratti pubblici, oltre che delle disposizioni del codice antimafia e delle misure di prevenzione nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (che però non coincidono con i principi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea di cui all'art. 7ter). Forse per risolvere in modo empirico tale problema, lo stesso comma 1 dell'articolo 7ter indica a titolo esemplificativo alcune disposizioni del codice dei contratti pubblici allora vigenti (D. Lgs. 50/16) che sono derogabili dal legale rappresentante dell'ente locale nell'esercizio dei poteri di commissario straordinario: in sostanza, la legge indica gli articoli che certamente sono derogabili, lasciando poi all'interessato l'onere di verificare quali altri articoli rientrino nei limiti di cui sopra (e, prima ancora, di verificare quali siano tali limiti), con la probabile conseguenza che, di fatto, saranno solo quelli gli articoli oggetto di deroga, mentre per tutto il resto verrà applicato il codice dei contratti pubblici nella sua totalità⁵².

Morandi e poi, soprattutto, l'art. 4 D.L. 32/19, il quale ha attribuito al Presidente del Consiglio la facoltà di individuare gli interventi infrastrutturali prioritari e di nominare un commissario straordinario per ciascun intervento, cui si richiama anche l'art. 7ter D.L. 22/20 norma in materia di edilizia scolastica, commentato nel testo. Altra norma di carattere generale è l'art. 12 D.L. 77/21 il quale attribuisce al Consiglio dei Ministri il potere di nominare un commissario straordinario con potere sostitutivo nei confronti dell'ente attuatore il quale risulti in ritardo nell'esecuzione del PNRR. Vi sono poi commissari straordinari in materia di appalti pubblici nominati in forza di norme di settore, il cui elenco è consultabile sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/CommissariStraordinari/index.html#CS_settore. Tra gli studi più recenti in materia di commissario straordinario, cfr. G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli, Torino, 2013; F. ASTONE-F. MANGANARO- R. ROLLI (cur.), *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, ESI, Napoli, 2020.

⁵² Si tratta comunque di un problema comune a tutti i commissari straordinari nominati dalla recente legislazione eccezionale in materia di appalti pubblici, per i quali non è chiaro quali siano i confini dell'effettivo potere di deroga alla normativa vigente. In proposito, si veda la recente Delibera ANAC n. 142 del 20 marzo 2024 (pp. 20 e ss.) la quale, in relazione alla vicenda dell'appalto per la diga foranea di Genova, afferma correttamente che il Commissario è vincolato, oltre che alle norme richiamate dalla legge istitutiva (nel caso specifico, l'art. 4 D.L. 32/19) anche a tutte le disposizioni espressamente richiamate negli atti di gara. Più problematica l'affermazione secondo la quale i Commissari straordinari sarebbero soggetti a tutti i poteri di controllo dell'ANAC, ai sensi dell'art. 83, commi 1 e 2, Direttiva 14/2014, a meno che tale potere di controllo si intenda limitato al rispetto di quanto stabilito dalla direttiva stessa e non anche agli ulteriori adempimenti imposti dalla legge italiana. La citata Delibera afferma poi (p. 24) che “*il Legislatore ha dato ai Commissari straordinari con poteri di deroga la mera facoltà e non certo un obbligo di utilizzo della procedura negoziata senza bando e solo laddove ne sussistano i presupposti?*” (p. 30), dal che deriva, in termini generali, che i Commissari straordinari possono decidere se applicare le norme in deroga e quindi, se lo fanno, devono motivare ed attenersi ad un criterio di stretta interpretazione del potere di deroga. Si potrebbe peraltro sostenere che il Commissario straordinario deve anche motivare la decisione

Si pone poi il problema, di natura operativa, circa la effettiva e concreta possibilità per i sindaci e presidenti di provincia e città metropolitane di esercitare i poteri commissariali, in considerazione delle strutture tecniche degli enti locali interessati: a poco servirebbe conferire loro i poteri di commissari straordinari, se poi l'esercizio di tali poteri richiede la disponibilità di uffici e personale qualificato che non si trova nella maggior parte degli enti locali interessati⁵³. A tale proposito, sembra di grande interesse la disposizione di cui al comma 1 bis dell'articolo 7ter, la quale autorizza i Sindaci e Presidenti ad avvalersi del supporto tecnico di strutture dell'amministrazione centrale o territoriale interessata, di altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, L. 196/09, nonché di società da esse controllate, specificando altresì che i relativi oneri sono posti a carico dei quadri economici e non possono superare il 3 per cento. Si tratta di previsione assai innovativa, in quanto espande in modo quasi estremo i confini dei soggetti cui si possono rivolgere i sindaci ed i presidenti per il supporto tecnico nell'esercizio dei poteri commissariali, ben al di là di quanto consentito dall'art. 10 D.L. 77/21, che lo estendeva a tutte le società *in house*, anche non soggette al controllo analogo dell'ente locale interessato. Peraltro, se si riconduce la nozione di "supporto tecnico" a quella di "servizi di committenza", la norma in questione potrebbe trovare copertura nell'articolo 37 direttiva 24/2014, pur con qualche doverosa precisazione in merito alla nozione di organismo di diritto pubblico richiesto dal diritto eurounitario per lo svolgimento delle funzioni di centrale di committenza⁵⁴.

Tra le altre disposizioni speciali previste in materia di edilizia scolastica risultano di particolare rilevanza il comma 3 dell'articolo 7ter, il quale attribuisce al Sindaco o Presidente la facoltà di concentrare in un unico provvedimento tutte le fasi della procedura di esproprio, superando in tal modo anche le competenze del consiglio comunale⁵⁵; nonché il comma 3, lett. b), art. 24 D.L. 13/24, il quale consente

di non esercitare i poteri straordinari che gli sono attribuiti, in quanto dovrebbe dimostrare che ritiene di poter completare l'opera anche senza l'esercizio di tali poteri.

⁵³ Da un punto di vista formale, il codice dei contratti pubblici (art. 62 D. Lgs. 36/23) richiede il possesso di determinati requisiti, accertati dall'ANAC, per ottenere la qualificazione come stazione appaltante, il che comporterebbe probabilmente la non qualificazione di gran parte dei Comuni e delle Province italiane, privi della struttura richiesta anche per il livello più basso di qualificazione, con la conseguente sostanziale inoperatività dell'attribuzione dei poteri commissariali in commento. Ma con comunicato del Presidente ANAC del 17 maggio 2023 viene affermato, in via interpretativa, che i commissari straordinari, per la realizzazione dei servizi cui sono preposti, non ricadono nell'ambito di applicazione soggettiva dell'articolo 62. Non viene specificato se l'interpretazione estensiva si applica anche ai Sindaci e Presidenti di Provincia e Città metropolitana, i quali non sono propriamente commissari ma esercitano i poteri dei commissari straordinari, tuttavia la distinzione appare superabile e, a quanto risulta, è stata in effetti ritenuta irrilevante da ANAC nella pratica.

⁵⁴ Il requisito soggettivo per svolgere le funzioni di centrale di committenza è di essere organismo di diritto pubblico, non necessariamente posseduto da tutti i soggetti di cui al comma 1bis dell'articolo 7ter, ma secondo una particolare lettura dell'art. 37 Direttiva 24/2014, il sillogismo deve essere invertito, sicché si devono considerare organismi di diritto pubblico tutti i soggetti pubblici che esercitano le funzioni di centrale di committenza. Sul punto sia consentito rinviare a C. RISVIG HAMER - M. E. COMBA, *Centralising Public Procurement. The Approach of Member States in Europe*, Cheltenham, Elgar publishing, 2021.

⁵⁵ Come confermato dal TAR Emilia-Romagna-Bologna, sez. I, sent. 8 novembre 2021, n. 901.

ai Sindaci e Presidenti di procedere all'affidamento diretto per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 215.000 euro.

Se forse non si può ancora parlare di diritto speciale dei contratti pubblici per l'edilizia, certo è che il legislatore ha sentito l'esigenza di introdurre alcune disposizioni derogatorie alle regole generali, ritagliare specificamente per le esigenze dell'edilizia scolastica ed in quanto tali eccezionali anche rispetto alla normativa emergenziale approvata negli ultimi anni. Si tratta di un *corpus* normativo soggetto a *sunset clause* ed in parte limitato all'edilizia scolastica realizzata con fondi PNRR, ma è comunque un indice significativo di come l'edilizia scolastica presenti problemi ed esigenze particolari, da risolvere con disposizioni ad essa adatte.

b. I motivi dello scarso ricorso al partenariato pubblico privato ed i possibili rimedi.

La necessità di regole specifiche per i contratti pubblici in materia di edilizia scolastica è ancora più evidente quando si esamina il settore del partenariato pubblico privato (PPP), che si riferisce al modello concessorio in base al quale l'opera viene realizzata con intervento dei privati, i quali sono remunerati in tutto o in parte con lo sfruttamento economico dell'opera stessa⁵⁶.

Come si è già visto nell'introduzione del presente studio, il ricorso al partenariato pubblico-privato nel settore dell'edilizia scolastica è assai raro, se non sostanzialmente inesistente, mentre dovrebbe esserne incentivato lo sviluppo, soprattutto in considerazione della prevedibile riduzione delle risorse economiche disponibili per l'edilizia scolastica una volta che siano terminati gli interventi del PNRR. In effetti, l'art. 53 D.L. 5/2012 – per il quale si rinvia al paragrafo 2 – aveva già previsto il ricorso a strumenti di PPP ed anche ai fondi immobiliari, ma come si è già rilevato tali iniziative non avevano avuto successo.

Nel prosieguo del presente paragrafo si tenterà di analizzare le cause di tale fenomeno per proporre poi alcune possibili soluzioni.

Vi sono alcuni elementi, di natura tecnica, riconducibili a quelle che possono essere individuate come le due asimmetrie dell'edilizia scolastica, di seguito sommariamente descritte.

Gli immobili sono di proprietà dei Comuni, Provincie e Città metropolitane che hanno per legge l'obbligo di provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria, alle spese d'ufficio, all'arredamento ed alle utenze, (ma non anche alla guardiania ed alle pulizie). Però le attività ed il personale sono a carico della

⁵⁶ Per l'ampia letteratura sul PPP si può vedere, oltre ai commenti al codice dei contratti pubblici, F. CARINGELLA-G. CERRINA FERONI, *Il partenariato pubblico-privato: modelli e strumenti*, Giappichelli, Torino, 2011; E. CAMPAGNANO, *Le nuove frontiere del partenariato pubblico-privato: servizi pubblici e infrastrutture*, Cedam, Padova, 2020 e, per un taglio più operativo, M. NICOLAI – W. TORTORELLA, *Partenariato pubblico privato e project finance: nuove regole giuridiche, finanziarie e contabili*, Maggioli, Rimini, 2023. Per una ricerca sul potenziale utilizzo del partenariato pubblico privato nell'edilizia scolastica, cfr. ASSOCIAZIONE CULTURALE COSTRUIRE SCUOLE (a cura di), *Nuove scuole per una nuova Italia*, 2020 (https://costruiscuole.it/wp-content/uploads/2022/03/NUOVE-SCUOLE_2020.pdf), mentre una ricerca empirica sul PPP con particolare riferimento alle scuole, limitata alla Regione Veneto, si può trovare in M. BASSO-P. VIRGIOLI, *Geografie del mercato del partenariato pubblico-privato in Veneto*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 2023, p. 74. .



istituzione scolastica la quale, nell'ambito dell'autonomia scolastica, dipende funzionalmente dal Ministero.

Si ha dunque una prima forma di asimmetria: chi sostiene le spese di gestione non è lo stesso soggetto giuridico che ne beneficia, il che può comportare alcune conseguenze ostative allo schema del PPP. In primo luogo, potrebbe non esserci coincidenza di interessi tra l'ente locale e l'istituzione scolastica: se si ha un PPP nel quale la determinazione della rata dipende anche dalla soddisfazione dell'utente, la non coincidenza dei due soggetti potrebbe creare dei problemi. Inoltre, la guardiania e le pulizie sono svolte dal personale dipendente del MIM, il che sottrae una voce solitamente significativa nell'ambito del *global service* che può accompagnare il PPP e rendere più significativi i canoni.

La seconda asimmetria sta nelle fonti di finanziamento. I lavori pubblici per l'edilizia scolastica sono finanziati in via ordinaria, principalmente dal Piano triennale dell'edilizia scolastica o comunque da fondi statali, regionali o europei, con la conseguenza che l'ente locale è più incentivato a ricevere un finanziamento, statale o regionale, piuttosto che ad agire con PPP perché il PPP comporta l'aumento delle spese correnti che sono a carico dell'ente locale, mentre le spese di investimento come si è visto sono per lo più a valere su finanziamenti non comunali. In altre parole, se l'ente locale avvia una procedura di PPP, si dovrà fare carico dei canoni per l'ammortamento dei lavori mentre nell'ipotesi classica di finanziamento statale o regionale, i costi dei lavori non sono a carico dell'ente locale.

Altra difficoltà di applicazione del PPP all'edilizia scolastica potrebbe derivare dalle dimensioni relativamente ridotte dei lavori di costruzione o ristrutturazione di un singolo immobile scolastico, mentre di solito le operazioni di PPP sono più ampie, anche in considerazione degli alti costi di transazione⁵⁷. Sotto questo punto di vista l'edilizia scolastica si differenzia da quella universitaria ed ospedaliera, che invece abitualmente comportano maggiori investimenti e dunque attraggono più facilmente investitori privati.

Infine, quella che forse è sentita come la principale difficoltà dagli enti locali è la particolare complessità delle operazioni di PPP. Come noto, molti enti locali trovano già notevoli difficoltà nello svolgere gli appalti per la realizzazione delle opere pubbliche e dunque potrebbero trovarsi privi delle competenze necessarie a costruire un'operazione di PPP, oltre che a gestirla nella fase di esecuzione delle opere e di gestione dei servizi e delle manutenzioni.

A fronte di queste difficoltà, si potrebbe pensare ad incentivare l'aggregazione delle operazioni di PPP degli edifici scolastici, comprendendo non solo quelli di proprietà del medesimo ente locale, ma anche di enti locali diversi. A tal proposito si potrebbe ricorrere alle forme di aggregazione tra stazioni appaltanti

⁵⁷ Gli edifici scolastici sono oltre 40.000, diffusi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, come risultai dai dati dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, elaborati da Fondazione Giovanni Agnelli, *Relazione...*, cit., p.5-49. Per avere un'idea comparativa, gli uffici postali sono 12.845 mentre le stazioni dei Carabinieri sono 4.500 (fonte Wikipedia).

o di centralizzazione delle funzioni di committenza già previste dal Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 36/23, artt. 62 e 63), non solo a livello nazionale, ma anche a livello di enti locali a ciò autorizzati. Inoltre, in una prospettiva di potenziamento dell'autonomia funzionale⁵⁸, sarebbe opportuno studiare strumenti giuridici per coinvolgere anche le istituzioni scolastiche interessate, eventualmente attraverso le reti di scuole, per superare quelle asimmetrie che sono state sopra illustrate, cogliendo l'occasione per definire in modo chiaro il confine tra le competenze e le responsabilità dei Dirigenti scolastiche e quelle dei Dirigenti degli enti locali proprietari degli edifici.

In secondo luogo, risulta parimenti importante introdurre la possibilità che il finanziamento statale all'edilizia scolastica (così come quello regionale e europeo, veicolato dallo Stato o dalle Regioni) possa essere attribuito ed erogato anche sotto forma di canoni a favore del privato operatore nell'ambito del PPP (qui si utilizza volutamente un termine ampio ed atecnico) e non solo come trasferimenti diretti o rimborsi di quote di mutuo⁵⁹.

Una soluzione innovativa (già prevista dall'art. 53 D.L. 5/12, ma con scarso successo) potrebbe essere quella di ricorrere a fondi immobiliari, ma anche in questo caso è necessario prevedere che i canoni di locazione dell'immobile non rimangano a carico delle amministrazioni locali, che altrimenti sarebbero nuovamente disincentivate rispetto al classico finanziamento per erogazione diretta o tramite pagamento delle rate di mutuo.

Sullo sfondo di queste ipotesi rimane sempre il tema della estrema complessità delle operazioni di PPP, che potrebbe disincentivare i Comuni di minori dimensioni ad affrontarle. Il problema è in parte risolto con le forme di aggregazione di cui sopra, le quali però generalmente gestiscono l'operazione fino all'affidamento dei lavori, ma non seguono anche la parte dell'esecuzione né quella della gestione post-lavori, che nel caso del PPP è parimenti complessa. A questo proposito si dovrebbe immaginare un forte ruolo del Ministero, anche grazie all'esperienza acquisita con la gestione dei fondi PNRR⁶⁰, sempre nell'ottica di un'autonomia funzionale per realizzare la quale è necessario un adeguamento delle funzioni ministeriali⁶¹. Nell'ambito di tale ruolo propulsivo del Ministero, parrebbe degno di approfondimento un modello già utilizzato in altro contesto⁶², per "scalarlo" ed adattarlo alle dimensioni nazionali del problema. Si tratterebbe di consentire all'ente locale di trasferire la detenzione degli edifici scolastici ad

⁵⁸ Si veda in proposito A. POGGI, *L'autonomia scolastica...*, cit.

⁵⁹ Il D.M. 23 dicembre 2024, recante Individuazione delle tipologie di interventi ammissibili nel Piano generale triennale di edilizia scolastica 2025-2027 e definizione delle successive fasi, all'articolo 2 comma 4, prevede per la prima volta che il MIM possa finanziare anche operazioni di partenariato pubblico privato di natura contrattuale.

⁶⁰ per i quali non risultano forme di PPP in edilizia scolastica, ma aggregazione di procedure tramite INVITALIA, come sopra indicato.

⁶¹ Si rinvia nuovamente ad A. POGGI, *L'autonomia scolastica...* cit.

⁶² Cfr Fondazione Giovanni Agnelli, *Relazione...*, cit., p. 156-182, illustra il progetto Torino fa scuola nell'ambito del quale due scuole sono state ristrutturare a cura e spese della Fondazione di San Paolo la quale ha preso in consegna gli edifici scolastici e li ha restituiti dopo i lavori, che sono stati donati

apposito veicolo societario pubblico, per il tempo necessario ad effettuare i lavori e poi restituirlo all'ente proprietario. L'operazione potrebbe fornire una risposta ai principali problemi sopra indicati in quanto comporterebbe (a) la concentrazione delle operazioni di predisposizione ed aggiudicazione dei PPP, ad un livello di aggregazione geografica che potrà essere definito di volta in volta e (b) la sottrazione all'ente locale di ogni incombenza relativa all'aggiudicazione ed all'esecuzione dei lavori. Rimarrebbe certo in capo agli enti locali la gestione dei contratti di PPP, per la quale però il veicolo societario potrebbe continuare a fornire assistenza tecnica, così come l'obbligo di pagamento dei canoni, probabilmente più alti di quelli anteriori all'operazione (forse con la sola eccezione dei PPP di efficientamento energetico), ma anche in questo caso si potrebbe immaginare una modalità di sostegno finanziario con fondi statali. Si tratta certamente di una ipotesi da approfondire in tutte le sue implicazioni di diverso genere, sia operativo che sistematico⁶³.

5. Conclusioni: l'edilizia scolastica come strumento per potenziare l'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche

Un approccio giuridico allo studio dell'edilizia scolastica richiede in primo luogo uno sforzo di analisi e sintesi per individuare quali, tra i numerosi ed eterogenei temi che vengono qualificati come attinenti all'edilizia scolastica, siano in effetti riconducibili a problematiche strettamente giuridiche. Dall'analisi della numerosa normativa in materia, si può provare a concentrare l'attenzione su tre temi principali. In primo luogo vi è la disciplina dei finanziamenti (statali) per la realizzazione dei lavori pubblici relativi agli edifici scolastici (degli enti locali), la quale per un aspetto si intreccia con la ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali mentre dall'altra parte tocca temi come le procedure di selezione dei progetti, i controlli e le revoche dei finanziamenti. In secondo luogo vi sono i problemi connessi al regime proprietario degli edifici scolastici ed ai relativi obblighi di manutenzione e di pagamento delle utenze, caratterizzato, a partire dalla legge Credara del 1911, da quel "perpetuo sfasamento"⁶⁴ tra personale ed

⁶³ Nell'ambito delle diverse forme di partenariato pubblico privato, si può individuare una specifica applicazione relativa ai lavori per l'efficientamento energetico degli edifici, che parrebbe compatibile con le peculiarità dell'edilizia scolastica e che infatti risulta quella più utilizzata, pur nell'ambito dello scarso ricorso ai finanziamenti privati già evidenziato. In particolare, sarebbe interessante approfondire la possibilità di partecipazione delle istituzioni scolastiche alle CER (Comunità energetiche rinnovabili), per le quali la normativa prevede particolari agevolazioni e che possono anche comportare una forte valenza didattica: cfr. PISELLI, PONZETTI COLLADON, SEGNERI, PISELLO, *Evaluating and improving social awareness of energy communities through semantic network analysis of online news*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, www.elsevier.com/locate/rser, dic. 2022. Il problema giuridico consiste però nel fatto che le istituzioni scolastiche non sono proprietarie dell'edificio, né sono consumatori di energia elettrica, posto che la L. 23/96 impone agli enti territoriali proprietari di sostenere tutte le spese di manutenzione, ivi comprese quelle delle utenze elettriche. Esse dunque non possiedono i requisiti necessari per fare parte di una CER, ma è ragionevole ritenere che la difficoltà sia superabile, eventualmente attribuendo all'istituzione scolastica il ruolo di consumatore attraverso l'istituzione di un POD (per esempio per ricarica dei mezzi di trasporto elettrici dei componenti della comunità scolastica).

⁶⁴ Vedi supra, n. 19.

edifici che comporta ancora oggi un non indifferente contenzioso. Infine è stato preso in considerazione un tema forse finora sottovalutato, ma che recentemente ha dato segni di particolare vivacità e cioè la specificità dei contratti pubblici nel settore dell'edilizia scolastica. Se fino a qualche anno fa le opere pubbliche scolastiche non si distinguevano dalle altre, a partire dal 2020 l'emergenza della pandemia ha messo in evidenza la necessità di misure speciali per l'edilizia scolastica, poi rafforzate negli anni successivi, così da fornire i primi spunti per la possibile individuazione di un regime giuridico a tratti qualificabile come speciale.

Proprio partendo dallo spunto dei contratti pubblici per l'edilizia scolastica, si è cercato di analizzare i motivi per i quali in tale settore non è ancora sviluppato in misura significativa il partenariato pubblico-privato e si sono proposti alcuni spunti di riforma per stimolare tale strumento giuridico, tanto più necessario in prospettiva di un drastico calo dei finanziamenti pubblici al termine del PNRR.

L'analisi dei possibili sviluppi dell'edilizia scolastica ha messo in luce la rilevanza di strumenti che, oltre ad avere un valore tecnico-giuridico, possono anche essere impiegati come mezzi per sviluppare l'autonomia funzionale dell'istituzione scolastica, intesa come soggetto di riferimento della comunità scolastica, nell'ambito di un concetto di sistema e di rete⁶⁵, che richiede comunque un indirizzo ministeriale adatto alle nuove esigenze. Il ricorso a strumenti aggregativi – come le reti di scuole, eventualmente modificate e potenziate – per la condivisione di procedure innovative di ristrutturazione, manutenzione e gestione degli edifici ha la doppia valenza di consentire il ricorso a finanziamenti privati e di condividere esperienze. Insomma, attraverso procedure apparentemente tecniche e neutrali si possono promuovere modelli di scuole intese come *Anchor Institutions*⁶⁶ che si concentrano sull'edificio scolastico e sul suo impiego come luogo di aggregazione della comunità, coniugando efficienza economica e funzione sociale.

Si tratta di un percorso certamente difficile ed innovativo, tenendo conto che, come risulta dalla rassegna della principale legislazione svolta al paragrafo 2, gli schemi giuridici relativi all'edilizia scolastica non si sono modificati in misura sostanziale negli ultimi ottant'anni. Ma si può, forse ottimisticamente, ritenere che un insieme di situazioni tra loro indipendenti sembrerebbe convergere a creare l'occasione favorevole per tentare di intraprenderlo.

⁶⁵ A. POGGI, *L'autonomia scolastica...*, cit.,

⁶⁶ Si veda in proposito: M. E. COMBA (a cura di), *Le Anchor Institutions nella società liquida: strumenti giuridici per una sperimentazione in Italia*, in *Federalismi.it*, numero speciale 4/2011.