



Politecnico di Torino

Collegio di Pianificazione e Progettazione

Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e

Paesaggistico Ambientale (LM 48)

*Pianificare la città e il territorio*

*Tesi di laurea Magistrale*

**Dimensionamento scolastico, programmazione dell'offerta formativa e  
standard urbanistici nel campo dell'istruzione**

Relatore: Prof. Luca Davico

Correlatore: Prof. Carlo Alberto Barbieri

Candidato: Andrea Facciolo

## **Il modello attuale di dimensionamento scolastico nel nostro Paese**

Il tema del dimensionamento scolastico, e quindi dell'organizzazione dei punti di organizzazione del servizio, ha rappresentato e rappresenta uno degli aspetti dell'istruzione pubblica che più interessa, e determina, specie nei piccoli e medi centri la vita delle comunità locali. Questo non solo a motivo dello spiccato campanilismo che permea tutto il nostro Paese, ma anche per i movimenti di docenti, studenti e più in generale di utenti del sistema scolastico, che è in grado di incidere in maniera significativa sulla qualità della vita, sulle attrezzature e sulle caratteristiche dei centri abitati che ospitano plessi di istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.

*1.1 Il modello utilizzato in Italia fino alla riforma costituzionale del 2000 e il contemporaneo avvento dell'autonomia scolastica: descrizione, evidenziazione dei punti di forza e delle criticità che ne hanno portato al superamento.*

### *1.1.1 Una scuola centralizzata*

La scuola Italiana, ha mantenuto, fino all'anno 2000 una marcata impronta centralizzata, derivata dall'impostazione degli ordinamenti didattici e della struttura burocratica, centrale e periferica, nata con la riforma Casati del 1859. Infatti, Seguendo un'impostazione applicata in tutti i rami della pubblica amministrazione all'indomani dell'unificazione nazionale, anche nel campo dell'organizzazione della rete scolastica si assistette alla cosiddetta "piemontesizzazione". Ciò comportò la trasposizione dell'organizzazione burocratica e didattica subalpina nei territori di tutti gli Stati pre-unitari, il conseguente venire progressivamente meno della "presa" della Chiesa cattolica sul corpo docente, con l'avvio dei percorsi di formazione dei docenti laici in scuole statali su larga scala, e il sostituirsi progressivo degli uffici territoriali della pubblica istruzione (direzioni didattiche nei comuni, provveditorati gli studi nelle province e Ministero a livello nazionale) agli enti locali, alle congregazioni religiose e alle diocesi.

Tale impostazione venne sempre riconfermata in tutte le successive riforme del sistema scolastico, recependo tuttavia, in occasione di successivi interventi legislativi, alcuni

significativi inserimenti che ne hanno segnato la fisionomia fino all'anno scolastico 1999/2000. In particolare con la Riforma Gentile del 1923 venne rafforzato il ruolo dei provveditorati agli studi (per pochi anni organizzati a livello regionale, poi nuovamente basati a livello provinciale), da cui dipendeva l'istituzione e la soppressione delle scuole elementari, mentre le scuole superiori e di avviamento professionale erano istituite o soppresse dall'amministrazione centrale del Ministero.

Negli anni 70 invece vengono introdotti due nuovi elementi:

- con i cosiddetti decreti delegati degli anni 1973-1974 vengono istituiti gli organi collegiali scolastici, i distretti scolastici con relativi consigli e i consigli scolastici provinciali; tali organismi che prevedevano la partecipazione dei rappresentanti di studenti, docenti, genitori e personale scolastico, erano chiamati ad esprimere pareri e indicazioni anche sui piani di dimensionamento della rete scolastica, predisposti dal provveditore e approvati dallo stesso o dal Ministro della Pubblica Istruzione.
- con l'istituzione delle Regioni, avvenuta tra il 1970 e il 1972, inoltre si verificò un primo, ancorché parziale passaggio di competenze, specie nel campo dell'edilizia scolastica dallo Stato alla neoistituita struttura amministrativa regionale. Le Amministrazioni regionali dal 1972 dovevano quindi fornire, ai Provveditori agli Studi un parere obbligatorio, relativo alle condizioni degli edifici scolastici esistenti e ai programmi di edificazione di nuovi edifici o di interventi in materia di edilizia scolastica, propedeutico all'approvazione dei piani provinciali di riorganizzazione della rete scolastica.

Il sommarsi di questi fattori produsse un quadro articolato, ma fortemente basato sul ruolo dell'amministrazione periferica e centrale della Pubblica Istruzione che venne poi cristallizzato nel disposto del testo unico delle norme in materia di istruzione del 1994. In tale norma si introdusse però anche un concetto innovativo, destinato ad essere ampliato alla fine dello stesso decennio: l'autonomia amministrativa delle istituzioni scolastiche.

### *1.1.2 La razionalizzazione della rete scolastica nel testo unico delle norme in materia di Istruzione del 1994.*

Nel 1994, sul finire della undicesima legislatura repubblicana, venne promulgato il decreto legislativo 297/1994, recante “*approvazione del testo unico delle disposizioni legislative*

*vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*". Il testo legislativo, concepito con lo scopo di coordinare le numerose disposizioni in materia di istruzione vigenti alla prima metà degli anni 90, ha quindi prettamente natura compilativa. Ciò nonostante vennero introdotti alcuni elementi innovativi, come nel caso specifico delle disposizioni relative alla riorganizzazione della rete scolastica. Infatti con il progressivo spopolamento di diversi centri minori e con lo scemare della spinta demografica dei precedenti decenni, si avvertiva l'esigenza di riorganizzare i punti di erogazione del servizio scolastico secondo nuovi parametri. A ciò si aggiunge, nel 1993, la previsione, all'art. 4 della legge finanziaria predisposta dal Governo Ciampi per l'anno 1994 (legge 537/1993), dell'emanazione di diversi legislativi, di cui alcuni relativi al conferimento dell'autonomia amministrativa, giuridica e contabile, alle scuole di ogni ordine grado. Al momento dell'approvazione del testo unico tali decreti legislativi non erano stati ancora redatti e la previsione decadrà per la conclusione anticipata dalla legislatura. Occorrerà attendere i successivi Governi Prodi, D'Alema e Amato II, nella successiva XII legislatura, per una ripresa di tale disegno e la compiuta attuazione dell'autonomia scolastica. Nel frattempo le indicazioni del Testo Unico non possono che risentire di stesso clima di "transizione". Nello specifico le indicazioni e la procedura da seguirsi per razionalizzare la rete scolastica sono riportate ai capi I e II del titolo II "*Razionalizzazione della rete scolastica, istituzione delle scuole e istituti di ogni ordine e grado, formazione delle sezioni e delle classi e calendario scolastico*" del citato decreto legislativo 297/1994.

I capi I e II del d.lgs 297/1994, comprendenti gli articoli dal 51 al 63, definiscono:

- la formulazione e i requisiti del piano pluriennale di razionalizzazione della rete scolastica (artt. 51-52)
- le procedure e i requisiti per l'istituzione delle scuole statali di ogni ordine e grado (artt. dal 53 al 63).

Analizzando nel dettaglio il disposto legislativo, ed in particolare il testo dell'art 51 del decreto legislativo) è possibile schematizzare i criteri e i processi che portano alla redazione all'approvazione del piano pluriennale di razionalizzazione della rete scolastica<sup>1</sup>:

- il Ministro della Pubblica Istruzione stabilisce, a livello nazionale, i criteri sulla base dei quali i provveditori agli studi, in ogni provincia, devono redigere le proposte di razionalizzazione della rete scolastica, da inviare poi all'amministrazione centrale del Ministero per la definitiva approvazione del Ministro. Il piano risultante, benché pluriennale, può essere aggiornato annualmente.
- I criteri, di cui bisogna tenere conto in ogni provincia per formulare le proposte di razionalizzazione, sono sempre stabiliti dal Ministro, oltre ad alcuni aspetti elencati già al comma 3 dell'art. 51 in esame, quali il numero degli alunni frequentati e la sua possibile variazione a seconda delle caratteristiche del bacino demografico del territorio considerato e le specifiche esigenze socio economiche dell'area. A questi due se ne sarebbero dovuti aggiungere altri quattro, sempre riportati dal comma 3 dell'art. 51, all'atto dell'approvazione dei decreti legislativi di cui all'art 4 della legge 537/1994 e con il conseguente conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche. Tra questi 4 criteri, mai divenuti contenuti per i provveditori agli studi, a causa della mancata emanazione dei provvedimenti delegati prima richiamati, figurano il numero degli alunni portatori di

---

<sup>1</sup> Art. 51 - Piano pluriennale di razionalizzazione della rete scolastica

1. Allo scopo di assicurare il graduale ridimensionamento delle unità scolastiche, il Ministro della pubblica istruzione stabilisce i criteri, tempi e modalità per la definizione e l'articolazione di un piano pluriennale di razionalizzazione della rete scolastica.

2. Il piano pluriennale è definito ed approvato con decreto del Ministro della pubblica istruzione ed è aggiornato annualmente tenendo conto dei mutamenti intervenuti.

3. Il piano deve tener conto, per ciascuna provincia, del numero degli alunni frequentanti i vari gradi e ordini di scuola, delle sue prevedibili variazioni in relazione all'evoluzione demografica in atto nell'ambito territoriale considerato, nonché delle specifiche esigenze socioeconomiche in esso esistenti. In particolare, con effetto dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi da emanarsi ai sensi dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 ed ai fini da essa previsti, esso terrà conto altresì dell'età degli alunni, del numero degli alunni portatori di handicap, delle esigenze delle zone definite a rischio per problemi di devianza giovanile e minorile e, con specifica considerazione, delle necessità e dei disagi che possono determinarsi in relazioni a situazioni locali, soprattutto nelle comunità e zone montane e nelle piccole isole.

4. A partire dall'anno scolastico 1989-90 si deve procedere ad un graduale ridimensionamento delle unità scolastiche sulla base dei seguenti parametri: almeno 50 posti di insegnamento, ivi compresi quelli relativi alle sezioni di scuola materna, per i circoli didattici; almeno 12 classi per le scuole medie; almeno 25 classi per gli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte. Il ridimensionamento deve essere effettuato senza pregiudicare l'erogazione del servizio nel territorio.

5. Il piano deve prevedere le fusioni e le soppressioni necessarie di unità scolastiche, determinandone modalità e tempi sulla base delle previsioni sulle cessazioni dal servizio del personale scolastico interessato.

6. Il Ministro della pubblica istruzione può disporre l'aggregazione anche di istituti di istruzione secondaria superiore di diverso ordine e tipo. Nei comuni montani con meno di 5000 abitanti possono essere costituiti istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media secondo criteri e modalità stabiliti con ordinanza del Ministro della pubblica istruzione.

7. Nell'ipotesi di cui al comma 6 gli oneri di personale e di funzionamento che, ai sensi delle vigenti disposizioni, risultino a carico di più enti sono ripartiti sulla base di un'apposita convenzione da stipularsi tra il provveditore agli studi e gli enti interessati.

handicap, le esigenze delle zone a rischio dispersione scolastica e delle comunità delle zone montane e delle piccole isole.

- Il successivo comma 4 riporta invece i criteri numerici a cui i provveditori dovevano attenersi per procedere con gli interventi di razionalizzazione da inserire nel Piano, ovvero i requisiti minimi per mantenere aperte le singole unità scolastiche; nello specifico la presenza di almeno 50 docenti per i circoli didattici (scuole materne ed elementari), di almeno 12 classi per le scuole medie e di almeno 25 classi per quelle secondarie superiori.
- Infine si prevede la possibilità per i provveditori, nei comuni più piccoli (ovvero fino ai 5000 abitanti) di istituire istituti comprensivi per il primo ciclo, mentre è riservata al ministro la facoltà di accorpate più istituti di istruzione secondaria superiore di diverso ordine e tipo.

Il successivo capo II dello stesso decreto legislativo 297/1994 disciplina invece l'istituzione delle scuole con dettagliate disposizioni relativi ai diversi ordini e gradi e nello specifico con indicazioni differenziate per le scuole statali materne, elementari, medie, i licei, gli istituti

magistrali negli articoli dal 53 al 60<sup>2</sup> e per la formazione artistica musicale agli articoli dal 61

2

*Art. 53. Istituzione delle scuole statali e delle istituzioni educative statali*

1. L'istituzione delle scuole statali materne, elementari, medie e secondarie superiori viene effettuata dagli organi statali competenti secondo le norme degli articoli successivi, sentite le regioni interessate sull'ordine di priorit  ai fini della loro attivita' di programmazione regionale. Restano ferme le competenze dei consigli scolastici provinciali.  
2. I convitti nazionali e gli educandi femminili dello Stato sono istituiti con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro.

*Art. 54 Istituzione delle scuole materne*

1. Con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro, e' determinato, distintamente per ciascuna provincia, il piano annuale delle nuove istituzioni di sezioni di scuola materna statali, su motivate proposte formulate dai provveditori agli studi, sentiti i consigli scolastici provinciali e considerate le richieste dei comuni.

2. Le sezioni di scuole materne statali sono istituite con decreto del provveditore agli studi. Ai fini della precedenza nell'istituzione delle scuole sara' tenuto conto delle sedi ove si accertino maggiori condizioni obiettive di bisogno, con particolare riferimento alle zone depresse o di accelerata urbanizzazione.

*Art. 55. Istituzione delle scuole elementari*

1. Le scuole elementari sono istituite con decreto del provveditore agli studi.  
2. Con decreto del Ministro della pubblica istruzione il territorio del provveditorato agli studi e' ripartito in circoli didattici la cui direzione ha sede in una delle scuole.

3. Le nuove istituzioni e gli adeguamenti sono effettuati tenendo prioritariamente presenti le necessita' derivanti dallo sviluppo della popolazione scolastica, la situazione ambientale e l'esigenza che ogni circolo sia compreso in un unico distretto scolastico.

4. Il Ministro della pubblica istruzione adegua annualmente la distribuzione sul territorio dei circoli didattici esistenti, nei limiti del complessivo organico dei direttori didattici di cui al comma 6 e in conformita' al piano pluriennale previsto dall'articolo 51.

5. Il numero complessivo di alunni per ciascun plesso deve essere superiore a venti, ad eccezione dei plessi ubicati nelle piccole isole e nelle zone di montagna, nelle quali le difficolt  di collegamento non consentano la possibilita' di accorpamento o di trasporto degli alunni in altre scuole.

6. Il ruolo organico del personale direttivo della scuola elementare e' stabilito in 5000 posti.

*Art. 56. Istituzione delle scuole medie*

1. Le scuole medie sono istituite con decreto del Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del tesoro.  
2. Ciascuna scuola ha, di regola, non oltre 24 classi.

3. Possono funzionare classi collaterali, nonche' corsi e classi distaccati in frazioni dello stesso comune o in comuni vicini.

4. Nelle localita' nelle quali, per ragioni topografiche e per mancanza di idonee comunicazioni, non possano funzionare corsi o classi distaccati, ne' possa organizzarsi il trasporto gratuito degli alunni, il Ministro della pubblica istruzione, d'intesa con quello degli interni e con quello del tesoro, promuove iniziative atte a consentire il compimento dell'istruzione media obbligatoria, sulla base degli insegnamenti previsti dal presente testo unico, sempreche' vi siano almeno quindici obbligati che abbiano conseguito la licenza elementare.

*Art. 57. Istituzione dei ginnasi-licei classici, dei licei scientifici, degli istituti magistrali*

1. I ginnasi-licei classici, i licei scientifici, gli istituti magistrali sono istituiti con decreto del Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del tesoro.

*Art. 58. Istituzione delle scuole magistrali*

1. Le scuole magistrali sono istituite, nel numero massimo di otto, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro, a seguito di convenzione con gli enti locali.

*Art. 59. Istituzione degli istituti tecnici*

1. Gli istituti di istruzione tecnica sono istituiti con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro e con gli altri Ministri eventualmente interessati.

2. Il decreto determina il contributo annuo a carico dello Stato per la istituzione e il funzionamento degli istituti e gli oneri assunti dagli enti locali e gli eventuali oneri assunti, agli stessi fini, da enti e privati. Lo stesso decreto puo' inoltre istituire, sempre che non ne derivi maggior onere per l'erario, un convitto annesso all'istituto tecnico e determinarne le norme sull'ordinamento, sul funzionamento e sull'amministrazione.

3. Il decreto istitutivo di istituti aventi finalita' e ordinamenti speciali determina altresì la finalita' degli istituti, la durata dell'insegnamento, le materie di insegnamento, i titoli di ammissione degli alunni, i diplomi che saranno rilasciati.

*Art. 60. Istituzione degli istituti professionali*

1. Gli istituti professionali sono istituiti con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro del tesoro e con gli altri Ministri eventualmente interessati, acquisita l'indicazione vincolante dell'ordine di priorit  della regione competente.

2. Il decreto determina il contributo annuo a carico dello Stato per la istituzione e il funzionamento degli istituti e gli oneri assunti dagli enti locali e gli eventuali oneri assunti, agli stessi fini, da enti e privati. Lo stesso decreto puo' inoltre istituire, sempre e se non ne derivi maggior onere per l'erario, un convitto annesso all'istituto professionale e

al 63<sup>3</sup>. Dalla lettura di questo secondo capo emerge (oltre al ruolo di Regioni e organi collegiali territoriali che dovevano esprimere il parere delle comunità locali e scolastiche sulle scelte proposte dall'amministrazione e ai valori minimi di classi e alunni necessari per i diversi gradi) come l'istituzione delle scuole materne ed elementari fosse in capo ai provveditori gli studi. Gli stessi determinavano anche la suddivisione del territorio provinciale in circoli didattici, assegnando la direzione in una scuola elementare ricompresa nel territorio del circolo. Ogni circolo doveva essere ricompreso, tra le altre cose, nel territorio di un solo distretto scolastico. La dimensione territoriale dei circoli assumeva un'importanza fondamentale, in quanto i bambini e i ragazzi residenti all'interno del territorio del circolo, dovevano essere iscritti nei plessi di scuola materna ed elementare dipendenti dalla direzione didattica del circolo stesso. Va da sé che il territorio dei circoli doveva garantire la presenza di una popolazione scolastica sufficiente a istituire il numero minimo di classi, e di posti docenti, previsto dai criteri nazionali emanati dal Ministro, per mantenere aperta l'istituzione scolastica. Erano previste deroghe per le aree interne, collinari e montane e le piccole isole. Per quanto riguarda invece le scuole secondarie di primo e secondo grado, invece, la competenza, in merito alla loro istituzione, rimaneva in capo al Ministro della Pubblica Istruzione di concerto a seconda dei casi con il Ministro del tesoro e con gli eventuali altri ministri interessati, quali il Ministro dell'Interno per gli istituti tecnici. Nel caso di istituti tecnici e professionali dovevano inoltre essere coinvolte le Regioni e gli Enti locali che esprimono parere vincolante anche a motivo dell'investimento economico richiesto a province

---

<sup>3</sup> Art. 61. Istituzione degli istituti d'arte

1. Gli istituti d'arte sono istituiti con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro.

2. Il decreto istitutivo fissa il numero e la natura delle sezioni che compongono l'istituto, il numero delle ore settimanali di insegnamento da affidare per incarico, indica il contributo annuo a carico dello Stato per l'istituzione e il funzionamento dell'istituto e gli eventuali oneri assunti, agli stessi fini, da enti e privati.

Art. 62. Istituzione dei licei artistici

1. I licei artistici sono istituiti con decreto del Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del tesoro.

2. Il decreto istitutivo stabilisce il contributo annuo a carico dello Stato e determina, nell'ambito dell'ordinamento didattico vigente, i corsi che costituiscono l'Istituto.

Art. 63. Istituzione dei conservatori di musica, delle accademie di belle arti; dell'accademia nazionale d'arte drammatica e dell'accademia nazionale di danza; degli istituti superiori per le industrie artistiche.

1. I conservatori di musica, le accademie di belle arti, l'accademia nazionale d'arte drammatica e l'accademia nazionale di danza e gli istituti superiori per le industrie artistiche sono istituiti con decreto del Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del tesoro. Con le stesse modalità possono essere istituite in comuni diversi da quelli in cui ha sede l'istituto, sezioni staccate con uno o più corsi, e, per i conservatori di musica, anche limitatamente al periodo inferiore. Per gli istituti superiori per le industrie artistiche si provvede in conformità a quanto previsto dall'articolo 217.

2. Il decreto istitutivo stabilisce il contributo annuo a carico dello Stato; determina, nell'ambito dell'ordinamento didattico vigente, i corsi che costituiscono l'istituto; fissa la tabella concernente i posti di ruolo del personale direttivo e docente e gli insegnamenti da conferire per incarico nonché i posti di ruolo direttivo amministrativo e del restante personale amministrativo, tecnico e ausiliario.

3. Omissis

e comuni e della competenza in materia di istruzione professionale riconosciuta dalla Costituzione alle Regioni, già prima della riforma del Titolo V del 2001.

### *1.1.3 Il ruolo degli organi collegiali territoriali e degli enti locali nel processo di dimensionamento e razionalizzazione della rete scolastica.*

Nell'ambito della procedura del dimensionamento, basata, secondo quanto previsto dal Testo Unico, a livello provinciale, è rilevante il ruolo degli organi collegiali territoriali, degli enti locali e delle Regioni. Per quanto riguarda gli organi collegiali territoriali, sempre disciplinati dal d.lgs 297/1994, intervenivano nel processo di dimensionamento i consigli scolastici distrettuali e consigli scolastici provinciali.

Il consiglio scolastico distrettuale (disciplinato dagli articoli compresi tra il 16 e il 19 del citato d.lgs 297/1994) era istituito in ogni distretto scolastico, circoscrizione territoriale sub provinciale comprendete un numero tale di comuni da non superare, di regola i 100.000 abitanti, estendibili fino a 200.000 nelle aree urbane, le uniche nelle quali poteva essere istituito più di un distretto all'interno dello stesso comune. I distretti erano istituiti dal Ministro su proposta delle regioni, sentito il parere degli uffici periferici dell'amministrazione del Ministero della Pubblica Istruzione competenti per territorio. Di regola il territorio del distretto scolastico coincideva con quello del distretto afferente a una stessa Unità Sanitaria Locale. Ogni consiglio scolastico distrettuale era formato da rappresentanti eletti da docenti, genitori, studenti, personale tecnico amministrativo e direttivo e altri designati da comuni e provincia competente, dai sindacati e dalle scuole paritarie. Il Consiglio scolastico distrettuale interveniva nel processo di dimensionamento secondo quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 19 del d.lgs 297/1994: *“5. Inoltre il consiglio scolastico distrettuale formula proposte: al provveditore agli studi, alla regione, agli enti locali, per quanto di rispettiva competenza, per tutto ciò che attiene all'istituzione, alla localizzazione e al potenziamento delle istituzioni scolastiche, nonché all'organizzazione e allo sviluppo dei servizi e delle strutture relative, anche al fine di costituire unità scolastiche territorialmente e socialmente integrate e di assicurare, di regola, la presenza nel distretto di scuole dello Stato di ogni ordine e grado, ad eccezione delle università, delle accademie di belle arti e dei conservatori*

*di musica; [...]*” inoltre lo stesso consiglio poteva inviare proposte e pareri al Provveditorato e alla Regione in merito all’uso extra-scolastico degli edifici scolastici e sugli interventi di edilizia scolastica.

Il Consiglio scolastico provinciale (disciplinato dagli articoli compresi tra il 20 e il 22 del d.lgs 297/1994) istituito all’inizio degli ’70 in misura di uno per provincia, in contemporanea ai consigli scolastici distrettuali, aveva competenza su tutte le scuole della provincia così come il provveditorato agli studi in cui era incardinato. Anche il consiglio scolastico provinciale era formato oltreché dal provveditore agli studi, da rappresentanti eletti o designati da docenti, genitori, personale tecnico amministrativo e direttivo e altri designati da comuni e provincia competente, dai sindacati e dalle scuole paritarie, dal mondo dell’economia e del lavoro, dal consiglio regionale e dal personale del provveditorato agli studi. Il numero di rappresentanti eletto o designato da ogni categoria era stabilito dal testo unico in proporzione al numero totale di alunni frequentanti le istituzioni scolastiche della provincia. Anche il consiglio scolastico provinciale interveniva nel processo di dimensionamento scolastico con due compiti provinciali: uno di raccordo dei pareri dei consigli scolastici distrettuali della provincia e uno di espressione di un autonomo a regione e provveditore agli studi, vincolante per questo ultimo, così come disposto dalla lettera a comma 1 dell’articolo 22 del Testo Unico del 1994: *“a) esprime pareri al provveditore agli studi e alla regione sui piani annuali e pluriennali di sviluppo e di distribuzione territoriale delle istituzioni scolastiche ed educative, indicandone le priorit , tenendo conto delle proposte dei consigli scolastici distrettuali della provincia; tali pareri sono vincolanti per le materie demandate alla competenza del provveditore agli studi;”*

Il Ruolo delle Regioni e degli enti locali, era invece limitato essenzialmente agli interventi in materia di edilizia scolastica, eccetto che per l’istruzione professionale, in cui il ruolo delle Regioni era gi  all’epoca significativo in virt  del dettato costituzionale. Le competenze di Comuni, Province e Regioni in tema di edilizia erano normate dal Titolo IV del Testo Unico

del 1994, nello specifico dagli articoli 83,84, 85<sup>4</sup> dello stesso. In base al disposto degli articoli citati le competenze amministrative in materia di edilizia erano esercitate dalle Regioni, mentre i comuni erano responsabili della cura e manutenzione degli edifici scolastici dell'istruzione materna, elementare e media (e dei relativi arredi) e le Province degli edifici ospitanti le scuole secondarie di secondo grado e la formazione professionale. Tali competenze, prima esercitate dall'amministrazione centrale e periferica della Pubblica Istruzione andavano quindi a completare le previsioni in materia di dimensionamento, razionalizzazione della rete e istituzioni di nuove scuole prima delineate.

*1.2 Il modello attualmente in uso di dimensionamento scolastico nel nostro Paese: descrizione delle disposizioni nazionali in materia, caratteristiche comuni a tutte le Regioni e degli aspetti incompiuti.*

L'attuale modello di dimensionamento scolastico deriva da due processi di riforma avvenuti tra la seconda metà degli anni 90 e l'inizio del 2000: la decentralizzazione delle competenze statali e successivamente la Riforma del titolo V della Costituzione. Nel primo caso tale processo fu concretizzato con la cosiddetta riforma Bassanini e, nello specifico, attraverso la legge 59/1997. Tale legge di delegazione riguardava anche l'istruzione e il tema di dimensionamento scolastico, anche se il tema centrale in questo caso è l'estensione della

---

<sup>4</sup> Art. 83 - Competenze delle regioni a statuto ordinario in materia di edilizia scolastica

1. Le funzioni amministrative in materia di lavori pubblici concernenti le opere di edilizia scolastica sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle regioni a statuto ordinario.

2. Tra le opere di edilizia scolastica di cui al comma 1 sono comprese quelle relative ai licei artistici e agli istituti d'arte.

Art. 84 - Competenze delle regioni a statuto speciale in materia di edilizia scolastica

1. A norma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985 n. 246 nel territorio della regione siciliana le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di edilizia scolastica sono esercitate dall'amministrazione regionale.

2. A norma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979 n. 348 nel territorio della regione Sardegna le funzioni amministrative in materia di edilizia scolastica sono esercitate dall'amministrazione regionale.

3. A norma rispettivamente dell'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902 e dell'articolo 1 della legge 16 maggio 1978 n. 196 si applicano alla regione Friuli-Venezia Giulia e alla regione Valle d'Aosta le disposizioni contenute nell'articolo 83 in ordine al trasferimento delle funzioni amministrative in materia di edilizia scolastica.

4. A norma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973 n. 687 sono esercitate dalle province di Trento e Bolzano, per il rispettivo territorio, le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di edilizia scolastica.

Art. 85 - Competenze dei comuni e delle province in materia di edilizia scolastica

1. Il comune esercita in materia di edilizia scolastica i compiti attribuiti dalla legislazione statale e regionale che sono connessi alla istruzione materna, elementare e media.

2. La provincia esercita in materia di edilizia scolastica i compiti attribuiti dalla legislazione statale e regionale che sono connessi alla istruzione secondaria superiore e alla formazione professionale.

3. La materia dell'edilizia scolastica nella scuola elementare e media comprende altresì gli oneri per l'arredamento e per le attrezzature.

4. Gli edifici per le scuole materne statali possono essere annessi ad edifici per scuole elementari statali.

possibilità di conseguire l'**autonomia** a tutte le istituzioni scolastiche. Fino ad allora infatti l'autonomia poteva essere attribuita solo agli istituti tecnici, professionali ed artistici.

La legge 59/97 subordinava però il conseguimento dell'autonomia amministrativa, didattica, finanziaria e di ricerca e la collegata attribuzione della personalità giuridica, al raggiungimento di determinate dimensioni, ritenute "ottimali".

Rientrava quindi in gioco il tema del dimensionamento scolastico, anche questo oggetto di revisioni nelle previsioni della legge delega. Nello specifico, in attuazione a questo specifico aspetto della legge delega, venne emanato il DPR 233/1998 che rimane ancora oggi il riferimento normativo nazionale di base per il dimensionamento scolastico.

### *1.2.1 Il DPR 233/1998: l'autonomia scolastica e il dimensionamento*

Il DPR 233/1998, come già prima richiamato, rappresenta quindi ancora oggi la norma nazionale che va ad inquadrare i criteri e i requisiti per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche. Esso infatti in sede di prima applicazione disciplinava i requisiti in base ai quali le istituzioni scolastiche potevano ottenere l'autonomia e successivamente, ancora oggi, i parametri per il mantenimento di quest'ultima.

Nello specifico il DPR in parola, agli articoli 2 e 3, definisce i seguenti parametri e strumenti:

- la necessità di individuare **ambiti territoriali** (art. 2 c. 1-2) di ampiezza differenziata a seconda dei gradi di istruzione idonei a soddisfare l'equilibrio tra domanda di istruzione e offerta formativa; in tali ambiti va assicurata la permanenza di istituzioni scolastiche autonome che raggiungano i parametri previsti dalla normativa e che permettano di offrire all'utenza una offerta formativa idonea alle caratteristiche sociali, geografiche, culturali, economiche del territorio e alla sua organizzazione politico amministrativa. Gli ambiti devono essere definiti dalla conferenza provinciale sul dimensionamento (art. 3), convocata a livello dal presidente della provincia,
- i requisiti per l'attribuzione dell'**autonomia** (e per il suo successivo mantenimento) alla singola istituzione scolastica, riferiti in primis a un dato numerico: occorre infatti che la scuola abbia, per almeno un quinquennio, una popolazione studentesca consolidata compresa tra 500 e 900 alunni (art. 2 c. 2). Al di sotto di tali soglie può permanere, a determinate condizioni il punto di erogazione, ma accorpato dal punto di vista

amministrativo, con una o più altre istituzioni scolastiche, con un solo dirigente e comuni uffici di segreteria ed organi collegiali. La soglia minima prima richiamata può essere derogata (art. 2 c. 3), nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche con specificità etniche o linguistiche, fino a un minimo di 300 alunni, purché si tratti di comprensivi per il primo ciclo o di scuole superiori con più indirizzi. Inoltre nelle stesse località possono essere istituiti comprensivi con gradi diversi di scuole. La soglia massima, sempre prima enunciata può invece essere derogata nelle aree ad alta intensità demografica, specie per le scuole che necessitano di ingenti spese per dotazioni e laboratori (art. 2 c. 3). Tali indici possono inoltre essere derogati automaticamente nelle province per almeno un terzo montane, secondo i criteri stabiliti dalle Regioni in sede di conferenza provinciale. Ovviamente all'interno degli indici massimi e minimi di 900 e 500 studenti, prima richiamati, la dimensione ottimale di ogni scuola deve essere definita, dalle conferenze provinciali previste dall'art 3 dello stesso regolamento, tenendo conto di alcuni criteri specificati dal comma 4 della dell'art. 2 norma in esame:

*“ a) consistenza della popolazione scolastica residente nell'area territoriale di pertinenza, con riferimento a ciascun grado, ordine e tipo di scuola contemplato dall'ordinamento scolastico vigente;*

*b) caratteristiche demografiche, orografiche, economiche e socioculturali del bacino di utenza;*

*c) estensione dei fenomeni di devianza giovanile e criminalità minorile;*

*d) complessità di direzione, gestione e organizzazione didattica, con riguardo alla pluralità di gradi di scuole o indirizzi di studio coesistenti nella stessa istituzione, ivi comprese le attività di educazione permanente, di istruzione degli adulti e di perfezionamento o specializzazione, nonché alla conduzione di aziende agrarie, convitti annessi, officine e laboratori ad alta specializzazione o con rilevante specificità’.”*

Lo stesso articolo, nei successivi commi 5-6-7-8 detta le regole per procedere agli accorpamenti tra le istituzioni scolastiche che non possedevano all'epoca i requisiti prima esposti o che nel corso degli anni successivi siano venute a perderli. In particolare si privilegiano, dopo l'accorpamento di più scuole dello stesso grado, nel primo ciclo l'istituzione di comprensivi verticali fino alle scuole medie, nelle superiori l'unione di più scuole o sedi staccate anche di indirizzo diverso ma con lo stesso bacino di utenza territoriale.

- lo strumento e l'organismo che devono garantire l'attuazione del dimensionamento: rispettivamente il **piano provinciale di dimensionamento** e la **conferenza provinciale di organizzazione della rete scolastica**, entrambi normati dall'art 3 del DPR 238/98. Il piano provinciale, che doveva essere in realtà formulato solo in fase di attuazione dell'autonomia scolastica nel 1998 e rivisto entro l'inizio dell'anno scolastico 2000-2001, in assenza di disposizioni contrarie o abrogative<sup>5</sup>, rimane ancora oggi in vigore e costituisce il principale riferimento per il settore. Il piano veniva comunque definito e approvato, nel rispetto dei criteri dello stesso DPR 233/98 e degli ulteriori indirizzi stabiliti da ogni Regione, in sede di conferenza provinciale, presieduta dal presidente della provincia e composta dai rappresentanti di enti locali, del mondo economico sociale e delle realtà del territorio, delle principali categorie del mondo della scuola oltreché dal dirigente dell'amministrazione scolastica periferia competente (l'ex provveditore agli studi) e dal presidente del consiglio scolastico provinciale, membri di diritto. Ogni conferenza stabilisce le modalità operative di organizzazione interna e per la definizione delle proposte, oltreché gli ambiti territoriali di riferimento e le relative dimensioni minime e massime delle istituzioni scolastiche. La preparazione delle riunioni, la relativa documentazione e la raccolta dei pareri dei consigli di istituto delle scuole e dei consigli scolastici provinciale e distrettuali è curata sempre dai dirigenti dell'amministrazione periferica, che trasmettono anche le bozze di piano a Regione e consigli scolastici. La regione interviene tra l'altro alle conferenze provinciali con un proprio rappresentante. Le conferenze provinciali approvano il piano di dimensionamento annualmente, che viene poi adottato dalla giunta/consiglio provinciale e trasmesso alla Regione, la quale adotta il **piano regionale di dimensionamento**, risultante dell'insieme dei piani provinciali, verificando che gli stessi rispettino sia i requisiti previsti dall'articolo 2 del DPR, sia i limiti di organico prestabiliti dagli uffici regionali e centrali del Ministero della Pubblica Istruzione. Una volta approvati i piani regionali sono i dirigenti dell'amministrazione scolastica periferica a dover attuare con i conseguenti provvedimenti le scelte sancite dal Piano.

---

<sup>5</sup> Il DPR 81/2009 prevede l'abrogazione dell'articolo 3 in commento contestualmente all'approvazione di un regolamento attuativo sul tema del dimensionamento. Tale regolamento non è però stato ancora approvato ad oggi, a causa della mancata intesa tra Miur e regioni in conferenza Stato-Regioni.

- infine ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del DPR 233/98, dal momento del conferimento dell'autonomia scolastica, *“agli enti locali e' attribuita ogni competenza in materia di soppressione, istituzione, trasferimento di sedi, plessi, unita' delle istituzioni scolastiche che abbiano ottenuto la personalita' giuridica e l'autonomia.”* Questa competenza va esercitata su proposta o d'intesa con le scuole interessate.

### *1.2.2 Evoluzioni normative successive al 1998 e ruolo delle Regioni.*

Contemporaneamente all'emanazione del DPR 233/98, il quadro di ripartizione dei poteri tra Stato centrale e Regioni venne a modificarsi, in particolare mediante il decreto legislativo 112/1998. Tale processo divenne ancora più strutturale con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Con il primo provvedimento, sempre attuativo della legge 59/1997, venivano delegate alle Regioni, alcune competenze già statali in materia di istruzione, riportate all'art. 138 del citato d.lgs 112/1998 e, nello specifico in merito al dimensionamento:

*“a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;*

*b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilita' di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);*

*c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;[...]*”

Lo stesso decreto legislativo, trasferisce con il successivo articolo 139 alcuni compiti, in materia di dimensionamento scolastico a province e comuni, ovvero: 1. Salvo quanto previsto dall'articolo 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

*“a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;*

*b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;*

*c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;*

*d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche (quest'ultima competenza andava a sovrapporsi alle competenze dei consigli scolastici distrettuali, poi oggetto di soppressione e riordino ndr)"; [...]*

Con questo provvedimento, da leggersi in combinato con le disposizioni del DPR 233/1998 quindi i compiti che il Testo Unico del 1994 assegnava all'Amministrazione centrale e periferia della Pubblica Istruzione in materia di dimensionamento venivano quasi per intero trasferite a Regioni, ora al vertice del sistema, province e comuni.

A sottolineare la nuova centralità delle Regioni nella governance del sistema scolastico interveniva negli anni successivi anche la riforma del Titolo V della Costituzione, che nel 2001 assegnava, con la nuova formulazione dell'articolo 117, la competenza in materia di istruzione alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Lo stesso articolo dava all'autonomia scolastica coperta costituzionale.

Nonostante la modifica costituzionale, non venne approvata, successivamente al 2001, una nuova norma che coordinasse e razionalizzasse in un'unica cornice le disposizioni in materia di dimensionamento scolastico.

Il legislatore nazionale tentò però di intervenire nuovamente sul tema con l'articolo 64 del decreto legge 112/2008, poi convertito con legge 133/2008. Con questo articolo veniva previsto un piano programmatico per razionalizzare l'utilizzo di risorse umane strumentali del sistema scolastico, rimandando ad alcuni regolamenti attuativi:

- *“la definizione di criteri, tempi e modalità per l'azione di ridimensionamento della rete scolastica (art. 64, comma 4, lettera f-bis);*
- *la possibilità che lo Stato, le Regioni e gli enti locali prendessero misure finalizzate a ridurre il disagio degli utenti nel caso della chiusura o accorpamento di istituti scolastici localizzati nei piccoli comuni (art. 64 comma 4, lettera f-ter)”<sup>6</sup>*

Per attuare tali indicazioni il Governo dell'epoca presentò alle Camere un piano programmatico, in cui si annunciava che sarebbero stati individuati “parametri e criteri per il

---

<sup>6</sup> cfr. Focus la Rete scolastico e il dimensionamento scolastico, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati del 15/11/2018

dimensionamento e per l'individuazione dei punti di erogazione del servizio", vincolanti per le Regioni. Sulla base dei quali si sarebbero dovuti chiudere diversi plessi; inoltre in virtù di tali disposizioni diverse istituzioni scolastiche (tra il 15% e il 20% secondo lo stesso piano programmatico) avrebbero perso l'autonomia.

Sul tema è però intervenuta la Corte Costituzionale, che con diverse sentenze (tra cui la 200/2009) ha confermato la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di determinazione della rete scolastica, ribadendo, tra le altre cose come tale materia "non può formare oggetto di disciplina regolamentare da parte dello Stato"<sup>7</sup> e ha dichiarato illegittime proprio le lettere f-bis e f-ter dell'art. 64 del D.L. 112/2008.

Era quindi stato emanato il DPR 81/2009, il quale stabiliva che si sarebbe dovuto emanare un decreto ministeriale, a firma del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, per definire criteri e parametri relativi al dimensionamento della rete scolastica e alla riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio. Tale decreto doveva essere concertato con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e ricevere la preventiva intesa in sede di Conferenza Unificata (Stato-Regioni-Enti Locali). Fino all'emanazione del decreto ministeriale prima richiamato veniva estesa la normativa previgente (nello specifico il DPR 233/1998, esaminato nel presente capitolo). Contestualmente all'emanazione del decreto ministeriale, il DPR 81/2009 prevedeva inoltre l'abrogazione dell'articolo 3 del DPR 233/1998.

Parallelamente al percorso di concertazione del decreto ministeriale attuativo del DPR 81/2009, con una nuova sentenza, relativa all'istituzione di nuove scuole o sezioni di scuole dell'infanzia, la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del DPR 89/2000. Nella sentenza (n. 92/2011) la Corte affermava che anche la istituzione di nuove scuole dell'infanzia attecchiva al dimensionamento della rete scolastica e come tale essa era assegnata alle Regioni, nell'ambito della competenza concorrente in materia di istruzione. Inoltre sempre la Corte rimarcava come la competenza in materia di dimensionamento era stata già trasferita per via amministrativa alle Regioni prima della riforma costituzionale del 2001 e che con questo intervento costituzionale il legislatore nazionale aveva inteso ampliare e non restringere il ruolo delle Regioni in questo ambito.

---

<sup>7</sup> sentenza 200/2009 Corte Costituzionale

In conseguenza di questo intervento si è interrotto il percorso di concertazione con le Regioni del decreto ministeriale attuativo del DPR 81/2001. Percorso che fino al 2019 non è più ripreso, come ribadito in diverse occasioni dai diversi Ministri dell'Istruzione che si sono succeduti fino ad oggi<sup>8</sup>.

L'unico strumento che attualmente il Ministero dell'Istruzione può mettere in campo per influenzare il processo di dimensionamento scolastico è la disciplina per l'assegnazione dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali amministrativi alle istituzioni scolastiche. Essa è avvenuta da ultimo con il DL 98/2011, che ha stabilito che le istituzioni scolastiche con meno di 600 unità (ridotte a 400 nelle piccole isole, nei territori montani o che vedono la presenza di minoranze linguistiche) non possono avere un dirigente scolastico o un DSGA ma devono essere assegnati in reggenza a dirigenti di istituzioni scolastiche limitrofe. Nell'ambito di questi criteri le Regioni possono operare gli interventi di dimensionamento scolastico. Le commissioni parlamentari competenti in materia di istruzione avevano però a più riprese richiesto al Governo di superare tale criterio che prevede soglie numeriche fisse per l'attribuzione dei dirigenti, assegnando a ogni Regione un contingente di dirigenti scolastici che possano poi essere assegnati alle scuole sulla base dei criteri liberamente definiti dalle stesse in materia di dimensionamento.

Tale richiesta è stata infine accolta dal Governo Letta, che ha inserito nel DL 104/2013, la previsione secondo cui i criteri secondo i quali assegnare Dirigenti scolastici e DSGA, devono essere definiti tramite un decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, previo accordo in sede di Conferenza Unificata. Sulla base di tale decreto le Regioni dovranno provvedere autonomamente al dimensionamento scolastico. Tuttavia anche su questo punto ad oggi non si è ancora pervenuti ad una intesa in sede di Conferenza Unificata. Pertanto le Regioni, oltreché alle previsioni del DPR 233/1998 devono attenersi anche alla soglia numerica definita dal DL 98/2011.

*1.3 Il ruolo delle Regioni nel dimensionamento scolastico: descrizione dei principali modelli organizzativi adottati, dei processi decisionali in uso nelle diverse regioni e della durata*

---

<sup>8</sup> cfr. Nota 6

*temporale dei piani di dimensionamento elaborati, di eventuali buone pratiche emerse e individuazione dei soggetti e delle tipologie di Enti locali coinvolti.*

All'interno del complesso quadro normativo nazionale in tema di dimensionamento della rete scolastica, delineato nei paragrafi precedenti e frutto di una complessa stratificazione di norme approvate in periodi e contesti legislativi differenti, si inseriscono le disposizioni che ogni Regione ha adottato per attuare il processo di dimensionamento scolastico nel proprio territorio.

In **allegato** sono riportate le schede relative alla normativa, al procedimento seguito e agli ambiti territoriali di riferimento che ogni regione ha adottato per procedere al dimensionamento scolastico. Nello specifico sono stati analizzati gli atti e le delibere relative al dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2019/2020.

Dalla lettura dei dati raccolti è possibile evidenziare anche similitudini e differenze nella normativa e nei procedimenti seguiti dalle Regioni e dalle province autonome italiane in questo campo.

E' quindi possibile notare come tutte le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano elaborino delle linee guida in base alle quali operare il dimensionamento delle istituzioni scolastiche dei propri territori. Nello specifico le linee guida sono elaborate con cadenza annuale in 6 regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Puglia), mentre in ulteriori 13 regioni (Liguria, Emilia Romagna, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia e nella Provincia autonoma di Bolzano) esse hanno validità pluriennale. In Valle d'Aosta e nella Provincia Autonoma di Trento invece le linee guida vengono elaborate solamente in occasione di revisione dei piani di dimensionamento; questa revisione non avviene con cadenza temporale fissa, ma a seconda dei cambiamenti nella consistenza della popolazione scolastica, trattandosi di aree con popolazione residente non consistente.

Le linee guida sono approvate in 7 regioni (Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Marche, Umbria, Abruzzo, e Calabria) dall'organo legislativo, denominato Consiglio o Assemblea legislativa regionale; in ulteriori 14 regioni (Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Molise, Lazio, Campania, Basilicata, Puglia, Sardegna e Provincia autonoma di Bolzano) le linee guida sono approvate dall'organo esecutivo: la Giunta Regionale. Fanno

eccezione la Sicilia, dove le linee guida sono approvate con decreto dell'assessore regionale competente, la Val d'Aosta dove sono state approvate con legge regionale e la Provincia autonoma di Trento dove l'approvazione avviene con decreto del Presidente della Giunta Provinciale.

Sulla base delle linee guida vengono formulati i piani regionali di dimensionamento che sono poi approvati con delibera del Consiglio Regionale in 5 regioni (Liguria, Umbria, Molise, Basilicata e Sardegna) o con delibera della Giunta Regionale nelle restanti 16 regioni e Province Autonome.

I piani poi hanno durata annuale, cioè coincidente con un solo anno scolastico, in 14 casi mentre nelle restanti 7 Regioni/Province autonome (Liguria, Emilia Romagna, Molise, Basilicata, Val d'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano) i piani hanno durata pluriennale. In tutte le Regioni i piani regionali di dimensionamento sono il risultato della raccolta e sistematizzazione delle previsioni dei Piani provinciali, elaborati da questo ente intermedio comoda indicazioni del DPR 233/98, eccetto che, per ovvie ragioni nelle province autonome di Trento e Bolzano e in Friuli Venezia Giulia, dove la regione autonoma ha abolito le province in contemporanea all'entrata in vigore della legge 56/2014 (legge Delrio). Si segnala inoltre come nella Regione Siciliana i piani provinciali vengono predisposti ed adottati dai dirigenti preposti agli ambiti territoriali del Miur, poiché le province regionali sono state soppresse sempre in conseguenza della legge 56/2014 e non sono diventati operativi i liberi consorzi di comuni che dovevano sostituirle.

In tutte le regioni e le Province autonome i Comuni e gli organi collegiali scolastici interni alle scuole vengono coinvolti nel processo di definizione delle scelte di dimensionamento e razionalizzazione della rete scolastica.

Gli ambiti territoriali che, secondo la normativa nazionale devono essere definiti per poter procedere al loro interno un dimensionamento ottimale, coincidono in 6 Regioni con le Province (Piemonte, Lombardia, Abruzzo, Molise, Lazio e Sicilia), in Friuli Venezia Giulia invece gli ambiti coincidono con i Comuni, stante l'abolizione delle Province, mentre nella Provincia autonoma di Bolzano non sono individuati ambiti sub provinciali. Nella Marche per le scuole superiori gli ambiti coincidono con le Province, mentre per il primo ciclo la loro ampiezza è determinata dalla Regione. Nelle restanti regioni e nella provincia autonoma di Trento gli ambiti sub provinciali:

- coincidono con gli ambiti territoriali definiti in attuazione alla legge 107/2015 (in Emilia Romagna, Campania, Basilicata e Sardegna);
- in Veneto sono costituiti dai distretti Formativi, individuati dalla Regione, così come in Umbria la regione definisce gli ambiti funzionali;
- in Liguria sono rappresentati dagli ambiti socio amministrativi e dagli ambiti territoriali, entrambi coincidenti con i sistemi locali del lavoro;
- in Toscana le conferenze zonali per l'istruzione ricalcano le zone socio sanitarie;
- in Valle d'Aosta esso è rappresentato dal bacino territoriale di utenza di ogni singola istituzione scolastica, così come avviene nella Provincia Autonoma di Trento, laddove però l'ambito territoriale deve essere comunale per le istituzioni scolastiche del primo ciclo e sovra-comunale per le scuole del secondo.

Infine si rileva come a corredo delle linee guida sul dimensionamento solamente in 6 regioni vengono effettuate analisi statistiche sullo stato della popolazione studentesca e sul sistema scolastica oggetto di intervento, si tratta di Piemonte, Marche, Molise, Basilicata, Puglia e Sardegna.

## 2. Il dimensionamento scolastico in alcuni Paesi occidentali

Nei diversi Paesi Ue e del Nord America di norma l'ente o l'istituzione che la responsabilità degli interventi di edilizia scolastica ha anche quella sul dimensionamento delle scuole. Da questo punto di vista quindi, il nostro Paese, con il suo sistema articolato su più livelli e differenti centri di responsabilità nel campo del dimensionamento e dell'edilizia presenta caratteristiche peculiari.

In generale, analizzando la situazione dei Paesi Europei e Nord-Americani, si possono individuare alcuni modelli significativi quali:

- **modello centralizzato**, in cui lo Stato mantiene la competenza sia sulle politiche in materia di edilizia scolastica che per quelle sul dimensionamento delle singole scuole. Tale competenza viene esercitata dalle strutture centrali del Ministero competente per l'educazione, responsabili dell'indirizzo delle politiche e dagli uffici periferici dell'amministrazione scolastica, che nei territori attuano gli indirizzi e curano tutti gli aspetti, compresa la progettazione. E' il caso per esempio della Francia, dove gli uffici regionali e dipartimentali del Ministero dell'Educazione Nazionale sono dotati anche di uffici tecnici, che si occupano di progettazione e manutenzione degli edifici, sotto la responsabilità di ingegneri capo dipartimentali, funzionari tecnici degli uffici scolastici periferici (cfr. <https://www.education.gouv.fr>). Gli stessi uffici, a livello regionale e dipartimentale (rettorati e accademie) sono responsabili del dimensionamento delle scuole di ogni ordine e grado. Per la definizione dei relativi piani vengono consultate le amministrazioni di Regioni e dipartimenti. In particolare gli uffici regionali del Ministero dell'educazione nazionale hanno assunto un ruolo significativo nel campo della gestione dell'istruzione, e quindi anche del dimensionamento e dell'edilizia scolastica, a partire dal 2014-15, quando con una serie di riforme istituzionali volute dal Presidente Hollande e dal Premier Valls, anche in Francia si avviò il superamento dell'organizzazione per dipartimenti per razionalizzare la spesa pubblica.
- **modello federale**, che caratterizzano in particolare molti stati federali, tra cui la Germania, e vedono un ruolo significativo per gli Stati componenti la federazione e un ruolo minore, di mero coordinamento e indirizzo, per il livello nazionale. Nel caso tedesco per esempio le decisioni di indirizzo politico a livello nazionale sono assunte dal Ministro federale per l'educazione in coordinamento con i ministri competenti di ogni Lander. Gli esecutivi dei

lander hanno quindi largo margine di autonomia in materia e sono chiamati a coordinare in autonomia le politiche in materia di edilizia scolastica e dimensionamento (*cf.* <https://www.bmbf.de>). In questo caso quindi i lander, possono pianificare con significativi margini di decisione l'organizzazione e il dimensionamento della rete scolastica e si avvalgono di norma di uffici interni per la progettazione degli edifici scolastici.

- **modello distrettuale**, adottato prevalentemente nel nord Europa (Svezia, Finlandia) e nel mondo anglosassone (Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Australia, Canada e Nuova Zelanda) si fonda sulla separazione tra autorità politiche (Ministero, comuni, contee, province etc) e autorità di gestione del mondo della scuola, rappresentate da autorità regionali, locali e distretti scolastici indipendenti. Tali organismi sono responsabili della definizione e attuazione di tutte le politiche relative all'istruzione, dalla definizione e gestione delle tasse scolastiche al dimensionamento e all'edilizia. Nel caso dei Paesi che adottano un modello distrettuale occorre inoltre distinguere tra quelli caratterizzati da un sistema di governo centralizzato, in cui cioè è il Ministero nazionale dell'educazione a stabilire la legislazione e gli obiettivi che i distretti devono perseguire, e quelli federali, in cui invece i singoli stati definiscono mandato e governance dei distretti, come avviene ad esempio in Australia e Stati Uniti.

Il nostro Paese, nel panorama internazionale ha adottato una organizzazione peculiare per quanto riguarda il dimensionamento scolastico. Se infatti negli anni 70, pur in presenza di un rigido sistema di istruzione centralizzato, erano stati introdotti i distretti scolastici quale luogo di co-partecipazione delle comunità locali alle scelte in materia di istruzione (ed in particolare per quanto riguarda il dimensionamento e gli interventi di edilizia), con il passaggio di alcune competenze a Regioni ed enti locali negli anni 90 si è prodotto un sistema misto caratterizzato però dalla sovrapposizione tra più enti ed istituzioni, come evidenziato nel capitolo precedente, che non può essere ricompreso in nessuno dei tre modelli prima delineati. Nonostante vari tentativi in senso di una riforma federale (2005) o ri-centralizzatrice (2016) e numerose proposte in un senso o nell'altro il sistema italiano è rimasto ancora "a metà del guado", a questa ritrosia si aggiunge anche la mancata attuazione delle dissezioni della riforma costituzionale del 2001 che prevedevano il trasferimento alle Regioni di significative competenze in materia di istruzione (e quindi anche di dimensionamento scolastico), che sono

rimaste in capo all'amministrazione centrale e periferica del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca.

### *2.1 Gestione delle politiche scolastiche negli Usa e in Massachusetts;*

Gli Stati Uniti d'America adottano un assetto istituzionale federale, aspetto particolarmente evidentemente nel campo delle politiche scolastiche ed educative.

#### *2.1.1 Organi di gestione del sistema scolastico*

##### *2.1.1.1 Livello Federale*

A livello federale (cfr. <https://www.ed.gov>) il coordinamento delle politiche educative è affidato al Dipartimento per l'educazione, uno dei dipartimenti che fanno parte del Gabinetto degli Stati Uniti (sorta di consiglio dei Ministri presieduto dal Presidente degli USA), a cui è preposto il Segretario di Stato per l'educazione. Il dipartimento, composto dagli uffici e dalle agenzie che si occupano del coordinamento dell'istruzione elementare, secondaria, universitaria e della ricerca focalizza la sua azione su alcune linee di azione principali:

- la definizione di standard minimi per l'insegnamento elementare;
- la messa in campo di programmi di diritto allo studio per gli studenti di ogni ordine di istruzione, coordinamento delle azioni di diritto allo studio e delle attività educative per le minoranze etniche e linguistiche e per i migranti;
- lo studio e la programmazione di interventi innovativi nel campo dell'educazione;
- la vigilanza sulle università, in particolare per quelle federali;
- la promozione delle scienze e delle arti.

Ogni aspetto è curato da uffici ed agenzie, raggruppati in tre aree alle dipendenze del Segretario di Stato o di uno dei due sottosegretari, che assicurano il raccordo con l'azione politica dell'amministrazione governativa federale.

Il livello federale quindi non agisce nella programmazione scolastica e non fissa parametri per il dimensionamento della rete di scuole, salvo che per quanto riguarda alcune categorie particolari come le scuole nelle riserve indiane o gli istituti per l'alfabetizzazione dei migranti. Il dipartimento coordina però vasti programmi di diritto allo studio e fissa i requisiti minimi in base ai quali vengono elaborati i programmi per l'istruzione elementare nei singoli Stati.

Anche nel campo dell'edilizia scolastica gli interventi sono limitati e comprendono programmi volti a sostenere politiche statali in materia.

#### *2.1.1.2 Organi del sistema scolastico del Massachusetts*

I 50 Stati che compongono la Federazione degli Stati Uniti d'America hanno mantenuto una estesa competenza legislativa e normativa nel campo delle politiche per l'educazione. In tutti gli Stati federali sono presenti organi politici ed agenzie esecutive che si occupano dell'istruzione, dalla scuola dell'infanzia fino al sistema universitario. Analizzando il caso di uno Stato in particolare, quale il Massachusetts, possiamo così riassumere gli attori e le loro competenze, che a livello statale operano nel campo dell'educazione e quindi dell'edilizia scolastica e del dimensionamento (*cf. <http://www.doe.mass.edu>*). Il caso di questo Stato federato appare significativo perché l'attività dei distretti è regolamentata direttamente dallo Stato, mentre in altri Stati, come la California essa è lasciata alle contee e ai comuni.

- a livello statale il referente politico per l'istruzione, dall'infanzia all'università è il segretario di Stato per l'Educazione, nominato dal Governatore e parte del gabinetto statale. Egli sovrintende agli uffici compresi nell'ufficio per l'educazione, ovvero il dipartimento per la scuola dell'infanzia e i servizi pre scolari, il dipartimento per l'educazione elementare e secondaria e quello per l'educazione superiore e universitaria e sui lavori delle agenzie e consigli dipendenti dai tre dipartimenti.
- l'ufficio del governo Statale che si occupa di coordinare i distretti scolastici e fissarne gli obiettivi didattici e finanziari è il dipartimento per l'educazione elementare e materna, sotto l'indirizzo politico del Segretario di Stato per l'educazione e del comitato statale per l'educazione elementare e secondaria (Massachusetts Board of Elementary and Secondary Education- BESE) e il coordinamento tecnico del Commissario per l'educazione, funzionario a capo del dipartimento per l'educazione. Il Segretario di Stato e il Commissario sono membri del comitato statale per l'educazione insieme ad altri 10 membri, tra cui vengono eletti un presidente e un vicepresidente del Comitato: 9 nominati dal Governatore dello Stato per un periodo di tempo variabile tra i rappresentanti di genitori, docenti e categorie sociali e 1 di diritto, il presidente del consiglio degli studenti delle scuole superiori del Massachusetts. Il comitato si avvale dell'ausilio di un consiglio di esperti sulle politiche scolastiche per elaborare programmi ed obiettivi didattici, ed esamina

bilanci e obiettivi didattici e sociali dei distretti. Può inoltre deliberare l'aggregazione di distretti esistenti o la nascita di nuovi ed approva il piano strategico per l'educazione (ed. 2019: <http://www.doe.mass.edu/research/strategicplan.docx>) che viene rivisto annualmente. Infine sempre questo comitato ha competenze per definire i livelli essenziali di apprendimento validi in tutto lo Stato, di supportare le politiche di diritto allo studio del distretti e di mettere in campo azioni per sostenere i distretti che non raggiungono gli obiettivi prefissati. E' sempre il BESE ad approvare ogni 5 anni la carta (charter) che regola la vita di ogni singola scuola paritaria.

- a livello locale il territorio di ogni contea dello Stato è diviso in più distretti scolastici, che comprendono più scuole elementari e secondarie pubbliche (distretti regionali) in una stessa area geografica, o solo scuole elementari o solo secondarie pubbliche (solitamente distretti scolastici urbani). Vi sono poi alcuni distretti speciali (charter district) che sono formati solo da scuole private che hanno ricevuto l'approvazione del BESE e finanziamenti statali; potremmo paragonare queste ultime alle scuole paritarie del nostro sistema scolastico. All'interno dei distretti sono anche ricomprese le scuole private e sperimentali che sono sottoposte alla vigilanza degli organi del distretto e le scuole speciali (come la scuola italiana, francese o quelle per le minoranze gestite direttamente dal governo federale). Le 13 contee del Massachusetts sono divisi in un totale di 320 distretti (di cui 280 per le scuole pubbliche), con un minimo di 5 distretti a Boston città e un massimo di 62 nella contea di Worcester. In totale i distretti pubblici sono frequentati 954773 studenti, con più di 70mila insegnanti (dati dell'anno 2018, dati statistici del Dipartimento per l'educazione del Massachusetts)
- Il singolo distretto è affidato alla direzione di un soprintendente alle scuole che è affiancato da alcuni funzionari tecnici (referenti per il budget, ispettori, referenti per i docenti, per il diritto allo studio, da lui nominati in accordo con il comitato nomine del BESE e gli organi di contee e comuni del distretto) e nei distretti più grandi da consigli di distretto composti da 7 a 10 membri, nominati dai sindaci competenti per territorio, su proposta del soprintendente o eletti dalla popolazione del distretto, a seconda dello statuto di ogni singolo distretto scolastico. La previsione o meno del consiglio e il numero di membri varia a seconda del numero di scuole e studenti presenti nel distretto, vi sono infatti alcuni distretti rurali che comprendono una o due scuole sprovvisti di consiglio, mentre il distretto

di Boston città comprende circa 250 istituzioni scolastiche, tra pubbliche (117) e paritarie in cui il soprintendente è affiancato da 12 membri del consiglio. Il soprintendente è a tutti gli effetti un funzionario dello Stato, solo nel comune di Boston è nominato dal Sindaco e funge anche da assessore comunale all'istruzione nel governo cittadino secondo una prassi risalente alla legge statale sull'istruzione del 1993 (rif <http://profiles.doe.mass.edu> e <https://www.bostonpublicschools.org/home>).

- L'unità di base dell'organizzazione scolastica è rappresentata dalle scuole, pubbliche, affiancate da quelle speciali, sperimentali e da quelle paritarie); il soprintendente del distretto fissa obiettivi e attività da perseguire per le singole scuole elementari e secondarie e, specie per le elementari fissa i bacini territoriali da cui gli alunni possono iscriversi a una istituzione scolastica, in accordo con contea e comuni interessati.

#### *2.1.1.2 Competenze del livello distrettuale*

In tema di dimensionamento ed edilizia scolastica le maggiori competenze sono in capo al livello distrettuale, entro i limiti e gli obiettivi fissati, per ciascun distretto dal BESE statale. In particolare il BESE, sulla base di studi e statistiche curati annualmente dagli uffici del Dipartimento statale, dalla Contee e dai comuni e raggruppati nel sito <http://profiles.doe.mass.edu>., individua con cadenze temporali diverse a seconda delle caratteristiche della popolazione scolastica e dei bisogni sociali ed educativi, obiettivi generali per i distretti scolastici. Questi poi vengono declinati in piani strategici quinquennali o triennali dai soprintendenti e dagli organi dei distretti stessi. Per i distretti che invece presentano particolare problematiche gli obiettivi possono essere definiti annualmente. Sulla base di tali obiettivi i dipartimenti statali, le contee e i comuni erogano i fondi al distretto. Il soprintendente, sentito il comitato distrettuale, riparte tra le scuole pubbliche dell'area territoriale del distretto e, tramite gli uffici distrettuali cura le politiche di diritto allo studio e relative all'edilizia scolastica. Con l'assenso di comuni e contee può prendere l'imposizione di tasse scolastiche finalizzate a finanziare le attività distrettuali non coperte dai fondi prima richiamati. Qualora una scuola non raggiunga gli obiettivi fissati dai piani strategici distrettuali possono essere formulato dal distretto target specifici da raggiungere annualmente. In caso poi di scuole con un numero elevato di studenti o troppo basso, o ancora di istituti pubblici in aree con forti squilibri sociali e demografici il soprintendente, con l'eventuale

assenso del consiglio distrettuale se istituito e dei comuni e delle contee interessate, può determinare di modificare l'ambito territoriale afferente a quella scuola, la soppressione dell'istituto o la realizzazione di uno nuovo in quell'area.

Se invece tutto il distretto si trova in situazioni critiche o l'utenza servita è troppo grande per garantire adeguati servizi è il BESE a decidere la soppressione con accorpamento in un distretto limitrofo o la nascita in quel territorio di più nuovi distretti con territori più limitati del precedente.

Il distretto ha infine competenza in tema di definizione della programmazione didattica per le scuole della sua area e di formazione dei docenti, oltreché per il trasferimento degli insegnanti delle scuole pubbliche.

Possiamo quindi riassumere le competenze dei distretti scolastici nell'elenco seguente:

- **indirizzo della programmazione didattica e non** delle singole scuole, individuando obiettivi strategici relativi all'insegnamento e alla scolarizzazione delle aree ricomprese nel territorio di competenza del distretto;
- **amministrazione finanziaria dei fondi destinati alle istituzioni scolastiche** con la possibilità di definire tasse e contributi per aumentare il budget;
- gestione della **formazione e della carriera dei docenti** delle scuole pubbliche, con particolare riferimento ad aggiornamento e trasferimenti;
- messa in campo delle **politiche di diritto allo studio a favore degli studenti** di ogni grado di istruzione;
- definizione delle azioni in materia di **edilizia scolastica**, anche attraverso la presenza di uffici tecnici interni;
- definizione delle **politiche di dimensionamento delle scuole** del proprio territorio, programmando ampliamenti, fusioni e soppressioni, in accordo con Contee e comuni;

Il principale documento che regola la vita del distretto scolastico è rappresentato dal regolamento interno, che definisce oltreché le procedure per la gestione degli organi interni e degli uffici del distretto anche le procedure per l'approvazione del bilancio, del piano per il diritto allo studio, per l'edilizia scolastica, la tassazione etc. Il documento operativo in cui invece si esplicitano le strategie didattiche ed organizzative del distretto è rappresentato dal Piano Strategico, di durata pluriennale variabile. A questo link possiamo ad esempio visionare

quello per il periodo 2016-2021 del distretto scolastico di Boston: <https://www.bostonpublicschools.org/domain/2119>, il principale distretto scolastico urbano dello Stato.

Ogni distretto, urbano o rurale costituisce un'amministrazione pubblica a se stante, svincolata sia dalle contee che dai comuni e vigilata dalle agenzie ed organismi statali prima esplicitati.

Come prima evidenziato se il sovrintendente agli studi è l'organo di vertice preposto in tutti i distretti alla direzione degli stessi in tutto lo Stato, mentre il numero e la presenza di funzionari tecnici e di consigli scolastici distrettuali varia a seconda delle condizioni del distretto stesso. Vi sono infatti distretti rurali che amministrano 1, 2 o 3 scuole dove il sovrintendente è affiancato da 4 o 5 funzionari, senza consiglio, altri dove invece accanto a una decina di funzionari opera un consiglio di una dozzina di membri eletti da tutta la popolazione e i distretti urbani di Boston e delle principali città dove vi sono centinaia di funzionari e consigli sempre di dodici membri ma nominati dal sindaco o dall'amministratore locale della contea.

#### *2.1.1.3 Competenze delle istituzioni scolastiche*

In questo quadro le istituzioni scolastiche dell'istruzione elementare e secondaria sono chiamate ad attuare gli indirizzi didattici e di progettazione individuati dai piani strategici dei distretti (a loro volta subordinati al piano strategico del BESE statale) mediante la stesura di piani strategici della singola istituzione scolastica di durata variabile e del conseguente utilizzo dei fondi assegnati dal sovrintendente e dagli uffici distrettuali. Le singole scuole sono poi valutate dai distretti e dai comitati tecnici del BESE per il reale perseguimento degli obiettivi individuati. Sulla base di queste valutazioni vengono poi ponderate anche le decisioni relative al dimensionamento delle singole istituzioni scolastiche. Le analisi e i risultati delle rilevazioni compiute, compreso il grado di "accountability" dei distretti e di tutte le singole istituzioni vengono poi pubblicate sul portale dell'educazione dello Stato: <http://profiles.doe.mass.edu>.

Anche a livello di singola scuola le decisioni in merito alla programmazione degli interventi e della pianificazione strategica degli obiettivi da perseguire è presa dal dirigente e dal consiglio scolastico, in cui siedono sia rappresentanti della comunità scolastica che di quella locale.

## *2.2 Il ruolo della comunità locale e di quella scolastica nella definizione del dimensionamento.*

Come evidenziato anche nei precedenti paragrafi negli Stati Uniti in generale, e nello specifico nel Massachusetts, gli organi statali e distrettuali preposti alla gestione del sistema di istruzione e quindi al dimensionamento e all'edilizia, sono considerati quali organismi pubblici a se stanti. Essi interagiscono quindi con enti locali, istituzioni e cittadini sia attraverso campagne comunicative per spiegare le proprie decisioni, specie quelle finanziarie, sia attraverso la presenza nei propri consigli di rappresentanti della comunità scolastica e delle comunità locali in cui operano. La partecipazione della comunità scolastica e di quella locale si realizza quindi prevalentemente in tre maniere:

- attraverso l'elezione di propri rappresentanti nei consigli di distretto;
- attraverso il confronto con gli organismi di Comuni e Contee che finanziano in parte le attività del distretto;
- attraverso le campagne comunicative e gli incontri pubblici sulle decisioni prese dagli organismi scolastici e dei distretti.

### *2.2.1 L'elezione dei consigli di distretto*

In tutti i distretti scolastici di maggiori dimensioni degli Stati USA è prevista l'elezione dei membri del consiglio di distretto scolastico, eccetto i membri di diritto quali il Soprintendente, che è nominato dal Commissario statale per l'educazione elementare e primaria e il rappresentante degli studenti delle scuole secondarie, che è di norma, secondo gli statuti dei distretti, il presidente del locale consiglio degli studenti. Fanno eccezione i distretti rurali più piccoli, composti da una o due scuole in cui il consiglio non è previsto e alcuni distretti cittadini di maggiori dimensioni, come nel caso del consiglio distrettuale di Boston, nominato come prima evidenziato dal sindaco della città, che quindi dura in carica per un periodo corrispondente a quello dell'amministrazione comunale.

Nal caso specifico del Massachusetts qualunque cittadino residente nel territorio del distretto, a norma della Costituzione dello Stato, può proporre la candidatura di un'altro cittadino come consigliere del distretto e le elezioni si tengono in una giornata pre stabilita per tutto lo Stato dal Segretario di Stato per l'Educazione.

La durata del mandato dei Consiglieri varia da Stato a Stato, oscillando tra i 2 e i 5 anni, nei 50 stati Usa, anche se il termine più frequente è quello di 4 anni. Lo Stato del Massachusetts

presenta consigli distrettuali con mandato biennale e altri con durata quadriennale. Il numero di membri eletti dei consigli di norma oscilla tra 6 e 10, a cui si vanno aggiungere i due componenti di diritto (cfr. [https://ballotpedia.org/School\\_board\\_elections,\\_2019](https://ballotpedia.org/School_board_elections,_2019)).

Esaminando il profilo di molti candidati che si sono presentati alle elezioni per i distretti scolastici nelle circoscrizioni più grandi degli Usa, emerge come essi siano spesso esponenti di partiti (Democratici e Repubblicani) e delle associazioni rappresentative di docenti e genitori), mentre negli altri distretti, specie nei più piccoli, sono frequenti le candidature di docenti, cittadini o genitori non affiliati. (si veda anche a questo proposito: [https://ballotpedia.org/School\\_board\\_elections,\\_2019](https://ballotpedia.org/School_board_elections,_2019)).

Ne consegue che le decisioni dei consigli di distretto siano molte influenzate dalle pressioni esercitate dagli elettori sui membri eletti o sulle posizioni ideologiche e politiche degli schieramenti partitici o sindacali di cui gli eletti fanno parte, né più né meno come per tutti i corpi legislativi ed esecutivi eletti nei vari Paesi.

E' questa una prima forma di influenza e rapporto degli interessi delle comunità locali sull'azione e le attività dei distretti. Controbalanciata in parte dalla presenza nel consiglio del Soprintendente agli studi, funzionario di nomina statale chiamato sia ad attuare le decisioni del consiglio ma anche a garantire il perseguimento degli obiettivi fissati dagli organismi del livello Statale. Tra l'altro il consiglio distrettuale non ha il potere di rimuovere il soprintendente, anche se non sono mancati i casi in cui a una bocciatura di misure presentate dal funzionario, da parte del consiglio, lo stesso ha poi rimesso il mandato. D'altro canto essendo un funzionario statale il Commissario statale per l'educazione elementare e secondaria, sentito il BESE dello Stato può rimuovere il soprintendente, nel caso il distretto per più anni non raggiunga gli obiettivi, didattici e non, prefissati.

### *2.2.2 Il rapporto con Contee e comuni*

In alcuni Stati, ma non nel Massachusetts (eccetto che per il distretto di Boston), Contee e Comuni vigilano (come nel caso della Pennsylvania) direttamente sull'attività dei distretti scolastici, nominando anche il soprintendente e uno o più membri del consiglio direttivo. Sia in questo caso come per i distretti dipendenti direttamente da organismi statali questi enti locali rappresentano comunque un interlocutore significativo per i distretti, in quanto forniscono una posizione consistente del budget (composto oltretutto da questa voce anche dal

contributo statale e dalle eventuali tasse decise dagli organi del distretto). L'interlocuzione avviene solitamente tra il soprintendente e il sindaco locale che riferiscono ai rispettivi consigli. Particolarmente acceso negli ultimi anni è stato il confronto tra distretti scolastici, comuni e conte in California, per la realizzazione di nuovi edifici scolastici e la chiusura di alcune scuole (si veda anche <https://edsources.org/2019/california-plans-for-school-construction-bonds-sparks-debate-for-reform/610965>). Tale dibattito, incentrato sulle risorse finanziarie che i distretti potevano esigere tramite tasse sta portando anche a una riforma delle dimensioni e perimetrazioni dei distretti, per adeguarsi alla situazione economica e demografica attuale.

Un ulteriore campo di interlocuzione tra comuni, contee e distretti è rappresentato dai fondi aggiuntivi per il diritto allo studio, fortemente dipendenti dalle politiche degli enti locali coinvolti e dalle disponibilità del distretto stesso.

### *2.2.3 La comunicazione con i cittadini*

Un aspetto molto importante della vita dei distretti è rappresentato dalla comunicazione delle proprie scelte e politiche, ma anche degli obiettivi da perseguire ai cittadini del proprio territorio e ai fruitori dei propri servizi.

Molti distretti hanno investito su questo (il 90% dei distretti del Massachusetts ha un proprio sito internet) e sulla possibilità per i cittadini di contattare e dialogare direttamente con il soprintendente sulle scelte compiute.

Particolare attenzione è poi stata riservata alla presentazione e restituzione grafica dei piani strategici, sia statali che distrettuali, curati per essere leggibili e comprensibile da tutti gli utenti e non solo dagli addetti ai lavori. Per la stesura e la verifica di tali piani infine, specie per i distretti urbani o per quelli più grandi, sono stati previsti incontri di confronto e discussione con i cittadini e nelle scuole, volti a raccogliere spunti e punti di vista inclusi poi nei piani stessi.

### *2.3 Ruolo dei distretti scolastici nel dimensionamento in altri Paesi anglosassoni o europei*

L'esperienza degli USA è molto simile a quella Australiana, Canadese e Neozelandese, paese in cui la responsabilità per l'apertura, la chiusura o la realizzazione di nuove scuole ricade sempre in capo ai distretti scolastici, organismi pubblici indipendenti i cui consigli sono eletti dai cittadini. In Gran Bretagna il ruolo dei distretti e la loro indipendenza è comunque

significativa, anche se tali enti sono sottoposti a una vigilanza più stringente degli organi statali, che forniscono anche la dotazione finanziaria, senza la possibilità di imporre tasse autonomamente.

In altri Paesi del Nord Europa, quali la Finlandia, i distretti scolastici hanno un ruolo significativo per quanto riguarda l'edilizia scolastica con la riqualificazione degli edifici già in uso, anche per accogliere nuove metodologie didattiche e con la progettazione di nuovi edifici.

3. *Descrizione del sistema di standard urbanistici in uso attualmente in Italia con particolare riferimento alla destinazione della quota parte di standard destinati all'Istruzione.*

Secondo la definizione dell'Enciclopedia *Treccani* (Enciclopedia Treccani online, 2019) per standard si intende: *“Modello, tipo, norma cui si devono uniformare, o a cui sono conformi, tutti i prodotti e i procedimenti, tutte le attività e le prestazioni, di una stessa serie: fissare uno s., attenersi agli standard. [...] Con altro sign., insieme degli elementi che individuano le caratteristiche di una determinata prestazione o di un processo tecnico:...”* Tale termine è però di origine inglese, infatti, secondo il dizionario *Collins* (Dizionario Collins online, 2019), le due principali definizioni di standard sono: *“A standard is a level of quality or achievement, especially a level that is thought to be acceptable.”* e *“A standard is something that you use in order to judge the quality of something else.”*

Il significato del termine in lingua inglese risulta sicuramente più pregnante rispetto a quello italiano: possiamo quindi riassumere come, con standard, si definisca qualcosa che può essere usato come termine di paragone per valutare la qualità di un dato prodotto o situazione, in base alla quale esso può o meno essere definito accettabile.

Nella disciplina dell'urbanistica prima, e del governo del territorio poi, ma anche nell'edilizia e in altre materie collegate, si è fatto un largo uso di tale termine. In particolare come ricordano Chapin e Kaiser nel loro saggio *“Urban Land Use Planning”* (ed. Un. Illinois Press, 1979) *“gli standard sono una serie di misure stabilite per valutare la qualità degli elementi della struttura comunitaria... Gli standard stabiliti nelle leggi prendono generalmente la forma di standard minimi, in quanto riconosciuti come la quantità necessarie nell'interesse generale”* Tale definizione, specie con riferimento al carattere “minimo”, è valida ancora oggi, specie nel nostro Paese, dove la normativa relativa agli standard urbanistici risale ancora al decreto ministeriale 1444/1968.

L'urbanistica e l'edilizia privata non sono però gli unici settori interessati dall'introduzioni di standard minimi, ciò ad esempio è avvenuto, nel nostro Paese, anche nel campo dell'edilizia scolastica, nel 1975. Anche in questo caso si tratta di standard sia territoriali che edilizi.

*3.1 Motivazioni che sono state alla base della nascita del sistema degli standard, descrizione del sistema e del contesto in cui si colloca la sua nascita.*

### *3.1.1 Movimenti e scuole di pensiero alla nascita del sistema di standard*

#### *3.1.1.1 Il caso tedesco*

Il sistema degli standard in uso nel nostro Paese, e in altri, deriva dalle riflessioni tematiche avviate, in diversi Paesi e contesti, nei decenni precedenti alla seconda guerra mondiale. Nello specifico le una notevole influenza in questo campo l'ha avuta la cultura tecnica tedesca di fine ottocento (G. Piccinato, *La costruzione dell'Urbanistica: Germania 1871-1914*, Officina edizioni, Roma 1974), i suoi principali esponenti infatti hanno indagato a fondo il tema della rendita fondiaria, centrale nelle dinamiche relative alla formazione e alla crescita della città capitalista di quel periodo. Le analisi che hanno condotto erano caratterizzate da notevole realismo e da esse sono derivate alcune prassi di gestione dello sviluppo dell'urbanizzato secondo cui:

- “il governo della città tende sempre di più a suddividersi in una serie di campi operativi distinti. Comincia a formarsi un corpus disciplinare autonomo per ogni settore” (W. Hegeman, *Catologo delle esposizioni internazionali di urbanistica*, Il saggiatore, Milano 1975);
- Le differenti classi sociali si distribuiscono nella città in maniera diversa rispetto ai secoli precedenti; infatti il livello di reddito dei diversi utenti non viene identificato dalla singola abitazione o dal piano in essa occupato, bensì dalla qualità del tessuto urbano in cui l'edificio si colloca. La città viene quindi a trovarsi suddivisa in “settori” identificati da comuni condizioni economiche degli occupanti. Si hanno così quartieri operai con vie strette, densità elevata e servizi carenti e, viceversa, zone con abitazioni con giardini, viali e parchi, occupate dalla borghesia (G. Piccinato, *La costruzione dell'Urbanistica: Germania 1871-1914*, Officina edizioni, Roma 1974 e L. Falco, *I nuovi standard urbanistici*, edizioni delle autonomie, Roma 1993).

Sulla base di queste considerazioni sempre Piccinato, nel suo saggio del 1974, nota come per la scuola tedesca *“le classi e le categorie sociali usano la città in modo diverso [...] le esigenze di classificazione e di zonizzazione dell'area urbana sono giustificate da diversi motivi: igienici, funzionali, sociali”*. Emerge quindi come, secondo questa corrente di pensiero, gli strumenti urbanistici quali il piano, basato sull'azzonamento, ma anche il regolamento edilizio, esplicitino queste tendenze e le cristallizzano anche a livello normativo.

Gli standard in questo caso finiscono con l'essere strettamente legati alle leggi della crescita capitalista, assecondando le tendenze economiche in atto.

### *3.1.1.2 La cultura razionalista*

Sono invece diversi i riferimenti e i punti di partenza da cui nasce la riflessione, sul tema della città e degli standard, nata in senso al movimento razionalista e all'attività del Ciam.

Nell'ambito della ridefinizione della funzione di edifici e oggetti edilizi si tenta di far corrispondere la funzione alla forma dell'edificio; ciò viene riproposto anche a scala urbana con la ricerca sullo "spazio minimo vitale", sulle tipologie residenziali e degli edifici destinati a servizi. In questo caso quindi la zonizzazione, la collocazione di strade, aree verdi e di altri servizi diviene il criterio regolatore per lo sviluppo urbano e si concretizza attraverso la definizione di standard edilizi ed urbanistici variabili a seconda delle zone (M. Cedolini, *Aspetti storico-critici del concetto di standard*, Dibattito Urbanitico n. 17, p. 26); Standard e zonizzazioni diventano quindi il principale strumento per governare lo sviluppo di città e insediamenti, definiti da Le Corbusier "macchine per abitare". L'applicazione concreta dei principi razionalisti nella cultura edilizia e pianificatori del nostro Paese, complice anche l'esperienza del Ventennio fascista, roterà inoltre ad identificare, per ogni servizio delle forme specifiche, caratterizzanti a seconda delle funzioni a cui è chiamato. Ciò porterà a un certo irrigidimento degli edifici e delle aree stesse pensate per assolvere a una funzione prevalente e poco flessibile ad usi multipli e differenti a quello per cui gli edifici erano stati concepiti, come nota Schinaia, in un suo saggio sugli standard urbanistici del 1967, ospitato dal numero 12 della *Rassegna sui lavori pubblici*.

### *3.1.1.3 La sociologia radicale statunitense*

Nel dibattito sulla formulazione degli standard intervenne anche Webber, esponente dell'area della sociologia radicale statunitense, con il suo saggio "*Planning in an Environment of Change, 1969*". Egli ricollega l'origine degli standard alla tecnica dell'ingegneria civile. Da questa poi sono stati mediati nel campo dell'urbanistica, non cogliendone però il significato secondo l'autore. Egli infatti fa risalire la nascita degli standard ingegneristici al clima del

progresso scientifico e tecnologico ottocentesco, in cui un tecnico del settore, sulla base di analisi e dati scientifici ed individuati degli obiettivi da raggiungere, misurabili numericamente, poteva definire degli standard per rispondere alle esigenze date e raggiungere gli obiettivi assegnanti. Il tecnico poteva cioè rispondere ad esigenze condizionali replicabili e riscontrabili in differenti contesti.

Il passaggio di questo approccio dall'ingegneria all'urbanistica fu mediato dagli operatori del mondo della salute pubblica e fu accolto in una disciplina in cui, giocoforza, le scelte non possono basarsi solo sulla analisi strettamente numerica o tecnica dei fenomeni ma su valutazioni e considerazioni di carattere sociale e politico. Per questo Webber afferma che, con questo passaggio venne meno l'esigenza "condizionale" degli standard, venendo meno sia le analisi che gli obiettivi scientifici a cui rispondere. Egli infine critica i redattori di molti piani, che inserivano in questi strumenti previsioni di standard senza tenere conto dei reali bisogni dei destinatari e dei fruitori delle aree previste.

#### *3.1.1.4 L'esperienza dell'Unione Sovietica*

Il dibattito sugli standard si affaccia in Russia nel periodo successivo alla Rivoluzione d'Ottobre e alla nascita dell'Unione Sovietica. I circoli di pensiero architettonico erano infatti impegnati nel ricercare e definire le caratteristiche degli insediamenti e delle città che meglio incarnassero i nuovi ideali socialisti. Diversi pensatori e professionisti si interrogarono inoltre su come superare due problematiche alla base della costruzione e alla definizione degli spazi nelle città dei paesi "capitalisti", in previsione della realizzazione di nuovi insediamenti:

- il tentativo di superare differenze tra città e campagna;
- il tentativo di annullare la rigida separazione tra le zone urbane, caratterizzate da funzioni e rendite differenziate.

Ciò avvenne nell'ottica di un superamento del differente regime a cui erano sottoposti spazi pubblici e privati, alla luce dell'ideale socialista di superamento della proprietà privata e della radicale trasformazione dei ruoli di ciascun membro della società nel processo di produzione dei beni. Non si trattava quindi di rivedere la zonizzazione funzionale ma di accantonarla direttamente per concepire un sistema totalmente nuovo. Alcune concretizzazioni di questo sistema si ebbero nella progettazione e realizzazione delle città da affiancare ai nuovi siti

produttivi necessari ad attuare le previsioni della NEP ma furono presto sospese, e il dibattito tacitato, con il progressivo affermarsi dello Stalinismo e la seconda guerra mondiale.

### *3.1.2 Gli standard in Italia prima del d.m 1444/1968, con particolare riferimento all'istruzione*

La legge urbanistica del 1942, approvata nel pieno della secondo conflitto mondiale, introduce nel nostro Paese il modello di Piano regolatore comunale, i cui fondamenti, seppur con alcune modifiche, sopravvivono ancora oggi. Nel clima bellico e soprattutto nel secondo dopo guerra sono però molto poche le città che si dotano di un Piano e diverse si limitano, nel corso degli anni 50 ad avviare degli studi propedeutici. Infatti la maggior parte degli amministratori preferiscono non imbrigliare la ricostruzione e lasciare che siano le leggi non scritte del mercato dell'edilizia a determinare lo sviluppo cittadino. Non mancano poi casi, come ricorda Cervellati, nel suo saggio del 1976 *"Rendita urbana e trasformazioni del territorio"* (in *L'Italia Contemporanea*, Torino 1976), in cui per motivazioni sia culturali che economiche città dotate di Piano se espandono come se non lo avessero.

Non mancano ovviamente i tentativi di scardinare questo modus operandi, sia di tecnici che a livello accademico e politico. Forse la proposta di intervento più conosciuta in questo senso, negli anni 50 e 60, rimane la proposta di riforma Sullo, dal nome del Ministro dei lavori Pubblici che se ne fece promotore, seguita da altri tentativi di Pieraccini e Mancini. Come è risaputo tali tentativi non andranno a buon fine, anche per l'opposizione di significativi schieramenti parlamentari, dovuti allo stretto intreccio tra potere politico e i soggetti che materialmente operavano nelle trasformazioni del territorio. Non si può inoltre nascondere anche una certa ritrosia culturale, di una parte dei partiti sostenitori dei governi di centro sinistra ad operare variazioni allo status quo del regime proprietario, circostanza già emersa nei precedenti decenni e durante il Regno d'Italia.

Concretamente, nel momento i cui si andavano a definire i piani regolatori o comunque interventi su vaste aree di città, i Comuni si trovavano a dover in qualche modo risolvere il problema delle aree a servizi (intesi come strade, verde, aree per edifici pubblici, che ex legge 1150/194, dovevano essere individuate da Piano Regolatore) (L. Falco, "i nuovi standard urbansitici", ed delle autonomie, 1993). Mancando infatti linee guida nazionali, o comunque cogenti, in materia ogni amministrazione comunale, contestualmente alla formulazione del piano, si

trovava ad individuare, in maniera autonoma i parametri sulla base dei quali dimensionare i diversi tipi di servizi. Ciò comportò il determinarsi di un quadro molto eterogeneo ma anche un vivace didattico che si sviluppò su riviste e manuali di settore, alimentato anche dalle idee e dalle proposte progettuali dei professionisti chiamati a redigere i piani stessi.

In questo campo, dal punto di vista dei regolamenti e della replicazione di esperienze simili in diverse aree italiane, è significativa l'attività dell'INA Casa, che, dovendo realizzare complessi di edilizia pubblica, che incarnassero in qualche modo la comunità di vicinato (almeno nelle intenzioni dei progettisti), elaborò dei "proto-standard" di servizi per i complessi residenziali che realizzò alla periferia di diverse grandi città del Paese, si veda ad esempio il caso dei quartieri Vallette e Falchera di Torino.

### *3.1.2.1 Il manuale di Enrico Tedeschi del 1947*

Nella manualistica sugli standard pre 1968 del secondo dopoguerra un posto di rilievo lo ha l'opera di Enrico Tedeschi, che nel 1947, pubblicò nei numeri 16 e 17 della rivista *Metron* il saggio *"il dimensionamento dei servizi negli abitati"*. In questo suo intervento egli affermava che *"uno dei concetti ormai chiaramente acquisiti dell'urbanistica è quello che un abitato viene identificato e caratterizzato dall'insieme di impianti e servizi che lo correlano"*, pertanto con il suo studio Tedeschi si poneva di *"stabilire un nesso quanto più possibile concreto ed esatto fra dimensione dell'abitato e dimensione dei servizi"* anche per definire *"una serie di cifre indice da porre in rapporto con l'indice di natalità e con l'età media della popolazione, o altro dato equivalente, per cui possa passare immediatamente da questa nozione di carattere statistico generale all'indice che interessa la formula da applicare"*. Scopo dichiarato delle analisi di Tedeschi è quello di dotare gli abitati di una quantità sufficiente di servizi ed infrastrutture, in rapporto a 3 fattori numerici:

- il coefficiente di utilizzo del servizio da parte della popolazione (che indica con il simbolo  $K$  e viene determinato statisticamente a priori dall'autore);
- il raggio di azione dell'impianto ( $R$ );
- la dimensione funzionale/economica dell'impianto ( $d$ ).

Oltre a questi 3 fattori le formule di Tedeschi prendono in considerazione anche il numero di abitanti ( $N_a$ ), per determinare così il numero di impianti necessari ( $N_i$ ) a soddisfare le esigenze della popolazione e il valore della densità di popolazione  $D$ .

L'autore svolge le sue analisi su ben 8 tipologie diverse di servizi (educativi, culturali, sportivi, anonari, sanitari, di vigilanza, amministrativi e finanziari e mortuari). Queste 8 tipologie vengono raggruppate in 5 classi (A,B,C,D,E), per ognuna delle quali viene individuato un differente criterio di dimensionamento.

Analizziamo quindi il criterio individuato per la classe A, che comprende i servizi educativi, insieme a quelli culturali, sportivi e sanitari.

Per questa classe vengono riportati due metodi differenti per stimare il numero di impianti necessari, uno in funzione diretta dell'utilizzo che la popolazione farà del servizio e uno che al contrario muove dalla dimensione economica o funzionale che ha l'impianto ipotizzato per il territorio.

Nel primo caso si può utilizzare la formula:

$$N_i = (K \times N)/d$$

Nel secondo caso invece si utilizza il parametro del raggio d'azione (R) per evitare che gli utenti per fruire di un determinato servizio debbano percorrere distanze eccessive con tempi di percorrenza elevati e si ha la formula:

$$R = 1/2 \sqrt{S}$$

Dove  $S$  (*superficie di influenza dell'impianto*), sta per  $N_a / (D \times N_i)$ .

Lo stesso autore specifica i valori di  $K$  e  $d$  da usare nelle formule.

Nello specifico, per quanto riguarda le scuole elementari, nella citata formula  $N_i = (K \times N)/d$  egli identifica  $K$  con il valore dei nati vivi in o/oo sulla popolazione, con parametri che vanno da 0,085 fino a 0,115, mentre  $d$  coincide con il numero di alunni, pari ad 800, Ciò consentirebbe per l'autore di granarie negli edifici una superficie di 10 mq ad alunno nel caso di scuole su un piano o di 8 mq ad alunno per le scuole su due o tre piani. Nel caso delle elementari il raggio di azione viene stimato in 500 m.

Per le scuole medie allo stesso modo  $K$  corrisponderebbe a 0,045 (sempre riferito ai nati vivi o/oo) e il numero di alunni da un'iniziale valore da individuarsi tra gli 800 e i 1000, prevedendo anche in questo caso una superficie di 10 mq ad alunno nel caso di scuole su un piano o di 8 mq ad alunno per le scuole su due o tre piani. Il raggio di azione dell'impianto invece si attesta sugli 800 m.

Da notare come, sempre nel suo saggio del 1947, prima citato, Tedeschi, lasci aperta la possibilità, nel caso di uso della seconda formula, che mira a identificare il raggio di azione

dell'impianto, di procedere a *“ricondere R alla misura desiderata, modificando il valore di D”* ovvero la desunta di popolazione prevista per l'area in esame (previsione molto difficile da attuare specie in presenza di aree già urbanizzate) oppure di *“modificare la dimensione dell'impianto d”*, secondo criteri che al progettista appaiono idonei a soddisfare le esigenze locali e ricondurre R al valore stimato nella pubblicazione in esame.

Sulla base di questi ed altri calcoli, Tedeschi arriva nelle stessa opera a calcolare il dimensionamento di impianti e servizi (per tutte e 8 le tipologie prima elencate) per un abitato teorico di 28mila abitanti. In questo caso studio egli stimava che, per l'istruzione, si necessitate di:

- 4 scuole elementari da un piano fuori terra, ognuna in grado di ospitare 800 alunni; ogni scuola avrebbe dovuto avere una superficie di 8.000 mq, per un totale di 32.000 mq considerando i 4 impianti;
- 2 scuole medie da due piani fuori terra, ognuna in grado di ospitare in media 650 alunni; in questo caso ogni edificio scolastico avrebbe una superficie di 5.200 mq per un totale cittadino di 10.400.

Tedeschi non arriva a calcolare uno standard numerico, ma in base ai dati forniti (mq degli edifici e numero degli abitanti teorici dell'insediamento, pari a 28.000), si possono stimare degli standard di circa 1,14 mq/abitante per l'istruzione elementare e 0,37 mq/abitante per la media.

### *3.1.2.2 Gli studi di Piccinato, Rigotti e Aresi e la terza edizione del Manuale dell'architetto.*

Sempre tra la fine degli anni 40 e l'inizio degli anni 50 diversi professionisti proseguono lo studio delle dotazioni minime di servizi, nel solco delle proposte formulate da Tedeschi. In particolare Piccinato, sempre nel 1947, nel suo volume *“Urbanistica”* (Sandrom, Roma 1947) aderisce alle previsioni di Tedeschi, fornendo ulteriori esempi di applicazione delle formule individuate dall'autore e prima riportate.

Nello stesso solco si colloca, nel 1951, anche Rigotti, il quale però pur adottando le tabelle di Tedeschi e di studiosi stranieri, quali Wolf e Dresda, nel libro *“Urbanistica: la composizione”* (Utet, Torino, 1951) non si mostra pienamente convinto della possibilità di stabilire in maniera scientifica una quantità fissa di servizi a priori ma ritiene che questa vada adattata alle condizioni delle aree per cui sono predisposti i piani, egli arriva quindi a proporre, per

esempio che il valore minimo degli standard per il verde pubblico oscilli tra i 18 e i 44 mq/abitante.

Diverso è invece l'approccio di Aresi, che nel 1949, ribalta la prospettiva: la sua ricerca non nasce da attività di redazione di manuali astratti ma dall'esperienza di progettazione del quartiere QT8 di Milano, pianificato e costruito nell'ambito dell'attività della Triennale. Egli, pur non fornendo criteri per il dimensionamento ottimale dei servizi, definisce aree a standard per circa 26,48 mq/abitante, al cui interno prevede 1,43 mq/abitante per asili e una identica quantità per scuole medie ed elementari (Aresi, *Urbanistica: storia, pratica, tecnica, legislazione* Hoelpi, Milano, 1949).

Infine si segnalano le elaborazioni contenute nel *Manuale dell'architetto*, edito prima dall'Usis e poi dal Cnr. Il volume, che nasce per fornire supporto ai progettisti, in primis in campo edilizio, a partire dalla terza edizione del 1962, vede arricchirsi anche le indicazioni in campo urbanistico con la presenza di schemi, dati, tabelle ed esempi relativi alla definizione delle funzioni, delle quantità e della natura dei servizi.

Nello specifico per quanta riguarda l'istruzione si prevedono un numero minimo e massimo di persone servito dall'impianto pari a:

- 1000 (min.)/ 5000 (max) per un asilo nido o per una scuola materna (pari a uno standard di 0,30/0,60 mq ad abitante per il nido e di 0,60/1,00 per la materna);
- 2500 (min)/7.500 (max) per la scuola elementare (pari a uno standard di 0,90/1,80 mq ad abitante);
- 5000 (min)/10000 (max) per la scuola media (pari a uno standard di 0,90/1,80 mq ad abitante);
- 10000 (min)/20000 (max) per la scuola professionale (pari a uno standard di 0,90/1,80 mq ad abitante);
- 20000 (min)/— (max) per i ginnasi e i licei (pari a uno standard di 1,00 mq ad abitante).

Per un totale di 3,60 mq minimi o 7,00 mq massimi per l'istruzione dal nido alla scuola media e professionale e di 1,00 mq minimo per i ginnasi e i licei.

### 3.1.2.3 *Gli studi dell'INA/Casa e della Gescal*

In questo panorama si inseriscono le ricerche e gli interventi progettuali portati avanti dall'INA/Casa e dalla Gescal. Esse assumono particolare valore, poiché a differenza della

manualistica prima esaminata che punta ad individuare modelli astratti, validi in differenti situazioni, costituiscono proposte nate per concepire e realizzare vaste aree urbane che avrebbero dovuto essere autosufficienti dal punto di vista funzionale. In tal senso si devono quindi leggere le proposte raccolte nella *“Guida per l’esame dei progetti delle costruzioni INA/Casa da realizzare nel secondo settennio”* e in *“Suggerimenti, esempi, e norme per la progettazione urbanistica: progetti tipo”* (entrambi ed. INA/CASA, Roma 1950).

Le proposte progettuali nascono quindi dalla volontà di creare quartieri autosufficienti a partire dal modello di unità minima di vicinato tipica del mondo americano e anglosassone ma senza dover considerare un importante fattore quale quello del costo delle aree: i quartieri INA/Casa vennero pianificati e realizzati in aree di proprietà pubblica o in aree periferiche o extraurbane dove il costo dei terreni era quindi bassa.

Le dimensioni dei quartieri vennero quindi definite sulla base delle citate esperienze straniere e in generale fissata intorno ai 10.000 abitanti per quartiere. Tale numero era il risultato dell’aggregazione di più “unità demografiche minime” di circa 2000 abitanti. All’interno di tali unità, viste come “cellule dell’organismo urbanistico” dicevano essere garantiti tutti i servizi essenziali minimi che consentissero la vita di una comunità. In pratica i *“più elementari servizi sociali”* (L.Falco, op. citata). Secondo questo approccio quindi in un quartiere di 10.000 abitanti dovevano essere presenti livelli di servizi ottimali per la popolazione, ma già in insediamenti di 4/5.000 si poteva raggiungere l’autosufficienza dei residenti sia per i servizi pubblici che per la presenza di negozi e attività private.

Sulla base di questi elementi e, soprattutto di questi numeri, si procedette quindi a definire caratteristiche e dimensioni dei differenti impianti di servizi, che vengono riassunti, per quanto riguarda gli asili e le scuole elementari le uniche considerate essenziali, nella tabella di seguito riportata:

Tab. 15 - Prontuario per la progettazione urbanistica «di massima» delle unità di abitazione e del quartiere residenziale

attrezzatura	complessi edilizi e spazi liberi	elementi edilizi	attrezzature richieste a livello di: unità quar-abitaz. tiere	n. abitanti	raggio d'infl.	superficie totale in mq	superficie coperta in mq	elementi associati, in un unico elem. edilizio(al centro)
scolastica	scuola elementare . . . . .	n. serie aule direzione	□ □	1.500 ÷ 8.000	max 800 m	1 p. = 1,3 × n. ab. 2 p. = 1 × n. ab. 3 p. = 0,8 × n. ab.	0,60 × n. ab. n. piani	
		palestra	□ □					
		servizi						
		campi di gioco					n. piani	
	asilo . . . . .	aule direzione						(come prima approssimazione)
		servizi	□ □	variabile	max 400 m	0,2 × n. ab.	n. piani = 1-2 max	
		campi di gioco						

L'attività dell'INA/Casa venne poi proseguita dalla Gescal che ereditò norme e indicazioni della precedente operando però un cambiamento significativo: si rinunciò alla creazione del quartiere autosufficiente per ipotizzare un modello basato su unità residenziali fortemente integrati ai servizi. Nonostante questo e i numerosi incontri e convegni (quali il Convegno nazionale sull'Edilizia Residenziale del 1964) in cui si dibatte sul tema degli standard, non vengono però cambiati i parametri quantitativi di riferimento per i servizi. Essi, per quanto riguarda l'istruzione vennero così identificati:

<i>Attrezzatura</i>	<i>Area coperta</i>	<i>Area libera</i>	<i>Parcheggio</i>	<i>Totale (mq/ab min e max)</i>
Asilo nido	30%	40%	30%	0,10/0,20
Scuola materna	25%	50%	25%	0,36/0,54
Scuola elementare	27%	53%	20%	1,25/1,30
Scuola media unificata	40%	40%	20%	0,58/0,65
<i>Totale</i>	—	—	—	2,29/2,69
Scuola di terzo grado	60%	30%	10%	0,70/1,00

*Tabella, tratta da L. Falco, op citata, p.45, rielaborazione dell'autore su dati Gescal.*

Si noti come in questo caso con istruzione terziaria si intendano le scuole superiori e per la prima volta appaia la scuola media unica.

#### *3.1.2.4 Il piano decennale per la scuola, le leggi e le circolari ministeriali in materia di standard per l'istruzione*

Gli anni dell'immediato secondo dopoguerra non sono solamente caratterizzati dalla ricostruzione post bellica ma anche dal fenomeno del boom economico e demografico. In questo contesto si inseriscono alcune misure portanti di riforma del sistema scolastico, quali l'istituzione della scuola media unica nel 1962, l'istituzione della scuola materna nel 1968 e diverse misure volte a combattere l'analfabetismo, a realizzare nuovi edifici scolastici in tutto

il Paese e all'innalzamento dell'obbligo scolastico a 14 anni. Il patrimonio di edifici scolastici, gravemente danneggiato dalla guerra comprendeva diversi edifici moderni costruiti durante il ventennio fascista ma molte scuole erano ancora ospitate in affitto in locali residenziali o di proprietà di parrocchie ed altri enti.

Un primo intervento straordinario nel campo dell'edilizia scolastica si ebbe con la proposta, nel 1958, di un *piano decennale per la scuola*, essenzialmente finanziario, che prevedeva lo stanziamento di complessivi 1.533 miliardi di lire per opere di edilizia scolastica e assunzione di docenti. Dopo lunghe discussioni e indagini parlamentari la proposta venne ritirata e l'intervento ridimensionato all'adozione di un piano finanziario triennale per gli anni 1962-1965. Seguì da un piano finanziario quinquennale più rigido per il periodo 1965/1970 e da "proposte" ministeriali di intervento, più flessibili, per gli anni successivi.

Ed è sempre in questo periodo che viene emanata la legge n. 17/1962, recante "*Criteri per il dimensionamento dell'Edilizia Scolastica*", il cui articolo 2 prevede: " *I Comuni e le Province, ciascuno per la parte di propria competenza, sono tenuti a sottoporre la domanda relativa alle aree da essi prescelte per la costruzione di opere di edilizia scolastica previste dalla [legge 9 agosto 1954, n. 645](#), all'approvazione di una Commissione istituita in ogni Provincia presso l'ufficio del Genio civile composta dall'ingegnere capo del Genio civile che la presiede, dal provveditore agli studi e dal medico provinciale.*

*Alla Commissione di cui al precedente comma sono sottoposti altresì i progetti che non superino l'importo di 100 milioni. L'approvazione dei progetti deve essere decisa all'unanimità da parte della Commissione, che, ove lo ritenga opportuno, può anche suggerire modifiche e varianti.*

*La Commissione è tenuta a deliberare entro il termine massimo di 60 giorni dalla presentazione della domanda di riconoscimento delle aree o del progetto di costruzione da parte degli Enti interessati.*

*Il decreto di vincolo previsto dalla vigente legislazione per le aree riconosciute idonee, deve essere emesso da parte del Provveditorato alle opere pubbliche entro 15 giorni dalla precedente deliberazione.*

*I piani regolatori generali e particolareggiati non potranno essere approvati se non saranno in essi determinate le aree da destinare specificamente agli edifici scolastici, ivi comprese quelle per le esercitazioni all'aperto di cui all'art. 5 della [legge 7 febbraio 1958, n. 88](#), in proporzione alle necessità della popolazione.*

*La determinazione delle aree destinate alla costruzione degli edifici scolastici nei piani regolatori generali e particolareggiati, approvati dal Ministro per i lavori pubblici,*

sostituisce la approvazione della Commissione prevista dal primo comma del presente articolo.

(Omissis) [1].

La deliberazione di approvazione dell'area prescelta equivale a dichiarazione di pubblica utilità; i relativi lavori, dopo l'approvazione del progetto di costruzione, sono dichiarati urgenti e indifferibili a tutti gli effetti di legge.

Per le espropriazioni occorrenti si applicano gli artt. 12 e 13 della [legge 15 gennaio 1885, n. 2892](#)."

Tali disposizioni sono completate dal successivo comma 1 dell'articolo 3 della stessa legge che prevede: “ Al fine di provvedere alla deficienza di aule scolastiche, nei Comuni che sono obbligati a fornire in base alla legislazione vigente, gli stanziamenti previsti dall'art. 4 della [legge 15 febbraio 1961, n. 53](#), per l'incremento dell'edilizia scolastica prefabbricata, sotto forma di edifici e di elementi modulari, sono aumentati di lire 20.000 milioni per la costruzione di scuole dell'obbligo nei Comuni predetti, che forniranno aree di loro proprietà idonee per le costruzioni stesse, tenendo conto del rapporto tra popolazione scolastica e aule occorrenti, nonché della situazione finanziaria dei Comuni. Gli edifici passano in proprietà dei Comuni, con destinazione permanente ad uso scolastico e con i conseguenti oneri di manutenzione.”

In attuazione a queste disposizioni il Ministero dei lavori pubblici, di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione emana la circolare 3907/1964 che ha per oggetto “le attrezzature scolastiche nei piani urbanistici” che oltre ad introdurre nuovi dati numerici di seguito riportati, sposta per la prima volta l'attenzione sulle analisi dell'utenza a cui si rivolge il servizio, ovvero alla consistenza della popolazione scolastica afferente ai diversi gradi di istruzione obbligatoria.

Si riporta di seguito la tabella degli standard allegata alla circolare del 1964:

	Nido	Materna	Elementare	Media obbligatoria	Totale	Media superiore	Totale
Alunni/100 ab. (%)	1 ÷ 2	2 ÷ 3	8 ÷ 10	5 ÷ 6	16 ÷ 21	3,5 ÷ 4	3,5 ÷ 4
Capacità min. dell'edificio (alunni)	20 ÷ 30	20 ÷ 40	100	150	—	200 ÷ 300	—
Capacità max (alunni)	60 ÷ 80	150 ÷ 200	600	720	—	700 ÷ 500	—
Percorrenza massima in metri	250	300	800	1.000	—	—	—
in minuti primi	—	—	—	15' ÷ 20'	—	—	—
Sup. minima di terreno per alunno (mq)	10	18	15	16	—	16 ÷ 25	—
Sup. totale minima di terreno (mq)	500	800	2.000	2.500	—	—	—
STANDARD (mq/ab)	0,1 ÷ 0,2	0,36 ÷ 0,54	1,2 ÷ 1,5	0,8 ÷ 0,96	2,46 ÷ 3,20	0,56 ÷ 1,0	0,56 ÷ 1,0

Fonte: CM 3930 del 29-9-1964

Successivamente all'emanazione della circolare, coeva ad altri interventi settoriali sugli standard, come quelli sul verde pubblico, curati dal Ministero dei Lavori Pubblici, il Ministero della Pubblica Istruzione conduce una complessa indagine e una serie di ricerche per stabilire parametri edilizi e urbanistici per la costruzione di scuole, che troveranno compiutezza nell'emanazione del Decreto Ministeriale del 1975 sui parametri dell'edilizia scolastica.

Prima di tale data, nel 1967, vengono emanati altri due provvedimenti significativi nel campo degli standard riferiti all'istruzione. Si tratta nello specifico della circolare ministeriale ll.pp 425/1967, che stabilisce nuovi standard per il corretto dimensionamento delle attrezzature nei Peep. Con essa si cercano di definire degli obiettivi urbanistici per i piani di edilizia popolare, rifiutando l'unità abitativa autosufficiente teorizzata dall'INA/Casa e prevedendo invece 3 livelli di intervento: unità di abitazione (1500 abitanti), unità residenziali (comprendenti un tot. numero delle prime) e unità interresidenziali. Gli standard si riferiscono al livello delle unità di abitazione e prevedono, per l'istruzione, attrezzature pari a 0,10 mq/abitante per l'asilo nido, 0,36 per la scuola materna, 1,20 per la scuola elementare e 0,80 per la scuola media. Per un totale di 2,46 mq/abitante di servizi riguardanti l'istruzione.

Nello stesso anno viene inoltre emanata la legge 641/1967 recante "Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dello intervento per il quinquennio 1967-1971", che supera e abroga la precedente legge 17/1962, introduce nuovi organismi e uffici nazionali, regionali e provinciali per il coordinamento delle politiche in materia di

edilizia scolastica e nuove disposizioni in materia urbanistica e di individuazione di aree per le nuove scuole. Riportiamo di seguito in particolare il disposto degli articoli 13,14 e 15 della legge, relativi alla scelta e al vincolo delle aree per gli edifici scolastici all'attuazione dei piani regolatori:

**“ Art. 13. Fornitura dell'area.**

*I Comuni, le Province, anche riuniti in consorzio, e gli altri Enti obbligati per legge sono tenuti a fornire le aree per la costruzione degli edifici scolastici, ciascuno nell'ambito della propria competenza.*

*Gli Enti indicati al precedente comma hanno diritto di chiedere, nei modi previsti dal successivo articolo 14, che lo Stato provveda direttamente per loro conto all'acquisto dell'area, salvo rimborso della spesa relativa in venticinque annualità senza interessi.*

*Il Ministro per il tesoro, sentito il prefetto e il Comitato regionale, di cui all'articolo 8, può concedere, a domanda, l'esonero dal rimborso di cui al comma che precede, quando i Comuni e le Province, nonostante l'applicazione dei tributi con eccedenza sulle aliquote massime in misura non inferiore a quelle fissate dall'articolo 306 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni e integrazioni, non conseguano il pareggio economico del bilancio e non abbiano deleghe disponibili per la contrazione di mutui, e sempreché non dispongano o non possano disporre di aree idonee.*

**Art. 14. Scelta e vincolo delle aree.**

*Ferme restando le norme per la determinazione delle aree in sede di piani regolatori generali e particolareggiati, e salvo quanto disposto dall'articolo 7 della presente legge, i Comuni, le Province e gli altri Enti obbligati, per la parte di propria competenza, al momento dell'invio delle segnalazioni, di cui agli articoli 9 e 12, provvedono ad indicare anche le aree da essi proposte per la costruzione delle opere di edilizia scolastica nonché a dichiarare se intendono fornirle od avvalersi del diritto di cui al secondo comma dell'articolo 13.*

*Per i Comuni provvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, la indicazione delle aree di cui sopra costituisce richiesta di autorizzazione alla variante, qualora si tratti di aree non coincidenti con le previsioni dei piani stessi.*

*In caso di mancata indicazione delle aree, provvede a tale incombenza il Provveditore agli studi, con atto da pubblicarsi ai sensi degli articoli 21 e 22 della [legge 9 giugno 1947, n. 530](#).*

*Su tutte le aree indicate si applicano le misure di salvaguardia di cui alla [legge 3 novembre 1952, n. 1902](#), e successive modificazioni. Tali misure decadono qualora l'area non venga giudicata idonea dalla Commissione provinciale di cui al successivo comma.*

*Il giudizio sull'idoneità delle aree, anche se relative agli edifici che gli Enti obbligati intendono costruire a proprio carico, è dato dalla Commissione provinciale, prevista dall'articolo 2 della [legge 26 gennaio 1962, n. 17](#), secondo le norme di cui alla legge stessa.*

*I membri della Commissione possono farsi sostituire.*

*La Commissione dà comunicazione del giudizio al Provveditore regionale alle opere pubbliche, il quale, entro 15 giorni dall'avvenuta comunicazione, emette il decreto di vincolo. L'ingegnere capo dell'Ufficio del Genio civile, di cui all'articolo 2 della [legge 26 gennaio 1962, n. 17](#), è quello competente per territorio.*

*Il decreto di vincolo deve essere notificato ai proprietari interessati a cura dell'Ente obbligato e cessa di avere effetto dopo due anni dalla notifica, salvo proroga da concedersi di anno in anno fino al limite massimo di tre anni.*

*Il decreto di vincolo equivale a dichiarazione di pubblica utilità; i relativi lavori, dopo l'approvazione del progetto di costruzione, si intendono dichiarati urgenti ed indifferibili a tutti gli effetti di legge.*

*(Omissis) [\[5a\]](#).*

#### **Art. 15. Attuazione dei piani.**

*La responsabilità dell'attuazione dei programmi esecutivi regionali è affidata al Ministero dei lavori pubblici. Per l'adempimento dei compiti di cui al comma precedente, sono costituite, presso i Provveditorati regionali alle opere pubbliche, sezioni speciali per l'edilizia scolastica.”*

Successivamente, nel 1971, Mario Reguzzoni, in suo saggio dal titolo “*un nuovo piano per la scuola*” provava a trarre un bilancio degli interventi svolti e a ipotizzare un trend finanziario e demografico per il successivo decennio. Da tale indagine emerge la continua crescita del

numero di studenti, la necessità di reclutare nuovi insegnanti e di espandere ulteriormente il bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione. Inoltre Reguzzoni sottolinea la necessità di combattere l'abbandono scolastico, che raggiunge numeri elevati, anche superiori al 10% annuo al primo anno di scuola media.

Interessante è la riflessione in merito all'edilizia scolastica, sulla quale Reguzzoni afferma: *“Il fabbisogno di edilizia scolastica, pur tenendo conto dei finanziamenti in atto, aumenterà in proporzione superiore all'accrescersi della popolazione scolastica, sia a causa dell'invecchiamento degli stabili esistenti sia [...] a causa delle nuove esigenze educative che richiedono spazi notevolmente superiori [...]. Si tratta infatti di sostituire al concetto di aula la nozione di “posto alunno”, definita nel quadro di una unità scolastica come sede di apprendimento che cambia di significato a seconda del livello e del tipo di scuola. [...] Per il complesso della scuola materna, elementare, media e secondaria, oltre a colmare il deficit globale esistente (che nel 1968 era di 2 milioni e 65 mila posti alunno) occorre provvedere all'aumento della scolarità che comporterà la creazione di 1 milione 644 mila altri posti-alunno”*.

Ma il contesto urbanistico degli anni 70 è radicalmente diverso rispetto a quello dei precedenti 20 anni, per l'introduzione del decreto ministeriale 1444/1968 che istituisce anche nel nostro Paese gli standard urbanistici.

### *3.2 Gli standard ex d.m 1444/1968*

#### *3.2.1 Il contesto*

Come prime evidenziato, nel corso degli anni 50 e 60, complice anche la necessità di ricostruire i molti centri distrutti o danneggiati nel corso della seconda guerra mondiale, l'esigenza di fornire abitazioni e servizi alla popolazione interessata dal boom demografico e a quanti si spostavano dalle campagne o dal Sud verso le maggiori aree industriali del Paese, si assistette a notevoli interventi edilizi e di costruzione di nuovi quartieri, molte volte in assenza di Piano Regolatore o senza tenere conto delle previsioni dello stesso. Non mancarono anche diversi episodi di speculazione edilizia. Parallelamente alla discussione accademica sulle dotazioni di servizi prima tratteggiata, negli anni 50 gli stessi PRG erano redatti in modo da garantire il massimo sfruttamento delle aree e in molti casi prevedevano lo

sventramento di tessuti urbani e l'isolamento di emergenze architettoniche. Negli anni 60 poi il fenomeno della speculazione edilizia e della lottizzazione incontrollata assume contorni preoccupanti in molte aree del Paese, quali Napoli, Roma, le coste e diverse città e zone della Pianura Padana. Ma sempre in quel decennio avvengono 3 fatti molto gravi, quali la frana di Agrigento del 1964, l'alluvione di Firenze e Venezia del 1966 e le frane e le alluvioni che interessano il Veneto tra il '66 e il '67.

Tutti questi episodi portano alla ribalta l'incuria del territorio, delle aste fluviali, il restringimento degli alvei avvenuto per far posto a nuovi quartieri e il sovraccarico edilizio di molti centri.

Ma è la frana di Agrigento la prima a destare maggiore scalpore e portare all'istituzione di una commissione di indagine sulla situazione urbanistico-edilizia della città presieduta da Michele Martuscelli e composta da Amintore Ambrosetti, Giovanni Astengo, Nicola di Paola, Giuseppe Guarino, Bruno Molajoli, Angelo Russo e Cesare Valle. Pochi giorni dopo la conclusione dei lavori della commissione avviene la tragica alluvione di Firenze e nell'opponi pubblica si fa strada la consapevolezza che occorre agire per porre rimedio alla situazione.

E' la stessa commissione Martuscelli, dopo aver indagato le cause tecniche, ma anche politiche ed economiche del crollo di Agrigento, a scrivere nella sua *relazione* al Ministro Mancini del 6 ottobre 1966: “ *...Non si può, nel concludere, non auspicare che da questa analisi concreta parta un serio stimolo nel porre un arresto deciso ed irreversibile al processo di disgregazione e saccheggio urbanistico. Il problema non può, ovviamente essere risolto che con una nuova legge urbanistica - la cui emanazione non dovrebbe essere ulteriormente rinviata-; ma in attesa che tale legge entri in vigore e dispieghi i suoi effetti positivi e rinnovatori, appare indispensabile ed urgente l'adozione - eventualmente anche nella forma del decreto-legge - di alcune essenziali ed incisive norme di immediata operatività, atte ad affrettare la formazione dei piani, ad eliminare nei piani e nei regolamenti le più gravi storture relative ad indici aberranti e a troppo estese facoltà di deroga e ad impedire i più vistosi fenomeni di evasione e speculazione”.*

In risposta a queste istanze sintetizzate dalla commissione il Ministro Mancini presenta alle Camere una proposta di legge che verrà approvata come legge dello Stato n. 765/1967 e verrà ricordata come legge “Ponte”.

### 3.2.2 La legge “Ponte”

La legge 765/1967 detta “ponte” perché doveva essere propedeutica all’emanazione di una nuova legge urbanistica, in realtà mai approvata, prevedeva diverse modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica del 1942 e schematicamente prevedeva:

- l’introduzione del divieto di lottizzare i terreni prima dell’approvazione del piano di fabbricazione o del piano regolatore generale;
- l’estensione della licenza edilizia a tutto il territorio comunale;
- l’introduzione di sanzioni per abusi edilizi in assenza di licenza o in contrasto con il piano regolatore;
- la modifica della disciplina delle lottizzazioni introducendo il piano di lottizzazione convenzionata;
- il pagamento da parte del privato degli oneri di urbanizzazione primaria e di parte di quella secondaria;
- l’incentivo alla formazione dei piani regolatori imponendo limiti all’edificazione nei comuni sprovvisti di piano regolatore;
- **l’introduzione di standard urbanistici intesi come mq a persona di spazi pubblici;**
- l’introduzione di standard edilizi quali la distanza delle abitazioni dalle strade e tra di loro, le altezze massime degli edifici;
- il pagamento da parte del privato degli oneri di urbanizzazione primaria e di parte di quella secondaria;
- un’ulteriore alla formazione dei piani regolatori imponendo limiti all’edificazione nei comuni sprovvisti di piano (elenco tratta da: *Standard Urbanistici, a cura di Elisabetta Amagliani, università di Reggio Calabria 2009*);

L’attuazione della legge viene però posticipata di un anno grazie all’approvazione di un emendamento parlamentare. In questo anno venne concesso un numero abnorme di licenze edilizie in molti comuni: in media il triplo di quelle concesse negli anni precedenti. Nel 1968 venne infine emanato il decreto attuativo della legge, il 1444/1968, in base al disposto dei commi 8 e 9 dell’articolo 17 della legge 765, che prevedono: *“in tutti i comuni ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici, o della revisione di quelli esistenti, debbono essere*

*osservati [...] rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi.*

*I limiti e i rapporti previsti [...] sono definiti per zone territoriali omogenee con decreto del Ministro dei lavori Pubblici [...] in sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi ...”*

### *3.2.3 Il decreto istitutivo degli standard*

#### *3.2.3.1 L'elaborazione*

Il dm 1444/1968, emanato dal Ministro dei Lavori Pubblici, nacque dal lavoro di una commissione di tecnici che lavorò in tre fasi distinte, così come riportato anche da L. Falco in *“i nuovi standard urbanistici” (op. citata):*

- Nella prima fase si lavorò alla ricerca di una base razionale e scientificamente difendibile per l'impostazione teorica del concetto di standard, tenendo il più possibile conto di diversi fattori quali “le abitudini insediati della popolazione, il modo di vita, il contesto economico generale e, non ultime le decisioni tecniche sui modelli urbani che ci si propone di raggiungere” (*A. Cuzzer, Questioni di urbanistica, Bulzoni, Roma, 1974*).
- In un secondo momento si procedette alla definizione di una proposta quantitativa di standard, attingendo da dati, studi e proposte preesistenti o coeve. Nello specifico nel campo dell'istruzione il dato quantitativo fu calcolato a partire dalle stime fatte degli uffici del Ministero della Pubblica Istruzione, sulla popolazione del 1975, assegnando a ogni utente della scuola materna 25 mq, per esempio, idem per le elementari. Le indicazioni del Ministero erano tratte dagli studi elaborati per il piano decennale e i programmi e piani finanziari pluriennali di edilizia scolastica.
- Nella terza ed ultima fase si operò una verifica, quantitativa e qualitativa, degli standard con i rappresentanti di imprenditori professionisti, piccoli e grandi comuni. Il risultato di questi incontri fu da un lato la ricerca di standard più legati alla realtà geografica dei luoghi, dall'altra quella di un compromesso tra le richieste degli utenti e le concessioni dei costruttori. Tale confronto portò allo standard di 18 / 17,5 mq ad abitante.

E' infine interessante notare come il compromesso finale raggiunto, in termini quantitativi, non si discosti di molto dai risultati della maggior parte degli studi già elaborati, ulteriore conferma del fatto che essi si erano fatti largo nel dibattito dell'epoca.

Un'ulteriore fattore importante per la condivisione e la successiva applicazione degli indici elaborati è sicuramente rappresentato proprio dal confronto portato avanti nella terza fase dei lavori della Commissione. Ciò permise di evitare scontri, delusioni e incomprensioni tra i soggetti chiamati ad attuarli.

### *3.2.3.2 I contenuti*

L'ampio lavoro istruttorio prima descritto e i lunghi tempi connessi portarono alla redazione di un decreto ministeriale formato da 9 articoli, attraverso i quali vedono normate le zone omogenee (art. 2) a cui si riferiscono differenti vincoli fisici per gli interventi edilizi (artt. 7,8 e 9) e diversi rapporti tra gli spazi destinati a servizi, residenze e attività produttive (artt. 3,4,5), ovvero gli standard veri e propri.

L'articolo 2 del decreto nello specifico definisce 6 diverse zone omogenee in cui deve essere classificato il territorio comunale, ovvero:

- *zona di tipo A* comprendente “parti di territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi”;
- *zona di tipo B* comprendente “parti di territorio totalmente o parzialmente edificate”, ma prive delle caratteristiche proprie delle zone di tipo A, infatti sempre il decreto specifica che “si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fonderia della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore a 1,5 mc/mq”.
- *zona di tipo C*, ovvero “parti di territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità” delle precedenti zone di tipo B.
- *zona di tipo D*, consistente in quelle “parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilabili”.

- *zona di tipo E*, che ricomprende “parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento della proprietà richiama insediamenti da considerare come zone C”.
- *zona di tipo F*, la sesta ed ultima, riferita a “parti del territorio destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale”.

Le zone, introdotte nella legge Ponte nel corso dell’esame parlamentare, dalla IX commissione della Camera dei deputati, vennero concepite per rispondere all’esigenza di diversificare gli standard da prevedersi nelle diverse aree del territorio comunale, in base alle sue caratteristiche. Le zone omogenee (la cui individuazione insieme alla previsione delle aree a standard è obbligatoria per tutti gli strumenti urbanistici generali ed esecutivi successivi al 1968 e per la revisione di quelli già esistenti) sono divenute la base anche per tutta la legislazione urbanistica delle Regioni, intervenuta nel corso degli anni.

Un ultimo parametro di cui è bene tener presente quando si affronta il tema degli standard è quello di *abitante insediato o insediabile* a cui si riferiscono i mq di standard minimi previsti dal decreto del 1968. Il criterio per il calcolo degli abitanti insediabili è fornito dall’ultimo comma dell’articolo 3 dello stesso decreto 1444. Di base per ogni abitante insediato (cioè già residente) o insediabile (inteso cioè come un futuro abitante che si stabilirà negli interventi residenziali previsti dal Piano) dovrebbero corrispondere di media 25 mq di superfici lorde abitabile, corrispondente, per il decreto a 80 mc (all’epoca l’altezza minima netta era di 3,3 m, poi fissata a 2,70 nel 1975) o a 30 mq di superfici lorde in caso di destinazioni non specificatamente residenziali ma ad essa connesse (negozi di prima necessità, studi professionali, servizi collettivi etc).

Analizzando nel dettaglio i quantitativi di standard minimi previsti per ogni zona ne emerge come per la *zona A* siano previsti:

Zona	Destinazione	Assistenza prescolastica e scuola dell’obbligo	Attrezzature di interesse comune	Verde attrezzato (escluse le fasce di rispetto stradali)	Parcheggi pubblici
	Esistente con con caratteristiche storiche, ambientali artistiche	4,5 mq/	2,0 mq/	9,0 mq/	2,5 mq/

<b>A</b>	Zone circostanti alle zone definite di tipo A, integrative del carattere della zona A	4,5 mq/abitante	2,0 mq/abitante	7,0 mq/abitante	2,5 mq/abitante
<i>Fonte DM 1444/1968</i>					

Ne emerge quindi come per le zone A debba essere garantito un minimo di aree a servizi pari a 18,00 mq per abitante, insediato o insediabile. Tali superfici minime possono essere derogate secondo quanto previsto dagli artt. 4 e 6 dello stesso d.m. 1444 e nello specifico:

- se sono state destinate a servizio tutte le aree possibili, in questo caso l'obbligo si ritiene assolto anche se la quantità di aree destinate è inferiore a 18 mq/abitante.
- le aree individuate nei piani come di nuova destinazione a servizi, possono essere compitate, al fine del calcolo del rispetto degli standard come doppie (tali aree però non devono aver ospitato servizi in passato o aver già avuto simile destinazione).

Ne consegue che per la zona A si può variare tra situazioni in cui per assenza di servizi preesistenti e per impossibilità di reperire nuove aree sono presenti 0 mq/abitante di servizi e situazioni in cui sono garantiti 18 mq/abitante, nel caso la dotazione di servizi esistenti sia sufficiente.

La situazione della zona di tipo B è invece sintetizzata dalla seguente tabella:

Zona	Destinazione	Assistenza prescolastica e scuola dell'obbligo	Attrezzature di interesse comune	Verde attrezzato (escluse le fasce di rispetto stradali)	Parcheggi pubblici
------	--------------	--	----------------------------------	--	--------------------

<b>B</b>	Esistente e totalmente edificata senza le caratteristiche della zona A				
	Parzialmente edificata o con rapporto di copertura fondiario superiore al 12,5% e con densità territoriale a 1,5 mc/mq	4,5 mq/abitante	2,0 mq/abitante	9,0 mq/abitante	2,5 mq/abitante
<i>Fonte DM 1444/1968</i>					

Anche per la zona B deve essere garantito uno standard minimo di servizi pari a 18,00 mq/abitante, ma, anche in questo caso, sono previste deroga nel d.m stesso:

- è infatti possibile calcolare come doppia la superficie delle nuove aree destinate a servizi (come già previsto anche per le zone di tipo A)
- se non si riesce a raggiungere la superficie atta a garantire lo standard minimo all'interno della zona B tali aree potranno essere individuate anche al di fuori della zona omogenea B.

Quindi nel caso si applichi la prima deroga e non vi fossero servizi preesistenti si andrebbe da un minimo di servizi pari a 9 mq/abitante, fino a un massimo ovviamente di 18 mq/abitante nel caso sia già presente una buona quantità di servizi.

Il quadro si fa più complesso per le zone di tipo C, come si evince dalla seguente tabella:

Zona	Destinazione	Assistenza prescolastica e scuola dell'obbligo	Attrezzature di interesse comune	Verde attrezzato (escluse le fasce di rispetto stradali)	Parcheggi pubblici
C	Inedificata				
	Parzialmente edificata o con caratteristiche che non consentono la classificazione in zona B	4,5 mq/abitante	2,0 mq/abitante	9,0 mq/abitante	2,5 mq/abitante
	Inedificata o parzialmente edificata con caratteristiche che non consentono la classificazione B, in rapporto o contigua con preesistenze storiche, artistiche o archeologiche.	4,5 mq/abitante	2,0 mq/abitante	15,0 mq/abitante	2,5 mq/abitante
	Inedificata o edificata con caratteristiche che non consentono la classificazione B, in comuni con popolazione totale prevista inferiore a 10.000 abitanti	4,5 mq/abitante	8 mq/abitante		
	Inedificata in Comuni con popolazione totale prevista superiore a 10.000 abitanti, quando la densità fondiaria non superi 1 mc/mq	4,5 mq/abitante	8 mq/abitante		
<i>Fonte DM 1444/1968</i>					

Per le zone C il decreto ministeriale non prevede, per i comuni che prevedono nei propri PRG un numero di abitanti esistenti e insediabili superiore a 10.000, deroghe alla quantità minima di 18 mq/abitante degli standard.

E' poi interessante notare come, in caso di rapporto visuale diretto o contiguità con preesistenze storiche, artistiche ed archeologiche il valore minimo viene elevato a 24 mq/abitante. A beneficiare di questo aumento è la voce relativa al verde attrezzato che sale a 15 mq/abitante, rispetto ai 9 previsti per altre zone.

Vi sono poi due ulteriori casi, che prevedono entrambi uno standard minimo complessivo di 12,5 mq/abitante. Si tratta delle zone C in Comuni che hanno, nei propri PRG, previsioni di

insediabilità complessiva inferiore a 10.000 e i Comuni, che pur prevedendo una popolazione di più di 10.000 abitanti insediabili, prevedono complessi edilizi con indice di edificabilità fondiario inferiore a 1 mc/mq. In entrambi i casi, all'interno dei 12,5 mq complessivi, rimangono fissi i 4,5 mq/abitante per l'istruzione, mentre alle 3 restanti categorie sono riservati 8,00 mq/abitante complessivi, senza che il decreto dia indicazioni per una suddivisione dal punto di vista operativo.

Completando poi il quadro delle zone residenziali occorre esaminare le zone E, in cui si prevede:

Zona	Destinazione	Assistenza prescolastica e scuola dell'obbligo	Attrezzature di interesse comune	Verde attrezzato (escluse le fasce di rispetto stradali)	Parcheggi pubblici
<b>E</b>	Con prevista destinazione d'uso agricola	6,00 mq/abitante		_____	
<i>Fonte DM 1444/1968</i>					

Nel caso di questa zona le uniche aree a standard previste sono quelle per l'istruzione e le attrezzature di interesse comune, ma anche in questo caso il decreto non fissa criteri su come ripartire i 6 mq/abitante complessivi previsti.

Vi sono poi altre due zone, la D e la F, destinate rispettivamente ad ospitare aree non residenziali e servizi di carattere urbano o territoriale.

Analizzando nello specifico le indicazioni dell'articolo 5 del decreto 1444/68 per le zone D emergono le seguenti previsioni:

Zona	Destinazione	Attrezzature di interesse comune	Verde attrezzato (escluse le fasce di rispetto stradali)	Parcheggi pubblici
<b>D</b>	Nuovi insediamenti industriali e ad essi assimilabili	Min. 10% della superficie destinata a tali insediamenti (intesa come sup. fondiaria complessiva)		
<i>Fonte DM 1444/1968</i>				

In questo caso quindi non viene fornito quindi un valore numerico minimo, ma si tratta di una percentuale della superficie interessata dall'insediamento. Sempre nella categoria delle aree non residenziali il decreto comprende anche i “nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale”, per questi ultimi, pur non costituendo zone omogenee a se stanti, il dm prevede che ogni 100 mq di superficie lorda di pavimento prevista per gli edifici in questione 80 mq siano destinati a servizi. Nello specifico fino a un massimo del 50% degli 80 mq dovrà essere destinato a verde attrezzato mentre da un minimo del 50% l'area restante sarà destinata a parcheggi.

Infine il decreto (all'art. 4) prevede la possibilità che in aggiunta agli standard previsti per le aree residenziali (zone A,B,C ed E) e industriali (zona D) la zona territoriale F, che i Comuni, qualora lo ritengano necessario, possono destinare per realizzarvi attrezzature o impianti di interesse generale, comunali o intercomunali, senza un riferimento numerico a una soglia di abitanti (il testo della norma si limita infatti a citare la generica espressione “in rapporto alla popolazione del territorio servito”). In questo caso gli standard minimi sono così fissati:

Zona	Destinazione	Istruzione superiore all'obbligo (esclusa l'università)	Parchi urbani e territoriali	Attrezzature sanitarie ed ospedaliere
------	--------------	---	------------------------------	---------------------------------------

<b>F</b>	parti del territorio destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale	1,50 mq/abitante	1,00 mq/abitante	15,00 mq/abitante
<i>Fonte DM 1444/1968</i>				

In questa zona sono quindi previsti 17,50 mq/abitante non derogabili (ma neppure obbligatori stante il carattere facoltativo di istituire zone F) che riguardano servizi di valore “sovra-locale”. Appare quindi chiaro che questa previsione normativa dovrebbe riferirsi, in particolare, alla grandi città, alle aree metropolitane o a quei comuni, che per con dimensioni minori rappresentino un centro di riferimento per il territorio circostante. Ulteriori indicazioni per la classificazione di aree del territorio in zona F possono poi derivare dagli strumenti urbanistici sovra ordinati, quali i piani territori di coordinamento provinciali o i piani territoriali regionali.

### *3.2.3.3 L'applicazione del D.M. 1444*

L'articolo 1 dello stesso d.m. 1444 stabilisce che le prescrizioni contenute nella norma stessa devono essere applicate “ai nuovi piani regolatori comunali [...] ai nuovi regolamenti edilizi con annesso programma di fabbricazione [...], ai relativi piani particolareggiati e lottizzazioni convenzionate [...], nella revisione degli strumenti urbanistici esistenti”. Le previsioni si applicano quindi sia ai nuovi strumenti urbanistici generali, che per la redazione dei nuovi strumenti urbanistici esecutivi o per la revisione dei piani esistenti.

Chiaramente quelli citati dal decreto sono gli strumenti urbanistici presenti nella legislazione nazionale del 1968 e le sue previsioni devono quindi intendersi estese ai documenti e strumenti successivamente individuati dalla normativa nazionale e regionale di settore.

Un primo tentativo di dare concreta attuazione normativa agli standard si ebbe con legge 10/1977 che istituiva i PPA, programmi pluriennali di attuazione. Tale strumento, nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto consentire di dare attuazione concreta agli standard attraverso la determinazione del fabbisogno territoriali di servizi e al rapporto tra queste e le scelte di sviluppo residenziale, industriale e terziario determinate dai piani.

La stessa legge 10/1977 prescriveva che le regioni adottassero tabelle parametriche relative a oneri-base per la realizzazione di *opere di urbanizzazione primaria e secondaria*, ovvero degli oneri dovuti da chi trasforma il territorio con nuovi interventi residenziali, industriali, terziari

etc. Tali oneri dovrebbero essere impiegati dai comuni per concretizzare gli interventi di realizzazione dei servizi a standard previsti dai Piani. Nelle intenzioni del legislatore nazionale gli oneri dovevano essere stabiliti dai comuni, attraverso calcoli che prendessero la moltiplicazione meccanica di alcuni costi base relativi ad ampiezza demografica, andamento della popolazione, caratteristiche geografiche, destinazioni di zona, dotazioni prescritte di standard (L. Falco, “i nuovi standard urbanistici”, ed delle autonomie, 1993). Diverse Regioni hanno poi previsto anche la possibilità di scomputare gli oneri di urbanizzazione primaria o secondaria, ovvero la possibilità, per chi attua la trasformazione del territorio di realizzare direttamente le opere relative ai servizi a standard previsti dagli strumenti urbanistici, che devono poi essere cedute ai comuni.

Ma le Regioni hanno operato con esiti molto diversi nella determinazione delle tabelle parametriche per il calcolo degli oneri base. Infatti, a partire dagli anni 70, con l’istituzione delle Regioni e il conferimento ad esse di significativi competenze e poteri in campo urbanistico, le differenti leggi e disposizioni urbanistiche regionali hanno affrontato con differenti esiti il tema degli standard.

### 3.3 Gli Standard nella vigente legislazione regionale piemontese

Per quanto riguarda la regione Piemonte la disciplina delle aree a standard è sancita dalla legge regionale 56/1977 e successive modificazioni e integrazioni.

Nello specifico sono gli articoli 21 e 22, della citata legge urbanistica regionale, a intervenire sulla materia, di cui si riporta il **testo in allegato**.

La norma regionale prevede per le aree destinate ad ospitare attrezzature e servizi in insediamenti residenziali che “*la dotazione minima complessiva delle aree per servizi sociali è stabilita in 25 mq [...] per abitante*”. La norma prosegue indicando come sino 7 mq/abitante possano essere reperiti in aree private assoggettate ad uso pubblico o da assoggettarsi ad uso pubblico.

La ripartizione dei 25 mq indicata in linea di massima dalla Regione è la seguente:

Istruzione (dagli asili fino alla scuola media)	Attrezzature di interesse comune	Spazi pubblici a parco, gioco e sport)	Parcheggi pubblici
5 mq/abitante	5 mq/abitante	12,5 mq/abitante	2,5 mq/abitante

Si nota quindi come essa sia superiore ai minimi previsti dal dm 144/1968.

La stessa legge ammette che i comuni fino a 2000 abitanti, o quelli in cui il Piano Regolatore Generale determini di aggregare le aree a servizi in aree per attività polifunzionali, possano ridurre la dotazione minima complessiva a standard.

Vi sono poi destinazioni specifiche per i calcoli degli abitanti insediabili e insediati nei comuni turistici.

Per quanto riguarda invece le aree destinate ad ospitare insediamenti produttivi si stabilisce che di norma la superficie da destinare a standard sia pari al 20% della superficie territoriale oggetto di intervento, mentre per gli insediamenti direzionali, turistici e commerciali, se inseriti nei centri storici la dotazione minima è stabilita nell'80% della superficie lorda di pavimento (slp), se invece si tratta di un nuovo impianto l'art. 21 della legge 56/77 e s.m.i, prevede sia pari al 100% della slp.

Inoltre il comma 4bis del citato articolo 21 stabilisce che nel caso non si possano reperire le aree a standard o la loro cessione non sia ritenuta opportuna dal Comune interessato chi esegue l'intervento può essere obbligato, in alternativa alla cessione totale o parziale, a corrispondere una somma di denaro non inferiore al costo di acquisizione di aree idonee, che i Comuni impiegheranno per realizzare le aree a servizi richieste dalla legge per il tipo di intervento in questione.

Infine l'articolo 22 disciplina i servizi relativi alle zone F del dm 1444/68, stabilendo che nei piani regolatori comunali o intercomunali con popolazione superiore a 20.000 abitanti debba essere assicurata una dotazione aggiuntiva di servizi pari ai 17,5 mq indicati dalla norma nazionale e riparti sempre secondo quanto previsto dal dm 1444, tra istruzione superiore all'obbligo, attrezzature ospedaliere e parchi urbani.

Un'ultima notazione riguarda le tabelle parametriche, previste dalla legge 10/1977, per il calcolo del valore degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, vigenti nella Regione Piemonte. Esse furono adottate con la D.C.R. n. 179-4170 del 26 maggio 1977 e più volte modificate, da ultimo nel 2019. Anche in questo caso si riportano le tabelle allegate alla DCR del 1977, così come successivamente modificate, **in allegato.**

In questo caso, per quanto riguarda l'istruzione, le opere relative alla costruzione di scuole dell'obbligo e di asili (all'epoca erano scuole dell'obbligo la scuola elementare e la scuola media) sono ricomprese nelle opere di urbanizzazione secondaria. Ai parametri base per il calcolo dei costi relativi alla realizzazione di edifici scolastici è nello specifico dedicata la tabella 4 dell'allegato 3 della DCR del 1977. Si segnala come tali parametri, mai aggiornati dal 1977 si riferiscono ai dati della popolazione scolare e dei tassi di scolarizzazione di quegli anni e alle indicazioni nazionali in materia di edilizia scolastica emanate dai Ministeri della Pubblica Istruzione e dei Lavori Pubblici del 1975.

### *3.4 Le indicazioni nazionali sulla progettazione degli edifici scolastici del 1975.*

A completare, ed in parte ad attuare, le disposizioni relative agli standard in materia di istruzione, sono state emanate nel 1975 le *“Norme tecniche aggiornate relative all'edilizia scolastica, ivi compresi gli indici di funzionalità didattica, edilizia ed urbanistica, da osservarsi nella esecuzione delle opere di edilizia scolastica”*.

Tali norme tecniche, emanate dal Ministro dei lavori Pubblici, di concerto con il Ministro della Pubblica Istruzione, nella forma di decreto ministeriale risultano in vigore ancora oggi, poiché non vi è mai stata la formale adozione delle linee guida previste dalle leggi in materia di edilizia scolastica emanate nella seconda metà degli anni 90 del secolo scorso.

L'elaborazione e l'adozione delle norme del 1975 avvenne in coincidenza con gli ultimi anni che videro gli effetti del *baby boom* e il finanziamento massiccio di programmi pluriennali per la realizzazione di nuovi edifici scolastici. Il testo delle norme quindi risente di tale clima e di queste esigenze. Occorre infine precisare come tali norme non si riferissero agli edifici scolastici già realizzati (più del 60% di quelli in uso), ma si dovessero applicare solo per gli edifici costruiti successivamente all'emanazione del decreto.

#### *3.4.1 Struttura e contenuti del decreto*

Il testo delle norme tecniche è allegato al DM 18/10/1975, (che si allega) firmato dal Ministro dei Lavori Pubblici Bucalossi e dal Ministro della Pubblica Istruzione Malfatti e si compone dei paragrafi di seguito elencati, ognuno dedicato a uno specifico aspetto relativo alla localizzazione e progettazione di un edificio scolastico:

##### *1. Criteri generali*

##### *2. Area*

3. *Norme relative all'opera*

4. *Norme relative all'arredamento e alle attrezzature*

5. *Norme relative alle condizioni di abitabilità*

Tra il quarto e il quinto paragrafo sono inoltre riportate 12 tabelle relative a:

- *Tab. 1: distanze e ai tempi di percorrenza per raggiungere gli edifici scolastici;*
- *Tab. 2: ampiezza minima dell'area necessaria alla costruzione di un edificio scolastico per tipi di scuole e per numero di classi;*
- *Tab. 3a: superfici lorde per classe e per alunno (scuole superiori);*
- *Tab. 3b: superfici lorde per sezione, per classe, per alunno (elementari e medie);*
- *Tab. 4: norme sulle altezze di piano interne;*
- *Tab. 5: indici standard di superficie: scuola materna;*
- *Tab. 6: standard di superficie: scuola elementare;*
- *Tab. 7: indici di standard di superficie netta: scuola media;*
- *Tab. 8: indici di standard di superficie netta: liceo classico;*
- *Tab. 9: indici di standard di superficie netta: liceo scientifico;*
- *Tab. 10: indici di standard di superficie netta: Istituto magistrale;*
- *Tab. 11: indici di standard di superficie netta: Istituti tecnici;*
- *Tab. 12: indici di standard di superficie netta: Istituto per geometri;*

Nello specifico i primi due paragrafi comprendono le disposizioni relative alla collocazione e alle caratteristiche urbanistiche e territoriali degli edifici scolastici di ogni ordine e grado. Il terzo paragrafo riguarda le caratteristiche edilizie che devono essere considerate dai progettistici, mentre nel quarto si forniscono precisazioni sugli arredi dei differenti spazi. Il quinto paragrafo raggruppa disposizioni relative all'acustica, all'illuminazione e alla qualità dell'aria che attengono per diversi aspetti alla pianificazione di settore. Per quanto riguarda le tabelle allegate, le numero 1,2,3a,3b riguardano aspetti correlati alle disposizioni urbanistiche, mentre le restanti forniscono parametri utili alla progettazione in campo edilizio.

Tralasciando la trattazione delle caratteristiche edilizie degli edifici stabiliti dal decreto, che esulano dall'ambito di questo elaborato, ritiene utile esaminare le parti relative alla localizzazione territoriale e urbanistica degli edifici e quelle relative alla pianificazione di settore, strettamente connesse al tema degli standard e dei piani regolatori.

### 3.4.2 Aree e localizzazione delle scuole

#### 3.4.2.1 Criteri generali

La prima parte delle linee guida è dedicata ai criteri generali per la localizzazione e il dimensionamento degli edifici scolastici. In particolare fin dall'incipit si sottolinea l'importanza di individuare, già in sede di redazione dei piani regolatori generali comunali, le aree adatte ad ospitare gli edifici scolastici. Tali aree andrebbero scelte tenendo conto di alcuni punti e caratteristiche elencati dal decreto stesso, quali le “ *condizioni ecologiche ed urbanistiche; le caratteristiche di sviluppo demografico ed economico del territorio esaminato, con riferimento al tipo ed agli effettivi andamenti della popolazione residente; la conseguente entità degli effettivi da scolarizzare, nonché dei tipi e della quantità delle scuole; il livello delle attrezzature culturali; la quantità e dello stato degli edifici esistenti; i piani finanziari per attuare il programma, ai vari livelli; i tempi di attuazione; le osservazioni e delle proposte formulate dal consiglio scolastico provinciale e dai consigli scolastici distrettuali ove costituiti*” (paragrafo 1.0 allegato A, DM 18 dicembre 1975).

Queste condizioni dovranno essere verificate in sede di elaborazione dei PRGC o nel caso alcune previsioni siano demandate a strumenti attuativi a questi ultimi. Nel caso i comuni siano dotati di programmi di fabbricazione le stesse condizioni dovranno essere assunte a riferimento, come nel caso di comuni sprovvisti di PRG.

Oltre al rispetto dei criteri prima elencati lo stesso paragrafo 1.0 del dm prescrive che si debba porre particolare attenzione al contesto sociale e urbanistico in cui si inserisce l'edificio scolastico, così da creare un continuum educativo, urbanistico e sociale evitando il più possibile segregazioni o distinzioni economiche a seconda dei ceti. Sempre a livello territoriale le scuole dovranno essere correlate ad altri servizi come il verde, i servizi sportivi, culturali ed amministrativi. Infine occorre pianificare l'interrelazione tra più scuole di uno stesso ambito territoriale.

Un'ulteriore elemento interessante è costituito dalla previsione del coinvolgimento degli organi collegiali scolastici territoriali nelle scelte da operarsi nei piani, si tratta infatti di organismo in cui sono rappresentate tutte le categorie del mondo della scuola, che possono

quindi presentare istanze e richieste, non solo degli utenti finali, ma di tutti gli attori in campo (dagli enti locali alle famiglie, dall'amministrazione scolastica agli studenti).

#### *3.4.2.2 Localizzazione*

Scendendo nello specifico delle condizioni da porre in essere per localizzare un edificio scolastico il paragrafo 1.1 del citato allegato A al d.m, prescrive che in sede di destinazione e localizzazione di aree per ospitare edifici scolastici, si dovrà compiere uno studio morfologico preliminare sull'ambiente urbano e circostante in cui si ipotizza di inserire l'istituto. In questo studio si dovranno precisare anche come la scuola può incentivare le relazioni sociali e come essa potrà assumere *“il carattere di strumento correttivo o incentivo della pianificazione urbanistica”*. (paragrafo 1.1 allegato A, DM 18 dicembre 1975).

Ulteriori tre caratteristiche dell'area che dovranno essere attentamente esaminate per localizzare un'edificio scolastico sono inoltre:

- “i) del tipo di scuola, dell'età e del numero degli alunni destinati a frequentarla;*
- ii) del tempo massimo e del modo di percorrenza (a piedi, con veicoli, motoveicoli, autoveicoli pubblici o privati, servizi di trasporto scolastico, ecc.) tra la residenza degli alunni e la scuola e viceversa;*
- iii) delle condizioni ambientali.*

Per ognuna delle tre caratteristiche lo stesso paragrafo del decreto fissa dei parametri, differenziati per grado di istituzione scolastica e particolarmente accurati per quanto riguarda il tempo massimo di percorrenza previsto per gli alunni a seconda del territorio. Tale attenzione è ovviamente volta a considerare attentamente le possibilità offerte dai differenti mezzi di trasporto a seconda dell'ambito territoriale di riferimento che va man mano ad ampliarsi con il crescere dell'età degli studenti. A corredo di tale norma interviene anche la tabella 1 allegata al decreto, che fissa i tempi massimi di percorrenza per raggiungere l'edificio scolastico da parte degli utenti. Per le caratteristiche ambientali si sottolinea l'importanza della presenza di verde, del soleggiamento dell'area, della distanza da discariche, infrastrutture viarie primarie e cimiteri. Non secondaria infine la necessità di reperire aree non esposte a venti o ad esalazioni nocive.

#### 3.4.2.4 Dimensioni

La dimensione ottimale delle scuole viene definita in base al rispetto dei parametri enunciati al paragrafo precedente e ad alcune caratteristiche didattiche quali:

- *“la necessità di assicurare che i raggruppamenti di alunni in relazione all'età, al grado e al tipo di scuola frequentata risultino socialmente educativi;*
- *i programmi che, per ogni tipo di scuola, determinano la quantità e la qualità dei servizi e delle attrezzature, necessarie;*
- *il grado di utilizzazione dei servizi e delle attrezzature, che deve tendere ad essere massimo, compatibilmente con le esigenze di una razionale organizzazione dei movimenti degli alunni;*  
*la possibilità di disporre di locali utilizzabili anche per le funzioni degli organi previsti dai decreti delegati, per l'educazione permanente, per la sperimentazione didattica;*
- *l'opportunità, nella programmazione degli interventi, di porre particolare attenzione nella scelta delle dimensioni dei vari tipi di scuole, preferendo quelle che, a parità di altre condizioni, presentino il più basso rapporto superficie/alunno.”(paragrafo 1.2 allegato A, DM 18 dicembre 1975*

A ciò si aggiunge la previsione di costruire edifici comuni che ospitino sia scuole materne che elementari e limiti massimi e minimi di sezioni/classi che possono essere accolti in uno stesso edificio

Nello specifico gli edifici dedicati alle scuole materne inoltre dovranno ospitare da un minimo di 3 a un massimo 9 sezioni mentre quelli progettati per le scuole elementari da un minimo di 5 a un massimo di 25 classi. Per gli edifici delle scuole medie si prevede un minimo di 6 classi (due sezioni) e un massimo di 24 classi (7 sezioni) in uno stesso plesso. Il numero massimo e minimo di classi di classi per le scuole superiori è invece determinato in via provvisoria, nell'attesa, come recita il testo *“dell'imminente entrata in vigore della riforma delle scuole superiori”*. Come da tradizione italiana, nonostante si siano nel frattempo succedute più riforme di questo grado di scuola i numeri massimi e minimi di classi per plesso

non sono mai stati modificati e risultano quindi ancora essere rispettivamente di 60 classi (1500 alunni) e 10 classi (250 alunni).

#### 3.4.2.5 Area

Al paragrafo 2 dello stesso allegato A vengono poi dettagliate le caratteristiche specifiche che le aree individuate dai PRG per ospitare gli edifici scolastici devono avere, in aggiunta a quelle generali prima citate. Tali condizioni hanno implicazioni significative nei piani urbanistici. Il testo infatti dispone che l'area individuate deve:

*“i) deve essere generalmente di forma regolare e possibilmente pianeggiante; qualora non siano disponibili suoli di tali caratteristiche l'ampiezza minima di cui al punto 2.1.2, dovrà essere congruamente aumentata;*

*ii) non deve insistere su terreni umidi o soggetti a infiltrazioni o ristagni e non deve ricadere in zone franose o potenzialmente tali; inoltre le caratteristiche meccaniche devono essere tali da non esigere fondazioni speciali che possano incidere eccessivamente sul costo totale della costruzione;*

*iii) quando non sia possibile reperire aree che presentino i requisiti e le caratteristiche di cui al punto precedente ii), la commissione provinciale prevista dall'art. 10 della legge 5 agosto 1975, n. 412, prima di pronunciarsi, potrà richiedere che siano svolte le necessarie indagini geologiche e geotecniche e che sia sentito, eventualmente, il parere di esperti, per la programmazione di necessarie opere di consolidamento, sistemazione e fondazione, da attuare nel rispetto delle istruzioni riportate nella circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 3797 del 6 novembre 1967;*

*iv) deve avere accessi sufficientemente comodi ed ampi muniti di tutte le opere stradali che assicurino una perfetta viabilità;*

*v) deve consentire l'arretramento dell'ingresso principale rispetto al filo stradale in modo da offrire sufficiente sicurezza all'uscita degli alunni;*

*vi) non deve avere accessi diretti da strade statali e provinciali.”(paragrafo 2.0 allegato A, DM 18 dicembre 1975).*

A queste condizioni si aggiunge il fatto che *“L'area non coperta dagli edifici deve essere congruamente alberata, sistemata a verde, e attrezzata per consentire un permanente*

*svolgimento, anche all'aperto, delle attività educative e ginnico-sportive; la sistemazione, prevista in sede di progetto, dovrà essere tale da consentire una sua facile ed idonea manutenzione.”*

Come verificare il rispetto di tutte le condizioni prima enumerate? Sempre la norma dispone che: *“Le caratteristiche di ampiezza dovranno risultare da appositi atti istruttori in sede di approvazione dei piani urbanistici, mentre i requisiti geotecnici potranno risultare in sede di approvazione dei piani di esecuzione.”*. Appare quindi strategico il ruolo dei tecnici nella stesura o nella revisione dei PRG, momento in cui devono essere compiute tutte queste verifiche.

Vi sono poi, nel paragrafo successivo indicazioni su un'aspetto molto importante, specie per i comuni e le province che sono poi chiamati, oltreché ad individuare ad acquistare eventualmente e far realizzare gli edifici: si tratta dei criteri per determinare l'ampiezza del lotto in funzione del grado di istruzione e delle tabelle allegate alle Norme, che specificano le misure relative a ogni tipologia di scuola presente nell'ordinamento dell'istruzione del 1975.

In linea generale l'ampiezza del lotto dovrà essere tale da *“garantire, per ogni tipo di scuola ed in funzione dei programmi didattici:*

- i) la costruzione dell'edificio nel rispetto delle esigenze espresse dalle presenti norme;*
- ii) le successive trasformazioni ed ampliamenti dell'edificio che dovessero rendersi necessarie al fine di adeguarlo ad. ulteriori esigenze di ordine didattico;*
- iii) la realizzazione degli spazi all'aperto previsti nelle presenti norme. (paragrafo 2.1 allegato A, DM 18 dicembre 1975).*

Come anticipato la tabella allegata alle linee guida contiene le indicazioni sull'ampiezza minima delle aree per ogni tipologie di scuola, ampiezza che però può essere derogata in sede di approvazione dello strumento urbanistico. Vi sono invece due indicazioni che non possono essere derogate dai Piani, ovvero:

- “L'area coperta dagli edifici non deve essere superiore alla terza parte dell'area totale.*
- Il rapporto tra l'area dei parcheggi e il volume dell'edificio di cui all'art. 18 della legge 23 agosto 1967, n. 765 deve essere non inferiore ad 1m<sup>2</sup> su ogni 20 m<sup>3</sup> di costruzione. Il volume*

*complessivo della costruzione si determina sommando, al netto delle murature, i volumi delle aule normali e speciali (esclusi i laboratori e gli uffici), dell'auditorio, della sala riunioni, della biblioteca, della palestra e dell'alloggio del custode.” (paragrafo 2.1 allegato A, DM 18 dicembre 1975).*

### *3.4.3 Condizioni di abitabilità*

Il quinto ed ultimo paragrafo dell'allegato A del decreto del 1975 è dedicato a quelle che potremmo definire norme pianificatorie di “settore” che si intrecciano con la progettazione e costruzione di un edificio scolastico.

Si tratta in particolare di questioni relative a:

*i) condizioni acustiche (livello sonoro, difesa dai rumori, dalle trasmissioni dei suoni, dalle vibrazioni, ecc.);*

*ii) condizioni dell'illuminazione e del colore: (grado e qualità dell'illuminazione naturale e artificiale; eccesso e difetto di luce, regolarità, qualità del colore e suoi rapporti con la luce, ecc.);*

*iii) condizioni termoigrometriche e purezza dell'aria dal caldo e dal freddo, dall'umidità, dalla condensazione, ecc.);*

*iv) condizioni di sicurezza (statica delle costruzioni, difesa degli agenti atmosferici esterni, degli incendi, dei terremoti, ecc.);*

*v) condizioni d'uso dei mezzi elementari o complessi necessari a stabilire i livelli di esigenze espresse nei punti precedenti (ricerca dei livelli di agibilità, tipo e complessità di manovrare per il funzionamento di apparecchi, per l'apertura di finestre o per l'inclusione o l'esclusione di impianti o sistemi di ventilazione, rispetto di norme di uso da parte dell'utente, ecc.);*

*vi) condizioni di conservazione dei livelli raggiunti nel soddisfare le esigenze di cui ai punti precedenti (durata dei materiali o delle parti costituenti la costruzione degli apparecchi impiegati, manutenzione, ecc.). (paragrafo 5.0 allegato A, DM 18 dicembre 1975).*

Se il quinto e il sesto punto si riferiscono a condizioni relative a materiali o ad accorgimenti nella progettazione degli interni degli edifici stessi. Si nota come i primi 4 punti si riferiscano ad aspetti oggi normati da strumenti connessi all'attività pianificatoria di Regioni ed enti locali quali: il piano di zonizzazione acustica, il piano regolatore dell'illuminazione comunale, il piano per la qualità dell'aria, il piano del colore, interventi nel campo dell'efficientamento energetico e della relativa classificazione degli edifici, oltreché, per quanto riguarda il punto 4, la classificazione del rischio sismico e di quello idrogeologico del territorio (e quindi alle tavole relative ai fenomeni idrogeologici dei piani, i Piani per l'assetto idrogeologico - PAI - e altri documenti elaborati dall'autorità di bacino).

### *3.5 Le indicazioni del 2013 e i piani triennali per gli interventi in materia di edilizia scolastica*

#### *3.5.1 La legge 23/1996 e i piani triennali di intervento*

Un provvedimento che segna un punto di svolta nella normativa italiana relativa all'edilizia scolastica è la legge 23/1996, che interviene a riordinare il settore contemporaneamente all'introduzione dell'autonomia scolastica. Il provvedimento in particolare assegna il compito di curare l'edilizia scolastica e la costruzione di nuove scuole del primo ciclo (scuole materne, elementari e medie) ai Comuni, mentre la cura e la costruzione degli edifici del secondo ciclo (scuole superiori) alle province. Gli immobili delle scuole superiori di proprietà statale alla data di approvazione della legge vennero trasferiti gratuitamente alle Province

La programmazione degli interventi deve essere invece portata avanti dalle Regioni sulla base di piani triennali adottati secondo gli indirizzi emanati dal Ministro dell'Istruzione a livello nazionale ogni tre anni e acquisiti i pareri e le proposte degli uffici scolastici regionali e locali e dei consigli scolastici provinciali e distrettuali.

I piani triennali, approvati dalle Regioni, devono essere inviati al Ministro della Pubblica Istruzione, che entro 60 giorni, può chiedere di modificarli se difformi alle indicazioni nazionali, sentito il parere dell'Osservatorio nazionale per l'edilizia scolastica.

Decorso questo termine le Regioni possono pubblicare i propri piani e procedere con la progettazione esecutiva degli interventi.

Ogni tre anni il Ministro dell'Istruzione ripartisce i fondi per l'edilizia scolastica tra le Regioni e sulla base di questi le Regioni formulano i piani triennali di intervento.

A livello nazionale il Ministro nella stesura degli indirizzi, oltre a confrontarsi con l'osservatorio per l'edilizia scolastica (formato da rappresentanti di tutti gli enti, le istituzioni e le associazioni che operano nel campo dell'edilizia scolastica) si avvale, nel determinare i criteri per la programmazione, dell'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, archivio informatico in cui dovrebbero essere ricompresi dati e caratteristiche di tutti gli edifici scolastici del Paese.

La stessa legge 23/1996, all'articolo 5, prevede che entro 90 giorni dall'entrata in vigore della stessa legge (cioè in teoria entro il 1 maggio 1996) dovevano essere emanate dal Ministro della Pubblica Istruzione, di concerto con quello dei Lavori Pubblici, sentito il parere dell'osservatorio nazionale per l'edilizia scolastica, le nuove *“norme tecniche quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica indispensabili a garantire gli indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei su tutto il territorio nazionale”*. Tali norme dovevano sostituire quelle del 1975 e dovevano essere accompagnate da specifiche norme tecniche emanate dalle Regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano a integrazione della normativa nazionale di settore.

Lo stesso articolo al comma 3, prevede che in sede di prima applicazione delle legge e nell'attesa dell'emanazione delle nuove norme tecniche quadro si continuino ad applicare le norme di cui al dm 18 dicembre 1975. Tale situazione *“provvisoria”* perdura tuttora a causa della mancata emanazione delle nuove norme tecniche previste dalle legge 23/1996.

### *3.5.1 Le indicazioni nazionali del 2013*

Nel 2013 il Ministero dell'istruzione pubblicò il documento *“Norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia anche con riferimento alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico e produzione da fonti energetiche rinnovabili, e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati ed omogenei sul territorio nazionale”*. Questo elaborato avrebbe dovuto essere emanato in allegato a un decreto ministeriale, in attuazione al disposto dell'art. 5 della legge 23/1996, andando così a sostituire le norme tecniche di cui al d.m. 18/12/1975. Le nuove norme tecniche, elaborate dal Ministero dell'istruzione avevano ricevuto, sempre nel 2013, il parere favore della Conferenza delle Regioni. Nonostante questo non è mai stato

emanato il decreto ministeriale di approvazione e quindi il documento, anche se pubblicato, non è mai entrato in vigore.

Da ultimo, in occasione del lancio del concorso di idee per la realizzazione di progetti relativi al programma “#scuolainnovative”, derivante dalle disposizioni della legge 107/2015, meglio conosciuta come “Buona Scuola”, il Presidente del Consiglio Renzi e il Ministro dell’Istruzione Giannini annunciarono in conferenza stampa la volontà del Governo di riscrivere le norme tecniche del 2013 in base alle proposte progettuali vincitrici di “#scuoleinnovative”. I progetti vincitori sono stati selezionati da una apposita commissione e raccolti in un unico volume, pubblicato in digitale sul sito dedicato dal Miur all’edilizia scolastica e visionabile a questo link: <http://www.scuoleinnovative.it/il-libro-di-scuoleinnovative/>. A seguito di questa pubblicazione non sono però stati avviati i lavori di revisione delle norme tecniche del 2013.

#### *3.5.1.1 La struttura delle norme tecniche*

Rispetto al precedente documento del 1975 gli estensori delle norme del 2013, dichiarano fin dall’introduzione che lo scopo del lavoro non è quello di fornire indici quantitativi o comunque indicazioni numeriche, bensì indicazioni di tipo qualitativo e performativo nella progettazione degli edifici scolastici. In coerenza con questo obiettivo dichiarato nel documento non vengono inserite tabelle numeriche relative ad indici e parametri da rispettare nella progettazione di nuovi edifici scolastici. Il testo completo delle norme tecniche viene allegato al presente elaborato.

Le norme tecniche si articolano sempre in paragrafi, nello specifico:

- I. *Premessa* (contente le indicazioni generali alla base della proposta di progettazione);
- II. *Aspetti urbanistici* (relativi alla collocazione all’accessibilità degli edifici scolastici);
- III. *Spazi per le attività scolastiche* (relativi agli spazi interni e alla loro progettazione);
- IV. *Impianti tecnologici* (requisiti energetici e degli impianti necessari negli edifici scolastici);
- V. *Materiali* (con indicazioni sui materiali per la costruzione degli edifici);
- VI. *Sicurezza* (con indicazioni volte a garantire la sicurezza e l’accessibilità delle strutture);
- VII. *Arredi* (paragrafo contenente indicazioni di massima per l’arredo delle aule e dei diversi spazi scolastici).

L'unico paragrafo in cui si riscontrano indicazioni a scala territoriale e in campo urbanistico è il II, poiché i restanti sono incentrati sulle caratteristiche architettoniche e progettuali dei singoli spazi di cui si compone l'edificio scolastico.

### *3.5.1.2 Gli aspetti urbanistici affrontati dalle norme*

Esaminando in dettaglio il II paragrafo delle linee guida, relativo alle norme urbanistiche, si sottolinea l'importanza della connessione della scuola con il tessuto urbano circostante, cosicché l'edificio possa svolgere funzioni di "civic center" per l'intera comunità.

Per quanto riguarda gli aspetti specifici della collocazione e dei livelli di inquinamento acustico il paragrafo II.1 della norma stabilisce che: *"Devono essere individuate in zone salubri, poco rumorose, lontane da strade importanti, in situazioni orografiche favorevoli, possibilmente pianeggianti per consentire l'organizzazione di attrezzature di gioco e sportive e, se le condizioni sono difficili, le aree dovranno essere adeguatamente ingrandite. Eventuali deroghe devono essere riservate alle zone ad alta densità urbana o in ambienti collinosi o montani.*

*In particolari condizioni il plesso scolastico può essere costituito da edifici situati in aree tra loro vicine, a condizione che siano a una distanza ragionevole, come un tempo di percorrenza di massimo 4-5 minuti o poste a metri 250-300 e collegate da un percorso sicuro.*

*Il livello di inquinamento acustico dovrà essere valutato, secondo la normativa in vigore, in particolare ai sensi dell'art. 8 della legge 26 ottobre 1995, n. 447, anche nelle aree esterne; si dovrà tenere conto della qualità formale dei sistemi di attenuazione sonora eventualmente necessari e della loro capacità di integrarsi positivamente con l'ambiente, utilizzando all'occorrenza barriere acustiche con verde, come giardini verticali etc."*

Il paragrafo II.2 invece si focalizza sull'accessibilità delle strutture e sul numero di parcheggi necessari per soddisfare l'utenza. In particolare, oltre a sottolineare l'importanza del collegamento dell'area scolastica con i percorsi dei mezzi pubblici, della necessità di prevedere aree per il parcheggio di biciclette ed altre per il carico e scarico, per le aree a parcheggio degli autoveicoli si prescrive che: *"I posti auto necessari ad uso esclusivo del plesso scolastico sono definiti in funzione della superficie lorda dell'edificio, attribuendo mq 1 di superficie di parcheggio ogni mq 5 di superficie lorda edificata ed il numero di posti auto*

*si ottiene dividendo la superficie destinata al parcheggio per mq 25, valore che comprende oltre allo spazio di sosta quello di manovra.*

*Devono essere previsti posti auto riservati ai disabili in ragione di 1 ogni 40 posti auto.*

*La definizione del numero dei posti auto deve essere corretta con opportuni parametri in funzione delle caratteristiche specifiche dei luoghi e della loro morfologia: se l'area è all'interno della città storica, se in periferia, in zone rurali, zone montane, ecc.. e deve essere in sintonia con quanto previsto dalle norme urbanistiche locali e dalle leggi regionali.”*

Nel documento del 2013 non vengono fornite ulteriori indicazioni urbanistiche, né vi sono previsioni relative alle aree destinate ad ospitare gli edifici scolastici nei Piani Regolatori.

#### *4. Elementi per ripensare il processo di dimensionamento e gli standard nel campo dell'Istruzione.*

Al fine di ripensare il processo e gli strumenti di pianificazione del dimensionamento scolastico si ritiene utile riflettere su alcuni fattori relativi alle condizioni demografiche, sociali, urbane e territoriali del contesto in cui tale processo di dimensionamento avviene e che sono mutate rispetto al periodo in cui sono state definite e normate le politiche di dimensionamento. Altri elementi che si ritiene utile analizzare e considerare riguardano le condizioni delle strutture edilizie che ospitano le istituzioni scolastiche e i relativi standard, nonché le previsioni nei PRGC e nei piani territoriali delle aree per attrezzature relative all'istruzione. Non possono mancare inoltre alcune riflessioni sul rapporto tra comunità scolastica, scuola e territorio, che si sostanzia o si dovrebbe sostanziare negli organi collegiali territoriali.

La lettura comune di questi processi e aspetti potrà portare a fornire un quadro unitario degli aspetti evidenziati anche nei precedenti capitoli del presente elaborato, così da formulare una complessiva proposta progettuale che tenga conto di tutti i fattori in campo.

##### *4.1 Governance del dimensionamento: partecipazione di utenti e cittadini*

###### *4.1.1 Partecipazione della comunità scolastica e dei cittadini al processo di dimensionamento*

Come evidenziato nel primo capitolo, del presente elaborato, i luoghi di confronto e partecipazione sulle scelte di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, operate dall'amministrazione del Ministero della Pubblica Istruzione e dagli enti locali, sono costituiti, secondo il dettame del TU delle leggi della Scuola del 1994 dai Consigli Scolastici distrettuali e provinciali.

La storia di tali organismi assume però contorni kafkiani a partire dal 1999 quando, come conseguenza delle diverse riforme che interessano il mondo della scuola in quegli anni e della devoluzione di poteri agli enti locali e alle Regioni, l'allora Ministro dell'Istruzione Berlinguer curò la stesura e l'approvazione del decreto legislativo 233/99. Anche questo provvedimento nasceva come attuativo di una delega al governo contenuta nella legge che fece nascere l'autonomia scolastica (legge 59/97).

Il decreto legislativo 233/1999 prevede la sostituzione dei consigli scolastici distrettuali e provinciali con nuovi organismi locali e regionali nonché la riforma del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, sostituito da un omonimo Consiglio Superiore a livello centrale.

L'attuazione della norma è stata però fino ad oggi incompleta, solo nel 2015 infatti si è arrivati all'istituzione unicamente del nuovo Consiglio Superiore (cfr. <https://www.miur.gov.it/cspi>).

A livello territoriale, ad oggi, non sono ancora stati istituiti i nuovi organi previsti dal dlgs 233/1999 né formalmente sono stati aboliti gli articoli del Testo Unico del 1994 che disciplinano i Consigli scolastici distrettuali e provinciali che erano chiamati a esprimere pareri sui piani di dimensionamento. Nelle more dell'istituzione dei nuovi organismi locali e regionali fino al 2007 hanno operato in regime di "prorogatio" i consigli distrettuali e provinciali eletti nel 1999 che hanno continuato ad esprimere pareri e proposte, nell'ambito degli uffici scolastici provinciali prima e territoriali poi, sul dimensionamento delle scuole di ogni ordine e grado. A decorrere dal 2008 la legge finanziaria di quell'anno eliminò i finanziamenti per il funzionamento dei consigli e non rinnovò la proroga annuale fino ad allora sempre concessa ai componenti dei consigli (dal 99 infatti, in attesa dell'attuazione dei consigli scolastici locali e provinciali erano sospese le elezioni periodiche dei nuovi organismi e si prorogavano annualmente in carica i componenti eletti nell'ultima tornata dei consigli distrettuali e provinciali), determinando così la fine de facto dei consigli scolastici distrettuali e provinciali e un vuoto normativo e organizzativo con pesanti ripercussioni sulla partecipazione delle comunità scolastiche alle decisioni sul dimensionamento.

#### *4.1.1.1 Consigli scolastici locali e regionali.*

Nell'attesa dell'attuazione della norma è opportuno esaminare le disposizioni del citato d.lgs 233/1999, in quanto incidono, o meglio dovrebbero incidere, sui processi di formazione dei piani di dimensionamento. Le disposizioni relative ai consigli scolastici locali e regionali sono contenute negli articoli 4 e 5 del decreto legislativo, laddove oltre alla composizione e alla regolamentazione degli organi interni sono delineati anche i compiti dei due organismi.

Relativamente ai *Consigli Regionali dell'Istruzione*, operanti presso gli Uffici Scolastici Regionali, le direzioni generali del Ministero dell'Istruzione presenti in ogni Regione, la norma prevede che durino in carica tre anni con competenze consultive sulle materie di competenza dell'amministrazione scolastica. Inoltre questo organismo, in ogni Regione, dovrebbe esprimere parere obbligatorio su alcune materie, quali le disposizioni in materia di autonomia scolastica, il diritto allo studio, gli organici e anche la "*distribuzione dell'offerta formativa*" e quindi il dimensionamento, con particolare riferimento al secondo ciclo di istruzione. Vi sono poi alcune competenze disciplinari relative al personale scolastico.

Il Consiglio è composto, secondo il dettato normativo, dai presidenti dei consigli scolastici locali della Regione, da componenti eletti dai membri dei consigli scolastici del territorio regionale espressione del personale scolastico statale (docenti, dirigenti, personale), in numero di 14 se il personale scolastico della Regione è pari o inferiore a 50.000 unità o in numero di 16 se il numero di unità supera quella soglia. Completano il Consiglio 3 membri eletti dai rappresentanti delle scuole paritarie nei consigli scolastici locali, 5 membri indicati dalle organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro della Regione e dal direttore generale o dirigente preposto all'Ufficio Scolastico Regionale. In qualsiasi caso deve essere garantita la presenza di rappresentanti di tutte le categorie del personale scolastico: docenti di ogni grado di istruzione, personale e dirigenti. Non è invece prevista alcuna rappresentanza dei genitori, rappresentanti a livello regionali da forum delle associazioni più rappresentative e degli studenti, rappresentanti dai coordinamenti regionali delle consulte provinciali degli studenti e dai forum regionali delle associazioni studentesche maggiormente rappresentative, organismi previsti dal DPR 567/96 e s.m.i.

Il Consiglio Regionale è quindi chiamato ad esprimersi in via obbligatoria sul dimensionamento scolastico e su tutte le più importanti materie che riguardano la dimensione regionale dell'istruzione. Si noti come nel consiglio non siano rappresentanti esplicitamente ex lege genitori e studenti, che hanno organi di rappresentanza autonoma a livello regionale che però non intervengono su molte materie di competenza del consiglio. Tale problematica può essere superata solo se tra i presidenti dei consigli scolastici locali della Regione vi siano genitori o (cosa molto meno probabile) studenti. Si pone quindi un problema di rappresentatività di tutte le categorie scolastiche e della popolazione del territorio. A differenza dei consigli scolastici provinciali e distrettuali infatti risultano anche totalmente assenti, eccezione fatta per i rappresentanti di associazioni datoriali o sindacati, i rappresentanti degli enti locali, della Regione o delle realtà economiche, sociali e non del territorio di riferimento.

Si tratta quindi di una situazione che non agevola la raccolta delle istanze del territorio regionale, né un coordinamento stretto tra uffici scolastici regionali e assessorati e uffici delle amministrazioni regionali impegnanti a lavorare sulle tematiche legate all'istruzione; inoltre la mancanza di esponenti della società civile, degli enti locali e del territorio non permette di agevolare il coordinamento tra tutti gli enti che hanno competenza per esempio sull'edilizia scolastica o tra tutti i soggetti che supportano le scuole nelle loro attività e iniziative.

I *Consigli scolastici locali* invece sostituiscono, ai sensi dell'articolo 5 del citato d.lgs 233/99, i consigli scolastici distrettuali e provinciali previsti dal Testo Unico delle Leggi della Scuola. Questi consigli, secondo il disposto normativo dovrebbero essere istituiti in corrispondenza di ogni articolazione territoriale dell'amministrazione periferica del Ministero della Pubblica Istruzione, ovvero nell'ambito di ogni ufficio scolastico che a livello provinciale ha sostituito il Provveditorato agli Studi. L'istituzione di questo consiglio, in ogni provincia, avviene da parte del dirigente dell'amministrazione scolastica periferica interessato (l'ex provveditore agli studi) d'intesa con la Regione e gli enti locali interessati. Nello specifico è la provincia o il comune, nel caso l'ufficio scolastico territoriale presso cui il consiglio scolastico è istituito abbia competenza territoriale coincidente con un solo comune, a curare le procedure relative all'elezione, designazione, allo scioglimento e alla vigilanza sui consigli scolastici locali. Si ha quindi a questo livello una maggiore interazione tra

amministrazione scolastica e istituzioni del territorio, almeno sulla carta. Come i consigli regionali dell'istruzione anche i consigli scolastici locali durano in carica tre anni e sono formati principalmente da due componenti: una di soggetti eletti dal personale scolastico e una di soggetti designati da alcune categorie scolastiche e non.

Nello specifico la componente eletta, ex comma 4 dell'art. 5 del d.lgs 233/99 sarebbe composta da:

- rappresentanti eletti dal personale docenti, tecnico e amministrativo delle scuole statali del territorio, in numero di 14, se il personale complessivo della provincia è inferiore o pari a 30mila unità o di 16 se il numero supera le 30mila unità.
- 3 rappresentanti eletti dai genitori degli alunni delle scuole statali e paritarie del territorio.

La componente designata comprende invece i rappresentanti delle seguenti categorie:

- 2 rappresentanti designati dal personale docente e direttivo delle scuole paritarie;
- 2 rappresentanti del personale tecnico e amministrativo non docente e ausiliario;
- 3 rappresentanti degli studenti designati dalle consulte provinciali degli studenti del territorio;
- 5 rappresentanti designati dagli enti locali, di cui almeno 2 dalla Provincia;
- 5 rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro;

Fa infine parte di diritto del consiglio il dirigente dell'amministrazione scolastica periferica proposto alla guida dell'ufficio scolastico locale a livello provinciale.

Il consiglio elegge, nel suo seno un presidente, che diviene automaticamente componente del Consiglio Regionale dell'Istruzione prima esaminato. I componenti elettivi di tutti i consigli scolastici locali, espressione del personale docente ed educativo formano inoltre uno speciale collegio elettorale che elegge, ogni cinque anni 15 dei 36 componenti del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, organo di partecipazione della comunità scolastica a livello nazionale, chiamato ad esprimere pareri obbligatori e formulare proposte su atti e regolamenti al Ministro dell'Istruzione, su varie tematiche tra cui le linee guida nazionali sul dimensionamento scolastico e la programmazione dell'offerta formativa e sulle modifiche alla normativa di settore. Si tratta dell'unico, tra gli organi previsti dal d.lgs 233/99 realmente istituito, nel 2015 anche se eletto direttamente da tutti i docenti e della personale scolastico della penisola stante la non costituzione dei consigli scolastici locali. Anche in detto consiglio

non sono rappresentanti studenti e genitori, mentre vi sono rappresentanti di scuole paritarie, scuole delle minoranze linguistiche, CNEL, enti locali e Regioni.

Riprendendo invece la trattazione sui consigli scolastici locali, si nota come per quanto riguarda poteri e compiti di questi consigli essi si rivolgono sia all'amministrazione scolastica che agli enti locali competenti per territorio con funzioni consultive e propositive in materia di *autonomia scolastica, organizzazione scolastica sul territorio di riferimento, diritto allo studio, inclusione di straniere e disabili, edilizia scolastica* etc.

Sono quindi chiamati ad esprimersi su diversi aspetti legati al dimensionamento scolastico e alla distribuzione di scuole e plessi sui territori. Significativa tuttavia è anche la previsione in base alla quale le decisioni del consiglio possono essere adottate in presenza di almeno un terzo dei suoi membri, senza vincoli sulla presenza dei rappresentanti di una o più categorie scolastiche od extra-scolastiche. Ciò non assicurerebbe quindi la partecipazione dei rappresentanti di tutte le categorie scolastiche al processo di dimensionamento, sia per il fatto che il parere del Consiglio scolastico locale si presenta come eventuale ma non obbligatorio, sia perché può essere reso anche in presenza di un ristretto numero di componenti dell'organo, non per forza espressione di più di una delle categorie rappresentate.

Sempre confrontando la composizione di questo consiglio con i precedenti consigli scolastici provinciali e distrettuali si nota una diminuzione della rappresentanza degli enti locali e delle forze economico sociali del territorio, mentre viene inserita una rappresentanza degli studenti delle scuole superiori prima non prevista, anche perché gli organismi di partecipazione territoriale studentesca sono stati istituiti solamente nel 1996, mentre erano del tutto assenti negli 70 contestualmente all'emanazione dei c.d. "decreti delegati" che avevano portato all'istituzione dei consigli scolastici provinciali e distrettuali.

Come evidenziato nella premessa di questo paragrafo, nonostante l'intervento legislativo del 1999 prevedesse la costituzione dei nuovi organi collegiali territoriali con l'entrata in vigore del decreto legislativo 233/99, ciò non è ancora avvenuto, determinando dal 2007 ad oggi, senza il rinnovo dei precedenti consigli scolastici provinciali e distrettuali, un vuoto nella partecipazione della comunità scolastica al processo decisionale per l'adozione di scelte determinanti come il dimensionamento e la programmazione della rete e dell'offerta formativa. Vengono inoltre a mancare gli unici luoghi di confronto istituzionali tra comunità

scolastica e territorio, fatto singolare specie se si considera che negli ultimi venti anni, con l'introduzione dell'autonomia, si è più volte rimarcata l'attenzione, a livello politico come all'interno del mondo della scuola, delle necessità di una stretta collaborazione tra istituzioni scolastiche e territorio.

Ad oggi la costituzione degli organi collegiali territoriali e nazionale, eccezion fatta per il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, istituito nel 2015 a seguito di una decisione del tribunale amministrativo del Lazio e del Consiglio di Stato su ricorso delle Organizzazioni sindacali del mondo della scuola (Cisl scuola, FLC Cgil, Uil Scuola, Snals, Gilda, Cobas etc) che ha obbligato il Miur a provvedere in merito, risulta quindi rinviata *sine die*, rinviata, secondo quanto dichiarato da tutti i Ministri che si sono succeduti alla guida della Pubblica Istruzione dal 2002 ad oggi, a dopo l'approvazione di una organica riforma degli organi collegiali a livello scolastico in grado che consideri il nuovo sistema dell'autonomia scolastica e il riparto delle competenze in materia di istruzione frutto della riforma costituzionale del 2001. Ad oggi infatti operano a livello delle singole scuole ancora gli organi collegiali e le assemblee previste dai decreti delegati degli anni 70 e confermati dal Testo Unico del 1994.

#### *4.1.1.2 Organi collegiali di interesse degli enti locali*

Lo stesso d.lgs 233/99 prevede all'art. 6 la possibilità, per gli enti locali, di istituire propri organi collegiali temporanei o permanenti, con criteri territoriali ovvero per settori scolastici, *“al fine di disporre di consulenza adeguata per le scelte di propria competenza”* come stabilito dal comma 1 del citato articolo 6. Per istituire questi organi gli enti locali, quindi Province e Comuni, devono raccordarsi con gli uffici scolastici periferici competenti per territorio. Questa possibilità è stata ampiamente sfruttata da Comuni e province ma anche dalle stesse Regioni che hanno istituito conferenze, consigli e comitati di norma con competenza su tutta l'istruzione oppure, frequentemente, sulle politiche relative al diritto allo studio. In generale questi organismi vengono denominati diversamente a livello regionale, provinciale o sub-provinciale e la loro azione, nel campo del dimensionamento viene disciplinata dagli atti di indirizzo annuali o pluriennali in materia riportati nell'**allegato al primo capitolo del presente elaborato.**

Nella regione Piemonte in particolare l'organo collegiale regionale chiamato ad esprimersi sugli indirizzi regionali in tema di dimensionamento è stato individuato nella Conferenza regionale per il diritto allo studio e la libera scelta educativa, prevista dall'articolo 26 della legge regionale 28/2007 e s.m.i. Lo stesso articolo di legge dispone che la Conferenza sia composta da:

- “a) l'assessore regionale competente in materia di istruzione, o suo delegato, che la presiede;*
- b) gli assessori provinciali competenti in materia di istruzione o loro delegati;*
- c) quattro rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI);*
- d) un rappresentante dell'Associazione nazionale piccoli comuni (ANPCI);*
- e) due rappresentanti dell'Unione nazionale comunità montane ( UNCEM);*
- f) un rappresentante della Lega delle autonomie locali;*
- g) il direttore dell'Ufficio scolastico regionale per il Piemonte;*
- h) un rappresentante per ognuna delle organizzazioni sindacali confederali e di categoria comparativamente più rappresentative a livello nazionale;*
- i) un rappresentante per ognuna delle associazioni delle istituzioni scolastiche autonome;*
- j) un rappresentante per ognuna delle strutture formative di cui all'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007);*
- k) un rappresentante per ognuna delle associazioni professionali degli insegnanti riconosciute a livello regionale;*
- l) un rappresentante per ognuna delle associazioni dei dirigenti scolastici riconosciute a livello regionale;*
- m) un rappresentante per ognuna delle associazioni e coordinamenti dei genitori riconosciuti a livello regionale;*
- n) i presidenti delle consulte provinciali degli studenti;*
- o) un rappresentante per ognuna delle associazioni studentesche che compongono la Consulta regionale dei giovani.” (c.2 art. 26 L.R. 28/2007 e s.m.i).”<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> Nota. In riferimento ai rappresentanti previsti dalla lettera J si intendono i rappresentanti delle agenzie formative accreditate a livello regionale per i corsi di formazione professionale, corsi di esclusiva competenza regionale secondo quanto previsto dall'art. 117 della Costituzione. Tali corsi vanno a completare l'offerta formativa dell'istruzione professionale e sono particolarmente sviluppati nella nostra Regione.

Come si può notare dall'elenco dei membri della Conferenza sono rappresentate tutte le categorie scolastiche, anche se non mediante rappresentanti eletti, eccetto che per la categoria dei presidenti delle consulte provinciali degli studenti, eletti dai rispettivi organismi partecipativi, a livello provinciale degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado.

Il carattere "aperto" delle categorie, eccetto che per il numero di assessori provinciali (ora consiglieri delegati di province e città metropolitana), pari a 8 e gli 8 rappresentanti complessivi di comuni, comunità montane e loro associazioni (lettere c,d,d,f del comma 2 del citato art. 1 della l.r. 28/2007 e s.m.i), fa sì che non vi siano limitazioni sul numero di membri dell'organismo, i cui componenti sono designati dai soggetti indicati nell'elenco della legge e nominati con decreto del presidente della Giunta Regionale del Piemonte ogni 5 anni.

L'organo assume così l'aspetto di una affollata assemblea, se si considera che per esempio, che nel 2013, all'atto di insediamento della seconda tornata quinquennale della conferenza (*si veda il DPGR 21/2013 e le successive integrazioni*), erano stati designati 55 membri in rappresentanza di tutte le categorie eccetto l'ultima, per la quale non erano stati designati nominativi. Successivamente, nel 2014, si è aggiunto anche un rappresentante della categoria O, associazioni studentesche, portando così il totale dei membri dell'assemblea a 56. Fino a un massimo di 60 membri nel 2018, dopo che erano stati designati ulteriori rappresentanti da parte di nuove associazioni dei genitori e dei docenti. Inoltre di norma alle riunioni vengono invitate con diritto di parola alcune figure quali gli 8 responsabili degli uffici scolastici territoriali a livello provinciale o i dirigenti delle Province. Se si considera inoltre che molti membri della conferenza, specie in rappresentanza di enti locali, ufficio scolastico regionale e regioni sono mutati nel corso dei 5 anni in seguito ad elezioni politiche o designazioni ministeriali si comprende come sia difficile garantire continuità ed efficacia ai lavori dell'organismo, che può arrivare a contare, nel corso delle riunioni, tra membri ed invitati anche 100 partecipanti. Per ovviare a questa difficoltà oggettiva di creare consenso ed assumere decisioni che vedano concordi la maggioranza dei membri della conferenza il legislatore regionale ha previsto, al comma 5 del citato articolo 26 della legge regionale 28/2007, la possibilità di istituire, in seno alla Conferenza un Comitato Ristretto formato da un rappresentante per ognuna delle categorie elencate dal comma 1 dello stesso articolo e prima riportate nel presente paragrafo. Tale organismo, che sarebbe formato da 15 membri dovrebbe costituire il cuore dell'attività decisionale dell'organismo e sarebbe chiamato ad

istruire ed elaborare i pareri da sottoporre alla plenaria. Nonostante ciò potesse agevolare grandemente i lavori dell'organismo, a causa della mancata designazione del proprio rappresentante in seno al Comitato da parte di un buon numero di categorie, tale consesso non si è mai insediato nel corso del mandato 2013-2018 (prorogato a tutt'oggi per tutto il 2019 in attesa di tutti gli adempimenti formali connessi all'insediamento della nuova legislatura regionale).

Nonostante le difficoltà prima delineate, tra il 2013 e il 2018 la conferenza è stata regolarmente consultata dalla Regione ogni anno prima dell'invio al Consiglio regionale dell'atto di indirizzo sul dimensionamento e sulla programmazione dell'offerta formativa, rivelandosi un luogo capace di produrre miglioramenti e soluzioni innovative sia sul piano della definizione dei criteri che sulla gestione e approvazione del Piano di dimensionamento regionale. Grazie all'attività della conferenza inoltre è stato possibile sanare sul nascere alcune situazioni di conflittualità territoriale o tra categorie scolastiche su questioni relative al dimensionamento, come riconosciuto, per esempio, anche dai rappresentanti sindacali intervistati nella realizzazione del presente elaborato.

L'attività della conferenza regionale si coordinano e completano, nel processo temporale di definizione dei piani provinciali di dimensionamento e programmazione dell'offerta formativa e quindi della raccolta di questi ultimi nel piano regionale, con le sedute delle *conferenze zonali, provinciali e metropolitana della scuola*. Si tratta in questo caso di organismi in cui le singole amministrazioni provinciali delle 7 province del Piemonte e della Città metropolitana di Torino raccolgono i pareri e le proposte in tema di dimensionamento scolastico e, in caso di necessità, su altri temi riguardanti le materie di competenza degli enti locali in questione nel campo dell'istruzione.

Ogni provincia è libera di determinare i componenti e le modalità di riunione e convocazione delle conferenze provinciali, che in tutte le province piemontesi eccetto Torino sono comunque articolate in incontri *zonali* che raggruppano i rappresentanti dei territori degli ex distretti scolastici. Di norma quindi, tra l'approvazione dell'atto di indirizzo annuale sul dimensionamento, da parte della Regione Piemonte, e la formulazione dei piani provinciali, si tengono quindi le riunioni delle conferenze provinciali articolate in conferenze zonali, eccetto che per la città metropolitana di Torino, dove la conferenza metropolitana assume una

organizzazione peculiare con un gruppo di lavoro dedicato alla città di Torino e altri per gli ex distretti della restante parte del territorio.

Si nota quindi dall'analisi dei verbali delle conferenze della scuola allegati ai piani provinciali di dimensionamento delle province Piemontesi come, salvo che nelle realtà più piccole come Biella, Asti e VCO, le riunioni di svolgono di norma con più incontri zonali all'inizio del processo di consultazione, articolati sulla base dei vecchi distretti scolastici previsti dal Testo Unico delle leggi della scuola del 1994 e una seduta della conferenza provinciale della scuola alla fine del processo, chiamata a definire un quadro di sintesi che verrà poi utilizzato come base, insieme ai parerei delle istituzioni scolastiche coinvolte, per l'elaborazione dei piani provinciali di dimensionamento e programmazione dell'offerta formativa.

Quali soggetti vengono individuati per partecipare alle sedute delle conferenze provinciali o zonali? Di norma vengono coinvolti le stesse categorie di soggetti facenti parte a livello regionale della conferenza regionale per il diritto allo studio presenti in provincia e inoltre:

- gli uffici scolastici territoriali;
- gli uffici interni della Provincia in questione che si occupano di istruzione e tematiche ad essa collegate;
- i dirigenti scolastici di tutte le scuole, di ogni ordine grado, del territorio;
- I presidenti dei consigli di istituto delle scuole della provincia;
- i rappresentanti della Camera di Commercio;
- i sindaci o assessori competenti dei comuni del territorio;
- i rappresentanti delle forze sociali, economiche e rappresentanti dell'associazionismo non solo scolastico.

Anche in questo caso quindi, data l'ampiezza delle province e dei distretti e il largo numero di soggetti ed enti coinvolti queste assemblee rischiano di risultare pletoriche e inefficaci, riducendo il reale impatto che i componenti in quella sede possono avere sulle scelte di dimensionamento. I veri meccanismi decisioni si spostano quindi da queste sede di confronto ad altri luoghi informali o di confronto tra singole istituzioni come il confronto tra comune e provincia, quello tra istituzione scolastica ed enti locali, tra uffici scolastici, enti locali ed organizzazioni sindacali.

Sono poche però le altre Regioni, oltre all'esperienza Piemontese, in cui le amministrazioni regionali o locali si sono dotate di organi regionali, provinciali o addirittura comunali che forniscono pareri e punti di vista dell'utenza e del mondo della scuola sul dimensionamento e sulle diverse tematiche che riguardano il mondo della scuola. Si tratta infatti solamente di Lazio, Calabria, Basilicata, Veneto, Emilia Romagna e Sicilia. Solo quindi in 8 regioni Italiane. Negli altri casi le consultazioni avvengono o in forma di scambio di note o pareri scritti tra enti o nel corso di trattative politiche tra gli esponenti delle diverse amministrazioni, le organizzazioni sindacali e i dirigenti scolastici. Tale quadro esclude quindi in diverse regioni la partecipazione attiva dei rappresentanti di molte categorie scolastiche.

#### *4.1.1.3 Organi collegiali, partecipazione dei cittadini e decisioni politiche*

Alla luce del quadro delineato nei paragrafi precedenti, si evince come la partecipazione della comunità scolastica al processo di dimensionamento sia compromessa dalla mancata istituzione degli organi collegiali territoriali e che si realizzi prevalentemente e solo in alcune aree del Paese, grazie ad autonome iniziative di enti locali e regioni. Tali organismi prevedono il coinvolgimento di diverse categorie di portatori di interesse della comunità scolastica, anche se prevalentemente mediante associazioni, sindacati o organismi rappresentativi e quindi non attraverso rappresentanti eletti dalle rispettive categorie, eccezion fatta per la componente studentesca a livello regionale e provinciale e nel caso di presidenti dei consigli di istituto a livello zonale. Rimane meno evidente dal quadro tracciato la partecipazione dei "semplici" cittadini, residenti nei territori interessati da processi di dimensionamento scolastico. Essa si sostanzia in qualche modo per docenti e genitori, nella partecipazione negli organi collegiali scolastici, mentre la restante parte della popolazione esprime il proprio punto di vista di solito al di fuori dei contesti istituzionali qui delineati e nel rapporto fiduciario con gli amministratori locali e regionali che sono chiamati a partecipare o sovrintendere alla programmazione e al dimensionamento scolastico.

Tale rapporto tra popolazione e amministratori si rivela, anche nel caso del dimensionamento, molto stretto, dato che la perdita o la modifica del numero e della consistenza di classe e plessi delle istituzioni scolastiche viene percepito in maniera particolarmente negativa dalle popolazioni interessate, non solo per il venire meno di un servizio per gli utenti, ma anche per

il valore simbolico per la presenza di una scuola, ad esempio nei territori montani o collinari o per il “prestigio” di alcune istituzioni scolastiche nei centri urbani.

Gli amministratori si rivelano quindi particolarmente sensibili a queste richieste e posizioni. Queste dinamiche quindi influenzano notevolmente le proposte e le deliberazioni in merito al dimensionamento che vengono adottate dai decisori politici a livello comunale, provinciale e regionale, poiché gli organi che li adottano (sindaci, giunte e consigli comunali) sono legati agli elettori da uno stretto rapporto fiduciario, anche in ragione del sistema elettorale in uso. Ciò impedisce quindi di prendere, in molti casi, soluzioni di ampio respiro e sul lungo termine, di affrontare molte volte con adeguate scelte pianificatorie la gestione del patrimonio e dei servizi scolastici o di canalizzare le risorse destinate al mondo della scuola su specifiche esigenze del territorio o sullo sviluppo di sperimentazioni e progetti innovativi.

A questo proposito, all’interno del mondo della scuola, è emersa negli ultimi anni, anche alla luce dei dati sulla progressiva diminuzione del numero complessivo di alunni, la necessità di pianificare le scelte di dimensionamento sul lungo periodo e di assumere nella ponderazione delle scelte nuovi criteri che soddisfino non solo le esigenze delle comunità locali, ma anche quelle complessive (educative e organizzative) del sistema di istruzione a livello territoriale, regionale e nazionale. Lungi dal voler assumere come criterio quello della mera riduzione dei costi, che ha guidato recenti interventi ministeriali in tema di criteri di dimensionamento e razionalizzazione della rete scolastica, sia diversi esponenti dell’amministrazione scolastica e periferica che del mondo sindacale, hanno preso posizione per proporre di ripensare il processo decisionale di dimensionamento, re-istituendo in primis gli organi collegiali territoriali e valutando una diversa distribuzione delle competenze in materia di dimensionamento, anche a livello costituzionale.

Nello specifico per esempio, Maria Grazia Penna, segretario generale della CISL Scuola Piemonte, intervistata nell’ambito della redazione di questo elaborato, riportava come nell’esperienza piemontese, per sopperire alla mancata costituzione degli organi collegiali territoriali le organizzazioni sindacali abbiano concordato con la Regione di richiedere sulle scelte di dimensionamento, la deliberazione sia dei consigli di istituto che dei collegi dei docenti delle istituzioni scolastiche interessate. Senza le delibere di tali organi non si può procedere agli adempimenti successivi in sede provinciale e regionale.

La stessa sindacalista sottolineava la necessità di riportare le competenze decisionali in materia di dimensionamento nell'alveo di quelle gestite dagli uffici scolastici periferici dell'amministrazione ministeriale, piuttosto che al livello politico degli enti locali, istituendo e rafforzando allo stesso tempo gli organi collegiali territoriali così da garantire la partecipazione al processo della comunità scolastica, allargandolo anche ad esponenti delle principali forze sociali e degli enti locali del territorio. Ciò, secondo la responsabile sindacale, permetterebbe di evitare il corto respiro di programmazione che caratterizza gli organi politici per i motivi prima esplicitati. In questo processo occorrerebbe anche responsabilizzare maggiormente i dirigenti degli uffici scolastici e adottare una programmazione temporale più di lungo periodo almeno quinquennale, in base alle previsioni demografiche disponibili.

#### *4.2 I Piani di dimensionamento e dell'offerta formativa e i Piani regolatori*

##### *4.2.1 Gli strumenti urbanistici comunali e i piani di settore*

Come evidenziato nei capitoli precedenti del presente elaborato le procedure di adozione dei piani regolatori e degli strumenti urbanistici comunali e sovra-comunali e quelle relative alla programmazione del dimensionamento e dell'organizzazione della rete scolastica, pur coinvolgendo come responsabili del processo gli stessi enti ed istituzioni seguono procedure e tempistiche differenti. Negli ultimi anni inoltre si è fatta più rada l'individuazione, nei Piani regolatori, di aree per la costruzione di nuovi edifici scolastici, ciò sia per un generale e progressivo arresto della crescita della popolazione (*cf. Previsioni popolazione residente in Italia - ISTAT 2019*) e una conseguenziale diminuzione della previsione e dell'attuazione di aree a standard sia per la presenza di un consistente numero di edifici scolastici, realizzati prima degli anni '80 e ora bisognosi di costosi interventi manutentivi che assorbono la quasi totalità dei fondi destinati alle opere di edilizia scolastica.

Come già in precedenza sottolineato la normativa sull'edilizia scolastica del 1975 dedica diversi paragrafi ad indicazioni in campo urbanistico sulla collocazione delle diverse tipologie di edifici scolastici. Occorre però sottolineare come la maggioranza delle scuole nel nostro Paese sia stata edificata precedentemente all'emanazione di tali disposizioni, secondo cui le scuole devono essere dotate di spazi aperti, spazi verdi e aree a parcheggio, con il risultato che molti edifici, specie le sedi storiche di molte scuole di ogni ordine e grado, situate nei centri

cittadini ne sono sprovviste o le quantità realizzate non sono sufficienti per l'utenza, così come molti edifici costruiti negli anni 50 e 60.

Da questo punto di vista le nuove indicazioni sull'edilizia scolastica, pubblicate nel 2013, ma non ancora entrate in vigore, non forniscono indicazioni utili a risolvere questo problema ma anzi recano indirizzi in campo urbanistico rispetto alle indicazioni del 1975. Queste infatti pur con alcune blande indicazioni spaziali e di metrature dei lotti permettevano di ricevere l'area minima da destinarsi alla realizzazione di un plesso scolastico a partire dalle dimensioni minime della singola aula e degli spazi per palestre, laboratori e servizi. La somma degli spazi necessari per tutte le attrezzature che compongono un plesso scolastico restituiva così la superficie del singolo edificio, entro i limiti massimi di numero di classi stabiliti a seconda dell'ordine e grado di scuola. Tale superficie doveva e deve, stante la vigenza delle linee guida del 1975, occupare solo una parte del lotto destinato al complesso scolastico, in quanto una congrua parte del lotto (pari ai 2/3 della superficie per le norme del 1975) deve essere destinato a spazi verdi e aperti da utilizzarsi per l'attività didattica.

Un ulteriore tema posto dalle previsioni di diversi piani regolatori comunali e dai numerosi piani "settoriali" presenti nel nostro ordinamento, ed evidenziato anche dai rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali e dalle associazioni dei dirigenti scolastici, è la difficoltà per le scuole di reperire tutte le informazioni edilizie ed urbanistiche relative alle aree in cui sorgono gli edifici dagli enti proprietari ed attraverso la lettura dei tanti elaborati tecnici a corredo dei Piani. In forza delle indicazioni sull'edilizia scolastica del 1975 tali informazioni dovrebbero potersi desumere dagli appositi atti istruttori realizzati contestualmente alla redazione dei Piani per individuare le aree in cui ospitare gli edifici scolastici.

Parimenti

#### *4.2.2 I Piani territoriali*

#### *4.3 Nuovi fattori che influenzano il dimensionamento*

##### *4.3.1 La crisi demografica*

##### *4.3.2 Trasporti e mobilità*

##### *4.3.3. L'obbligo di istruzione e l'assetto dei cicli scolastici*

##### *4.3.4 Nuovi spazi per la didattica*

*4.4 Buone pratiche ed esperienze riscontrabili in alcuni modelli organizzativi regionali e di altri Stati che potrebbero essere "messi a sistema" anche nel nostro Paese.*

5. Proposta di un nuovo sistema integrato di programmazione e dimensionamento scolastico e di revisione degli standard urbanistici nel campo dell'istruzione. Caso studio di Crescentino

5.1 Necessità di una programmazione integrata e di coordinamento tra dimensionamento scolastico, programmazione in materia di edilizia scolastica e sistema degli standard urbanistici (relativamente all'istruzione), al fine di ottenere tale obiettivo si ritiene utile ipotizzare anche un nuovo modello di governance del processo a livello locale, regionale e nazionale;

5.2 Proposta di sviluppo di nuovi parametri inerenti il dimensionamento scolastico: differenziazione tra aree urbane, aree intermedie e aree interne; definizione di nuove soglie (più flessibili) per il dimensionamento e di nuovi ambiti territoriali in cui agire, anche alla luce del PTR e degli studi dell'IRES e dell'istat sul sistema di istruzione, sulle condizioni socio economiche e sull'andamento demografico della popolazione.

5.3 Proposta di revisione del sistema degli standard e quindi delle politiche di edilizia scolastica alla luce della proposta di nuovi parametri per la definizione del dimensionamento scolastico.