

MARIA RAFFAELLA LAMACCHIA, DANIELA LUISI  
CRISTIANA MATTIOLI, ROCCO PASTORE  
CRISTINA RENZONI E PAOLA SAVOLDI

## 16. CONTRATTI DI SCUOLA: UNO SPAZIO PER RAFFORZARE LE RELAZIONI TRA SCUOLA, SOCIETÀ E TERRITORIO

### 1. *Le scuole, una leva territoriale per ridurre le disuguaglianze*

Le scuole costituiscono un'infrastruttura fondamentale per il paese, capitale fisso sociale distribuito capillarmente sul territorio, luogo di costruzione della cittadinanza, ambiente di scambio interculturale e intergenerazionale tra popolazioni diverse (studenti, insegnanti e personale scolastico, famiglie, reti associative e imprenditoriali, abitanti dei territori). Le istituzioni scolastiche svolgono un ruolo centrale nel contrasto alle disuguaglianze, tanto più in quei contesti fragili e marginali di cui spesso costituiscono il solo presidio sociale, culturale e civile.

La scuola è innanzitutto un luogo fisico di incontro, di apprendimento e crescita per individui e comunità: il carattere degli spazi e la loro organizzazione, sia interna (le aule, le attrezzature sportive e laboratoriali, le pertinenze), sia esterna (la posizione entro l'ambito urbano e territoriale di cui le scuole fanno parte, le condizioni di accessibilità) sono variabili influenti su cui è urgente intervenire in maniera integrata. Ad oggi, nello spazio delle scuole precipita un insieme settorializzato e poco coordinato di politiche di diverso ordine (edilizie, formative, del lavoro, culturali e sociali) e di azioni materiali e immateriali che hanno ricadute importanti sui contesti territoriali in cui le istituzioni scolastiche sono inserite. Una centralità, della scuola e dei suoi spazi, che è emersa con rinnovata evidenza nella gestione dell'emergenza sanitaria.

Per queste ragioni assumiamo la dimensione spaziale e territoriale della scuola come posizionamento dello sguardo a partire dal quale chiamare in causa le altre dimensioni

evocate: le scuole sono luoghi a partire dai quali prefigurare programmi e azioni con implicazioni potenzialmente multidimensionali sulle condizioni di disuguaglianza: si tratta dunque di un capitale che può continuare a essere un supporto fondamentale nella definizione di politiche e progetti mirati a ridurre divari sociali, territoriali e ambientali.

## 2. *Un'infrastruttura diffusa, un patrimonio variegato*

Una premessa necessaria riguarda la consistenza, i caratteri e le geografie degli spazi dell'istruzione nel nostro paese: un patrimonio vasto e diffuso di edifici, attrezzature sportive e culturali, cortili e aree aperte di pertinenza che ha preso forma per lo più nel corso del secondo Novecento, con esiti eterogenei nei diversi territori. Dal punto di vista dell'edilizia scolastica, tale patrimonio è stimabile in 58.842 edifici, di cui 39.079 attivi (pari a circa 150 mln mq) che accolgono quotidianamente più di 8 milioni di studenti, 1 milione di insegnanti e 200.000 lavoratori tra amministrativi, tecnici e ausiliari. L'82% circa del patrimonio edilizio ospita scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione (primarie e secondarie di I grado), mentre il restante 18% è adibito a istruzione secondaria di II grado. Dimensione, tecniche edilizie, caratteri tipologici, combinazione di spazi e attrezzature sono strettamente legati al periodo di realizzazione: la metà degli edifici scolastici attivi risale ai decenni Sessanta-Ottanta (con significativi divari regionali), il 28% degli edifici scolastici è costruito in aree non sicure, mentre un edificio scolastico su cinque è l'esito dell'adeguamento e rifunzionalizzazione di edifici preesistenti, adibiti originariamente ad altri scopi. Inoltre, se si osserva la distribuzione territoriale delle scuole, scopriamo che sono le aree interne ad avere più strutture in rapporto alla popolazione scolastica (residenti tra i 6 e i 18 anni).

Oggi tale patrimonio – in molti casi obsoleto, inadeguato, sottoutilizzato – chiede di essere ripensato e rimesso al centro del dibattito pubblico in relazione al mutamento di alcune importanti condizioni strutturali che esigono una visione

d'insieme per la scuola e i suoi luoghi. Per fare un esempio significativo, nei prossimi 10 anni si stima una diminuzione del 13% della popolazione italiana compresa tra 6-18 anni. Tale trend demografico avrà impatti differenti nei territori e nei diversi ordini e gradi di istruzione, liberando quasi 2 mln di mq di spazi scolastici: un *downsizing* degli spazi che necessita di un nuovo dimensionamento dell'offerta formativa, con impatti sulla localizzazione e accessibilità dei plessi scolastici (un atto influente sulle condizioni di abitabilità dei territori), così come sull'organizzazione degli spazi di apprendimento (non solo interni) in un'ottica di maggiore flessibilità, sicurezza e sostenibilità, e con benefici diretti e indiretti sulla qualità dei luoghi, il costo della loro gestione, il benessere di chi li vive.

Il patrimonio scolastico italiano è variegato anche in relazione al rapporto con i differenti contesti insediativi e le strutture socio-economiche locali: il funzionamento delle istituzioni scolastiche riguarda scale molto differenti (di circoscrizione o di quartiere, comunale, intercomunale, provinciale e regionale) e può significativamente variare, a seconda dei territori in cui sono inserite (al Nord o al Sud; nelle città metropolitane; nei territori di provincia, in città medie e piccoli centri; in territori periferici e ultraperiferici). È inoltre possibile riconoscere forme emergenti di disuguaglianza a una grana più fine, in particolare all'interno delle realtà metropolitane, dove i presidi scolastici sono numerosi, ma si accentuano situazioni di insicurezza, marginalità e disagio, oppure nelle aree interne, dove le disuguaglianze riguardano l'accesso alle scuole e ai luoghi di apprendimento, in termini di mobilità e di offerta di servizi di trasporto pubblico locale adeguati. Per queste ragioni è necessario guardare in modi diversi e contestualizzati alle istituzioni scolastiche e supportarne l'azione con strumenti ben calibrati che riconoscano le varie condizioni nel territorio nazionale.

Osservando da vicino lo spazio della scuola e le sue relazioni di prossimità, le istituzioni scolastiche appaiono spesso isolate e introverse nei confronti dello spazio circostante. Gli spazi di soglia sono di bassa qualità e poco funzionali; manca un'integrazione con i contesti urbani, naturali e del

paesaggio; le attrezzature e gli spazi scolastici, sebbene utilizzati in orario extrascolastico, di rado sono parte integrante di una rete di attrezzature urbane o ambientale, così come di un progetto formativo che coinvolga il territorio. Su questa scala intermedia ci pare urgente intervenire con una proposta.

### 3. *Contratti di scuola: un programma nazionale, integrato*

*Definizione e obiettivi.* La proposta riguarda il disegno di un programma integrato nazionale, ispirato all'esperienza italiana dei Contratti di quartiere e all'esperienza belga del programma *Contrat École* (avviata dalla Regione di Bruxelles Capitale).

Intendiamo il *Contratto di scuola* come un programma di rigenerazione urbana che, grazie ad azioni materiali e immateriali, ha l'obiettivo di migliorare il contesto scolastico e rinforzare le relazioni scuola-territorio, alle diverse scale. Gli spazi delle scuole e gli spazi urbani di immediata prossimità sono assunti come campo di intervento, attraverso un programma coordinato tra istituzioni scolastiche ed enti locali. Il programma agisce su un insieme di beneficiari e luoghi: dagli alunni e le rispettive famiglie alla comunità educante allargata, dagli spazi interni alla scuola a quelli esterni della vita quotidiana.

Le condizioni per progetti integrati di questo tipo riguardano due dimensioni, spesso distinte.

La prima è la composizione e l'integrazione degli spazi delle scuole (manufatti e spazi di pertinenza) con il loro intorno: spazi della mobilità e della sosta, accessi, spazi aperti (verdi e non) che nell'insieme costituiscono un'armatura pubblica e il più possibile continua di spazi e servizi. Si tratta di spazi oggi oggetto di competenze tecniche fortemente distinte e settorializzate, talvolta estranee e in competizione l'una con l'altra. La seconda è la composizione e l'integrazione di politiche dell'istruzione, politiche sociali e culturali, politiche giovanili e dello sport, sia nel disegno di progetti

formativi, sia nella programmazione e nell'organizzazione degli spazi a supporto di tali politiche.

L'ipotesi alla base della proposta è che sia opportuno in questo momento aspirare a un programma di rilevanza nazionale il cui punto di innesco sia rappresentato dalle scuole del paese e le cui implicazioni possano riverberarsi sui contesti di cui fanno parte. Non pensiamo necessariamente a un programma di iniziativa e a regia esclusivamente nazionale, ma un insieme coordinato di progetti e una confederazione di soggetti che possano contribuire a generare effetti di sistema, prefigurando diverse articolazioni. Si può immaginare un'articolazione che contempli, oltre al governo centrale, con il Miur, anche: *a*) un livello regionale, che potrebbe agire attraverso un accordo quadro/protocollo di intesa tra un numero limitato di regioni; *b*) un livello metropolitano/provinciale/sovracomunale.

Sia nella prospettiva di una fase pilota che permetta la sperimentazione di una prima «generazione» di Contratti di scuola, sia nel medio-lungo termine, con il consolidamento e la replica delle prime esperienze, le fonti di finanziamento potrebbero integrare diversi capitoli di spesa. Anzitutto, capitoli di spesa ordinari, quali i finanziamenti regionali del Piano triennale di edilizia scolastica, il cui accesso potrebbe essere vincolato alla redazione da parte dei comuni di un programma urbano di razionalizzazione delle scuole al fine di premiare i plessi più strategici per il loro ruolo urbano/territoriale e non solo quelli più critici per caratteristiche edilizie. In secondo luogo, finanziamenti europei, stanziati per mezzo di Pon e Por; in terzo luogo, si può prefigurare l'accesso a finanziamenti straordinari per l'edilizia scolastica (anche in relazione all'attuale fase emergenziale) e, infine, la disponibilità di risorse rese disponibili da soggetti privati, fondazioni, associazioni o enti del terzo settore, possibili *partner* degli interventi.

Il Contratto di scuola prevede la costruzione di progetti di rigenerazione urbana che partano dalla scuola e che mettano i suoi spazi e la sua comunità al centro di una visione strategica per il territorio, uscendo al di fuori del perimetro strettamente scolastico e intervenendo in modo congiunto

con azioni fisiche sugli spazi pubblici di prossimità e di accesso. L'intento è rendere la scuola presidio territoriale ed epicentro di quartiere, aprendola alla comunità locale – sul modello della scuola-centro civico – e potenziando alleanze e reti territoriali più strutturate tra scuola e teatri, musei, biblioteche, parchi, anche grazie all'implementazione delle reti tecnologiche e digitali, nonché al miglioramento della rete di mobilità locale che, garantendo accessibilità e continuità dei percorsi casa-scuola, può favorire forme di spostamento sostenibile, oltre al collegamento con luoghi strategici per la didattica, curricolare ed extracurricolare (come, ad esempio, un terreno da recuperare, una serra, un bosco, uno spazio riqualificato).

*Azioni.* Un'azione congiunta su spazi prossimi (edilizia scolastica, cortili scolastici, attrezzature sportive e culturali, marciapiedi, strade e piste ciclabili, piazze e spazi pubblici), ma differenti per regime proprietario, gestione e manutenzione esige un coordinamento tra competenze tecniche e settori di enti e amministrazioni, a vario titolo deputati a intervenire su tre diverse dimensioni. Anzitutto, è il caso di politiche su ambiti fragili di intervento prioritario (si pensi all'esperienza del Progetto Periferie); è il caso, inoltre, di politiche ambientali e della mobilità, nella definizione di reti e spazi vocati a migliorare le condizioni di *comfort* nell'ambiente costruito (attraverso la previsione diffusa di strade scolastiche e percorsi ciclo-pedonali, da un lato, interventi di *depaving* o di forestazione, dall'altro); infine, è il caso di politiche integrate e strategiche in grado di conciliare il Piano di dimensionamento della rete scolastica e la programmazione dell'offerta formativa con il Piano triennale dell'edilizia scolastica (pianificazione locale) per coniugare nel medio periodo la dotazione di servizi e di spazi disponibili, anche grazie a opere di manutenzione e adeguamento dell'esistente.

I contenuti del Contratto di scuola riguardano in definitiva quattro dimensioni: edilizia, urbana, sociale e formativa. La prima è la dimensione materiale che include gli edifici, gli spazi e le attrezzature a essi correlati; la

seconda è la dimensione urbana e territoriale che riguarda le relazioni con parti di città o di territorio – delle quali le scuole costituiscono baricentri, effettivi o potenziali – le condizioni di accesso, l'organizzazione e la distribuzione dell'offerta formativa; la terza è la dimensione sociale che prevede la definizione di progetti mirati, in relazione alle caratteristiche della popolazione scolastica (condizioni che influenzano la scelta della scuola ed eventuali fenomeni di segregazione, povertà educativa, abbandono scolastico); la quarta è la dimensione formativa, legata a progetti di capacitazione e sviluppo in relazione a politiche orientate all'attivazione e al lavoro.

Rispetto alle dimensioni materiale e urbano-territoriale, il Contratto di scuola potrà comprendere una varietà di azioni, tra le quali, a titolo di esempio: la manutenzione straordinaria di spazi comuni e attrezzature (fra cui anche progetti di riforestazione dei cortili scolastici in ambito metropolitano e previsione di *playground* in contesti diffusi); la riqualificazione degli spazi della strada e delle aree pedonali entro un raggio di prossimità calibrato sul contesto e la tipologia di scuola; interventi sulla mobilità in relazione alle diverse situazioni insediative: nel caso di contesti metropolitani, azioni sulla micro-mobilità e mobilità di prossimità attraverso l'individuazione di *playstreet* e strade scolastiche; nel caso dei territori della dispersione, progetti di mobilità sovralocale (piste ciclabili, percorsi in sicurezza) che possano poggiarsi a trame esistenti; programmazione dell'uso di attrezzature pubbliche di quartiere da parte della scuola; apertura della scuola al quartiere sul modello della «scuola-centro civico», attraverso l'individuazione di attività e spazi a uso misto a disposizione del quartiere in orario extrascolastico, con il coinvolgimento di genitori e cittadini attivi, anche attraverso forme di cogestione degli spazi scolastici.

#### 4. *Per una fase pilota: contesti e soggetti*

L'ipotesi che prefiguriamo non rimanda a un programma onnicomprensivo, definito dall'alto e una volta per tutte

sull'intero territorio nazionale. La sperimentazione può partire, invece, con un numero limitato di casi-pilota geograficamente distribuiti e selezionati in base a un principio di varietà dei contesti insediativi (periferie urbane e città metropolitane; città medie; contesti policentrici a bassa densità; piccoli comuni) al fine di testare differenti criteri di territorializzazione. A questo scopo è fondamentale una ricognizione che incroci e integri i dati delle Anagrafi regionali dell'edilizia scolastica con una serie di indicatori (forme di povertà educativa, indicatori demografici, socio-economici, ambientali, presenza di aree o manufatti inutilizzati, degradati o dismessi). Tali indicatori, a supporto della selezione dei casi e di progettualità, dovranno poi tradursi in risultati attesi, da monitorare e valutare. Sarà inoltre indispensabile attivare un processo di interazione con le scuole candidabili e gli enti locali, verificando ordini di priorità, ambiti fragili in riferimento a strumenti di programmazione e di governo (piani urbanistici, documenti strategici, in questa fase in particolare rimodulati a seguito dell'emergenza sanitaria), potenzialità, quali l'attivazione di patti educativi territoriali.

La selezione degli ambiti di intervento potrà essere riferita a un sistema misto di criteri. In primo luogo, va tenuto conto dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni scolastiche (istituti comprensivi e onnicomprensivi); in secondo luogo, ordine e grado delle scuole, anche con una scelta esplicita rispetto a quelle su cui agire. Tali ipotesi potrebbero essere integrate tra di loro e verificate attraverso dati specifici (a titolo di esempio: numero di studenti e di plessi distinti per ordine e grado, mq/alunno, età di costruzione), per riconoscere e sancire ordini di priorità diversi a:

a) istituzioni scolastiche comprendenti scuole dell'infanzia e primarie (con una quota più significativa di finanziamenti riservati);

b) istituti comprensivi che possono comprendere azioni su vari plessi, in una logica «redistributiva» rispetto a eventuali divari locali;

c) complessi/gruppi di scuole contermini (*cluster*), anche quando non sono parte di un unico istituto comprensivo.

*Alleanze.* Le misure potranno essere declinate a seconda dei contesti. Prossimità e alleanze tra soggetti si misurano secondo «raggi» di copertura territoriale differenti: più corti in contesti ad alta densità abitativa, più estesi in ambiti meno popolati. Il concetto di «prossimità» varia dunque alle diverse scale, così come l'ambito di intervento: locale per le grandi città (quartiere); urbano per città e centri di medie dimensioni localizzati in ambito metropolitano; sovralocale in situazioni di dispersione insediativa o di strutturazione policentrica (ad esempio, rispetto a sistemi economico-produttivi e della formazione), con implicazioni diverse anche rispetto alle reti di soggetti da coinvolgere e al coordinamento tra politiche.

Le istituzioni scolastiche coinvolte potranno costituire un nucleo di azione locale e coinvolgere dunque un numero limitato di plessi: ciò permetterà di condurre iniziative (sugli spazi e sull'offerta delle attività formative, culturali, sportive, sociali) più opportunamente tagliate su una popolazione scolastica di entità contenuta (nell'ordine indicativo di 3.000 studenti).

I soggetti promotori dei Contratti di scuola potrebbero essere in primo luogo organizzati entro un'alleanza tra ente/i locale/i e istituzioni scolastiche: da un lato, municipi o circoscrizioni, comuni, unioni/consorzi/associazioni temporanee di comuni, province/città metropolitane, a seconda della scala e del contesto territoriale; dall'altro, le scuole, attraverso i dirigenti scolastici e i docenti, prefigurando la possibilità di definire forme pattizie che possano confederare diverse autonomie scolastiche su una medesima area (sull'esempio di quanto già sperimentato dai laboratori territoriali per l'occupabilità previsti dal Piano nazionale scuola digitale, che coinvolgono più scuole superiori su scala provinciale).

Uno dei portati del programma è la definizione di un progetto congiunto tra ente locale e istituzioni scolastiche per la definizione di un eventuale «Piano strategico comunale della scuola» che definisca ambiti e plessi su cui intervenire in via prioritaria.

Oltre ai soggetti promotori, al supporto degli uffici scolastici regionali, al coinvolgimento di referenti del Miur

e alla partecipazione attiva di studenti e famiglie, il Contratto di scuola ammette altri soggetti *partner*: fondazioni, operatori o enti disposti a contribuire attraverso risorse integrative; associazioni, imprese sociali che operano nel contesto selezionato o che hanno titolo per farlo in relazione agli obiettivi e alle azioni progettuali previste; altri istituti di formazione di diverso ordine e grado.

La fase di progettazione e di attuazione potrà essere supportata da una struttura di missione mista, nazionale e regionale, che affiancherà scuole e città nel processo di costruzione e attuazione dei progetti-pilota e di perfezionamento del Contratto di scuola. In fase di implementazione del Contratto di scuola, è importante individuare un coordinatore, a cui affidare l'intermediazione e il coordinamento delle azioni tra scuola, ente locale e territorio.

A valle della fase pilota e alla luce di un processo di accompagnamento, monitoraggio e valutazione dei progetti, sarà possibile ricalibrare ed eventualmente estendere l'esperienza dei Contratti di scuola a un numero maggiore di plessi.

### *Riferimenti bibliografici*

Fondazione Agnelli

2019 *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Roma-Bari, Laterza.

Klinenberg, E.

2018 *Palaces for the People. How Social Infrastructure can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*, New York, Crown.

Luisi, D. e Renzoni, C.

2020 *Scuola*, in D. Cersosimo e C. Donzelli (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli, pp. 213-217.

Openpolis

2019 *Le mappe della povertà educativa*.

Perspective Brussels

2017-2020 *Contrat École*, <https://perspective.brussels/fr/actualites/le-contrat-ecole>.

Renzoni, C. e Savoldi, P.

2019 *Scuole: spazi urbani di transizione e apprendimento*, in «Urbanistica», 163, pp. 140-147.

Savoldi, P.

2020 *Distanziamento spaziale e prossimità dei servizi: verso una commutabilità degli spazi*, in «Urbanistica Informazioni», 287-288, pp. 19-21.

