

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2511

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MURA, CENNI, CIAMPI, FRAILIS, SIANI, VISCOMI

Disposizioni concernenti la formazione delle classi nelle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado

Presentata il 25 maggio 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — In questi lunghi mesi di pandemia, le misure di distanziamento sociale — necessarie per preservare il fondamentale diritto alla salute, diritto dell'individuo e interesse della collettività tutelato dall'articolo 32 della Costituzione — ci hanno imposto un nuovo modo di vivere, cambiando le nostre abitudini quotidiane.

Tutti noi abbiamo pagato un prezzo altissimo in termini di socialità. E fra tutti, a soffrirne di più sono stati i bambini, a seguito della chiusura delle scuole e dell'applicazione della didattica a distanza direttamente nelle loro case.

Nel momento di massima diffusione del COVID-19, la scelta della sospensione dell'attività didattica in presenza, fra tutte le scelte prese, è stata forse una delle più drammatiche e ha causato inevitabili danni

di carattere sociale e relazionale nei discenti, specie nei più piccoli.

In questi mesi, i nostri figli, i nostri nipoti, chiusi in casa, hanno perso un tempo della loro vita che non potranno più recuperare, perché passaggi importanti come il quotidiano confronto sociale ed educativo con i compagni e con i docenti, l'esame di maturità, l'esperienza del viaggio con la classe e la fine della scuola non si possono ripetere.

I bambini e gli adolescenti sono cresciuti senza potersi toccare e avvicinare, trattenendo i gesti che sorgono spontanei quando ci si incontra, limitando i movimenti ed evitando gli altri.

La scuola è diventata, all'improvviso, un luogo e un momento di contagio perdendo, in questo frangente storico, la sua nobile etimologia riconducibile al termine latino *schola*, che deriva a sua volta dal

greco *σχολή* (*scholé*) che, un po' sorprendentemente, significa ozio, riposo. La *scholé*, infatti, era il tempo in cui ci si riposava dalle fatiche della vita quotidiana per dedicarsi allo studio e al ragionamento.

La scuola rappresenta la socialità, un luogo di formazione e di crescita intellettuale e morale dove poter maturare una coscienza civile e politica. Il suo significato originario non coincide con quello di un luogo virtuale, ma con quello di un ambiente reale e fisico che non ha nulla a che fare con il semplice meccanico apprendimento di nozioni, con l'uso di un *computer* o con la dipendenza da motori di ricerca.

La didattica a distanza è una modalità di apprendimento certamente valida, ma che è efficace laddove l'infrastruttura informatica esiste e funziona e in caso di bambini e adolescenti che vivono nei contesti familiari più agiati. Non in tutti. Sono, quindi, rimaste escluse le famiglie meno agiate (che non sempre dispongono di strumenti informatici adeguati) e che vivono in territori meno dotati di infrastrutture informatiche e periferici.

Dal punto di vista formativo, dunque, molti sono stati i danni, soprattutto nelle scuole dell'infanzia e in quella primaria, perché è in tali scuole che i bambini maturano il senso della socialità e del rapporto con gli altri.

All'inizio del prossimo anno scolastico, nel mese di settembre, è fondamentale che la scuola riprenda con la modalità ordinaria « in presenza » per tutti e in tutte le località, comprese le periferie, costruendo le condizioni perché ciò avvenga e salvaguardando quel parametro del distanziamento sociale dal quale non potremo più prescindere, almeno nel breve periodo.

Occorre, pertanto, prestare una particolare attenzione al rientro scolastico, facendo in modo che le necessarie precauzioni di distanziamento non intacchino il senso di socialità e non sedimentino negli allievi un senso di diffidenza verso i loro compagni di classe, visti come potenziali pericoli dai quali occorre tenersi lontani. Sarà difficile, ma da questo dipendono l'in-

tegrità della salute psicofisica degli alunni e degli studenti e la continuità e l'efficacia dell'apprendimento.

Allo stesso tempo dobbiamo fare i conti con le paure dei genitori, degli insegnanti e degli educatori. Ma noi adulti, a partire da noi legislatori, dobbiamo impegnarci per risolvere i problemi strutturali della nostra scuola come l'alto numero di alunni per classe, le cosiddette « classi pollaio », nelle quali sarà difficile garantire la prescritta distanza di un metro tra ogni soggetto.

Ecco perché, anche alla luce dell'esperienza di questa pandemia, è necessario ridurre il numero di alunni per classe, attraverso la revisione dei parametri specifici applicati nella costituzione e nella formazione delle classi delle scuole.

E questo è l'obiettivo della presente proposta di legge.

Il fenomeno del sovraffollamento delle classi o delle classi pollaio è, infatti, una delle grandi emergenze della scuola pubblica italiana. All'avvio di ogni anno scolastico puntualmente si ripropongono assurde situazioni di disagio, con molti alunni stipati in ambienti troppo piccoli e non a norma, all'interno di edifici fatiscenti e spesso privi delle necessarie certificazioni di agibilità. I genitori e gli studenti, in questi anni, hanno spesso denunciato l'emergenza rappresentata dal sovraffollamento e a essa gli organi di informazione hanno dedicato ampio spazio.

In materia si sono registrate anche diverse pronunce del giudice amministrativo. Ad esempio, con una decisione del tribunale amministrativo regionale della Sicilia (ordinanza n. 252/2019) si è ribadito che l'eccessivo numero di alunni per classe, oltre a non garantire la qualità della didattica, viola la normativa sulla sicurezza e sulla prevenzione degli incendi e aumenta i rischi per l'incolumità pubblica.

Un fenomeno speculare rispetto alle classi pollaio e al sovraffollamento è il dimensionamento e, talvolta, anche la soppressione delle realtà scolastiche dove il numero di iscritti è talmente basso da rendere, sulla base degli attuali parametri, la scuola primaria e secondaria di primo

grado un costo eccessivo. Così, spesso, in una scuola primaria si è passati da cinque classi, ciascuna corrispondente alla specifica età del bambino, a una pluriclasse frequentata da tutti gli alunni compresi nella fascia di età da 6 a 10 anni. Altre volte, quando gli attuali parametri non hanno consentito neanche la costituzione di una pluriclasse, è stato soppresso l'intero plesso scolastico.

A seguito di queste scelte, nell'Italia dei piccoli comuni la geografia delle scuole è profondamente cambiata senza tenere conto dei peculiari contesti socio-demografici e geografici in cui le decisioni di riorganizzazione delle classi e il dimensionamento scolastico, talvolta la soppressione, sono stati calati.

Per fare un esempio, si è assistito, in molti comuni, alla chiusura di scuole primarie e secondarie di primo grado perché la loro esistenza non risultava conveniente da un punto di vista economico, data la presunta esigua consistenza numerica delle stesse. Ciò ha costretto bambini delle fasce di età da 3 a 6 anni, da 6 a 10 anni e da 10 a 13 anni a frequentare scuole situate in comuni diversi da quelli della loro residenza, con conseguenti sacrifici per gli stessi bambini, costretti a un pendolarismo sin dalla prima infanzia, e per le loro famiglie, nonché con rilevanti spese per il trasporto scolastico a carico dei bilanci comunali e regionali.

In altri comuni, le classi delle scuole primarie e secondarie di primo grado sono state ridotte, come già accennato, addirittura a una o due pluriclassi con un numero variabile da quindici a diciotto bambini di età differenti, con un'evidente abbassamento della qualità dell'attività didattica e dell'efficacia dell'apprendimento, soprattutto in presenza di alunni con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) o con bisogni educativi speciali (BES), rispetto ai quali si dovrebbe, semmai, facilitare e potenziare l'inclusione scolastica.

Non si considera la pluriclasse di per sé un elemento negativo; anzi, in presenza di determinate condizioni in termini di risorse umane particolarmente motivate e formate e di strumenti didattici aggiuntivi,

essa può costituire anche un'esperienza di grande valore formativo; ma laddove rappresenta un metodo per risparmiare risorse e, spesso, il primo passo verso la successiva soppressione del plesso scolastico, non appare una scelta didattica e formativa, ma piuttosto la messa in discussione del diritto di ogni discente a un'istruzione completa ed esclusiva che tenga conto della differente classe di età e delle esigenze speciali di ogni allievo.

Per tali ragioni si ritiene più opportuno consentire la formazione di classi ordinarie, in particolare nella scuola primaria, anche in presenza di pochi alunni.

Questo momento storico – critico per il nostro Paese e per un'istituzione sociale importante come la scuola – deve essere colto come un'opportunità per correggere quella logica dei numeri che, da un decennio a questa parte, ha prevalso nell'organizzazione della rete scolastica e che sottende la *ratio* di alcune disposizioni della normativa vigente in materia, come l'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e il relativo regolamento di attuazione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, recante « Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 ».

Giova ricordare che il citato articolo 64, comma 1, aveva disposto il ridimensionamento delle dotazioni organiche dei docenti attraverso l'incremento graduale, a partire dall'anno scolastico 2009/2010 ed entro l'anno scolastico 2011/2012, di un punto del rapporto alunni/docente, per un presunto avvicinamento di tale rapporto ai relativi *standard* europei, tenendo conto anche delle esigenze degli alunni diversamente abili. Ma in base al comma 6 dello stesso articolo 64, quanto disposto dal comma 1 concorreva, a decorrere dal 2009, alla realizzazione di economie di spesa per il bilancio dello Stato.

Tutto ciò non solo ha comportato un drastico taglio delle cattedre con gravi conseguenze sotto il profilo occupazionale, ma anche un inevitabile aumento del numero degli studenti per classe, fino al verificarsi di episodi assurdi in cui si è arrivati ad avere addirittura quaranta studenti stipati nella stessa aula, in deroga a ogni norma di sicurezza, a fronte di un numero di alunni iscritti stabile o addirittura in crescita.

Successivamente è intervenuto il citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, che ha previsto una drastica ridefinizione degli assetti e dei parametri per la composizione delle classi, incidendo sulla precedente normativa in materia – il decreto del Ministro della pubblica istruzione 24 luglio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 264 dell'11 novembre 1998 – e ridisegnando la disciplina in materia di numero minimo e di numero massimo di alunni per classe delle scuole di ogni ordine e grado.

Da un punto di vista generale, il dirigente scolastico organizza le classi iniziali di ogni ciclo con riferimento al numero complessivo degli iscritti e assegna ad esse gli alunni secondo le diverse scelte effettuate sulla base del piano dell'offerta formativa. Il numero minimo e massimo di alunni costitutivo delle classi può essere incrementato o ridotto del 10 per cento, nel rispetto di quanto previsto ai sensi del citato regolamento.

Dall'analisi e dalla lettura delle disposizioni vigenti in materia è agevole intuire che la formazione delle classi e, conseguentemente, l'esistenza di molti plessi scolastici sono stati pesantemente condizionati da parametri numerici.

Alla luce delle problematiche esposte, che continuano ormai da anni, è, dunque, evidente che sia le classi pollaio sia le pluriclassi presentano dei punti di fragilità che emergeranno, in maniera prepotente, soprattutto nel prossimo anno scolastico, quando si dovrà tenere conto anche del distanziamento sociale, una nuova regola per la riorganizzazione della rete scolastica.

Prendendo quale parametro di riferimento quello del distanziamento sociale e pensando a una scuola che si svolga prevalentemente «in presenza» e senza i disagi dovuti al sovraffollamento, la presente proposta di legge si propone di modificare i parametri numerici stabiliti dal citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, applicati per la costituzione e per la formazione delle classi nelle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado.

Con la presente proposta di legge si mira a ridefinire le condizioni per costituire e per formare delle classi con un numero massimo di alunni stabilito per legge, senza porre dei limiti al numero minimo di composizione delle stesse, al fine di assicurare il distanziamento sociale e maggiori sicurezza, igiene e vivibilità e di migliorare la qualità della didattica, anche con riferimento agli alunni con disabilità.

La presente proposta di legge si compone di un unico articolo con il quale si incide sulla disciplina prevista dagli articoli 4, 8, 9, 10 e 11 del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009.

In particolare, per quanto concerne la materia dell'articolo 4, rubricato «Disposizioni per assicurare stabilità alla previsione delle classi e costituzione delle classi in organico di fatto», si consente a ogni dirigente scolastico di derogare in misura non superiore al 10 per cento non più «al numero minimo» ma solo al numero massimo di alunni per classe previsto, per ciascun tipo e grado di scuola, dal medesimo regolamento. A seguito di tale previsione, per fare un esempio, in una comunità territoriale con solo sette bambini di 6 anni di età, si costituirà e si formerà una classe con sette bambini.

Per quanto concerne la materia dell'articolo 8, rubricato «Disposizioni relative a scuole in situazioni disagiate» (scuole situate nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle zone abitate da minoranze linguistiche, nelle aree a rischio di devianza minorile o caratterizzate dalla rilevante presenza di alunni con particolari diffi-

coltà di apprendimento e di scolarizzazione), si permette al dirigente scolastico di formare anche classi uniche per ogni anno di corso e indirizzo di studi, prendendo esclusivamente in considerazione la specificità delle esigenze locali a prescindere dal numero minimo e dal numero massimo di alunni presenti in quella comunità scolastica.

Infine, per quanto concerne gli articoli 9, 10 e 11, relativi alla scuola dell'infanzia, alla scuola primaria e alla scuola secondaria di primo grado, si prevede che per la formazione delle classi per ciascun anno di corso e indirizzo di studi si possa prescindere dal numero degli alunni iscritti alla scuola, rispettando solo un numero massimo di alunni.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. A decorrere dall'anno scolastico 2020/2021, per la formazione delle classi si applicano le seguenti disposizioni:

a) al fine di dare stabilità alla previsione delle classi, è consentito derogare, in misura non superiore al 10 per cento, al numero massimo di alunni o studenti previsto dalle lettere *b)*, *c)* e *d)*;

b) le sezioni della scuola dell'infanzia sono costituite, di norma, con un numero di bambini non superiore a ventisei; non è previsto un numero minimo di alunni;

c) le classi della scuola primaria sono costituite, di norma, con un numero di alunni non superiore a ventisei, elevabile a ventisette qualora residuino resti, anche in caso di scuole e sezioni staccate situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche; non è previsto un numero minimo di alunni; non è consentita la formazione di pluriclassi;

d) le classi prime delle scuole secondarie di primo grado e delle relative sezioni staccate sono costituite, di norma, con un numero di alunni non superiore a ventisette, elevabile a ventotto qualora residuino resti, anche in caso di scuole e sezioni staccate situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche; non è previsto un numero minimo di alunni;

e) nelle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado situate nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle zone abitate da minoranze linguistiche o nelle aree a rischio di devianza minorile o caratterizzate dalla rilevante presenza di alunni con particolari difficoltà di apprendimento e di scolarizzazione, possono essere costituite classi uniche per anno di corso e indirizzo di studi.

2. Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede modificare gli articoli 4, 8, 9, 10 e 11 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, al fine di adeguarli a quanto disposto dal comma 1 del presente articolo.



18PDL0105480