CAMERA DEI DEPUTATI N. 1047

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CASO, AMATO, CHERCHI, ORRICO

Modifica all'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e altre disposizioni in materia di formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado e di riorganizzazione della rete scolastica

Presentata il 27 marzo 2023

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Il fenomeno del sovraffollamento delle classi, o delle cosiddette « classi pollaio », è una delle grandi emergenze della scuola pubblica italiana. All'avvio di ogni anno scolastico, puntualmente si ripropongono assurde situazioni di disagio, con oltre trenta 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 denunciano gli episodi, gli organi di informazione dedicano ampio spazio all'emergenza e puntualmente i rappresentanti delle istituzioni dichiarano di volersi impegnare per risolvere il problema. Poi, purtroppo, l'emergenza viene dimenticata e i casi di classi sovraffollate si ripresentano il settembre successivo.

A generare questa situazione è una norma del 2008, approvata dal Parlamento su iniziativa dell'allora Ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti: si tratta dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008. La disposizione ha incrementato di un punto, nel triennio 2009-2011, il rapporto alunni/docente per classe (dall'8,94 del 2008 al 9,94 del 2012). Precisamente, la norma ha previsto l'adozione, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e ai fini di una fantomatica « migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente », di « interventi e misure volti ad incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro

l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi *standard* europei tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili ». Per raggiungere questo obiettivo il piano triennale degli allora Ministri Gelmini e Tremonti ha comportato di fatto il licenziamento di ben 86.931 docenti, garantendo un risparmio di oltre 2 miliardi di euro.

Oltre ad aver avuto un impatto devastante sotto il profilo occupazionale, il drastico taglio delle cattedre, a fronte di un numero di alunni iscritti stabile o addirittura in crescita, ha comportato l'inevitabile aumento del numero degli studenti per classe, fino al verificarsi di episodi assurdi in cui si è appunto arrivati ad avere addirittura 40 studenti stipati nella stessa aula, in deroga a ogni norma di sicurezza. L'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 è poi stato reso concretamente operativo tramite appositi atti normativi secondari, tra cui si ricorda innanzitutto il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, recante appunto norme per la riorganizzazione della rete scolastica ai sensi dell'articolo 64 sopra richiamato. Le disposizioni in questione, che, lo ricordiamo, hanno natura regolamentare e sono dunque fonti di rango secondario, hanno determinato una drastica ridefinizione degli assetti e dei parametri per la composizione delle classi, andando a incidere sulla precedente normativa in materia, il decreto del Ministro della pubblica istruzione 24 luglio 1998, n. 331, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 264 dell'11 novembre 1998, e ridisegnando la disciplina in merito al numero minimo e massimo di alunni per classe delle scuole di ogni ordine e grado. Si è cominciato con le sezioni della scuola dell'infanzia, innalzando da 25 a 26 il numero massimo di alunni per classe. Per le sezioni della scuola primaria, il numero minimo di alunni stabilito dal citato decreto del 1998 era fissato a 10 e il numero massimo a 25. Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009 si è passati a un minimo di 15 e a un massimo di 27. Quanto alla scuola secondaria di primo grado, si è passati da un minimo di 15 e un massimo di 25 a un minimo di 18 e a un massimo di 28. Ma il caso più eclatante riguarda le scuole secondarie di secondo grado, in cui è attualmente possibile comporre classi di 33 alunni. Se si tiene conto della possibilità di derogare fino al 10 per cento al numero degli alunni per classe, prevista dall'articolo 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, è facile comprendere come ad oggi sia legittimo e pienamente conforme alla legge comporre sezioni con ben 36 alunni. La puntualità nel dare attuazione al piano programmatico di razionalizzazione contenuto nell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 e la conseguente modifica dei parametri per la composizione delle classi non sono state purtroppo accompagnate da altrettanta solerzia nel concretizzare a livello normativo la realizzazione del piano generale di riqualificazione dell'edilizia scolastica, previsto dal comma 2 dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, a tutt'oggi mai realizzato.

In fase di redazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, non si è poi tenuto conto di una serie di disposizioni normative tuttora vigenti e pienamente efficaci. Ci si riferisce in particolare: al decreto del Ministro dell'interno 26 agosto 1992, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 218 del 16 settembre 1992, recante norme di prevenzione degli incendi per l'edilizia scolastica, che individuava il parametro di 26 persone per aula al fine di determinare il « massimo affollamento » ipotizzabile alla luce della conformazione delle vie d'esodo per la messa in sicurezza del personale, in caso di emergenza; all'articolo 5 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, recante norme per l'edilizia scolastica, che dispone, al comma 3, che, fino all'approvazione di norme tecniche regionali, possano essere assunti quali indici di riferimento circa il numero di alunni per classe quelli contenuti nelle norme tecniche di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 18 dicembre 1975, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 2 febbraio 1976, secondo cui, per non

mettere a repentaglio la sicurezza degli studenti, ogni alunno deve godere di uno spazio minimo di 1,80 metri quadri nella scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, e di 1,96 metri quadri nella scuola secondaria di secondo grado.

Ridurre il numero massimo di alunni per classe è dunque, *in primis*, una questione di sicurezza, di incolumità fisica, di igiene e di vivibilità. Ed è questo, *in primis*, il motivo che ha spinto a presentare questa proposta di legge, volta a rivedere il rapporto alunni/docente per classe. Ma c'è un altro innegabile vantaggio: rivedere il rapporto alunni/docente inciderebbe molto positivamente sulla qualità della didattica poiché avere meno studenti da seguire permetterebbe al docente di dedicarsi individualmente, con maggiori attenzione e solerzia, ai suoi allievi.

Oltre a pregiudicare la formazione degli alunni, il fenomeno delle classi pollaio non consente infatti la piena integrazione dei ragazzi disabili. Circa 700.000 studenti, il 9 per cento dell'intera popolazione scolastica, rientrano nella categoria dei bisogni educativi speciali, che includono i disturbi specifici dell'apprendimento e lo svantaggio socio-economico, linguistico e culturale. Osservando queste cifre, come si può pensare che i docenti italiani riescano a garantire un'elevata qualità della didattica, considerato che essi, in un contesto di sovraffollamento, devono anche farsi carico in prima persona di situazioni di disagio e di *deficit*, tramite l'elaborazione di piani didattici personalizzati ? Il tutto senza alcun riconoscimento economico e soprattutto senza che si garantisca loro un'adeguata formazione per affrontare esigenze così specifiche e delicate. Eppure, nonostante le ripetute circolari emesse dal Ministero competente, tutte volte a raccomandare il rispetto della normativa, la realtà dei fatti risulta ben diversa, con aule che superano abbondantemente i parametri stabiliti per legge e che costringono le famiglie con figli disabili a rivolgersi ai tribunali per vedere applicate le normative.

Da ultimo, è intervenuta la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), che all'articolo 1, commi da 344 a 347, ha autorizzato il Ministero dell'istruzione, nei limiti di cui alla lettera *d)* del comma 345, ad istituire classi in deroga alle dimensioni previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica succitato. Tuttavia, la deroga è prevista solo per le scuole che presentano degli indici di *status* sociale, economico e culturale e di dispersione scolastica indicati dall'articolo 5 del decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze dell'8 agosto del 2022. Pertanto appare più che mai necessario un riordino della disciplina, anche al fine di rispettare l'obiettivo previsto dal PNRR, alla Missione 4, Componente 1, Riforma 1.3 (organizzazione del sistema scolastico), finalizzato a ridurre il numero di alunni per classe e ad intervenire sul dimensionamento della rete scolastica.

Alla luce di tutti questi motivi, la presente proposta di legge interviene innanzitutto sull'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, la norma madre che ha generato i casi di sovraffollamento, proponendo un piano triennale che sia realmente finalizzato alla « migliore qualificazione dei servizi scolastici e a una piena valorizzazione del personale docente » e che prevede interventi e misure volti, nel triennio 2023-2026, a diminuire di un punto il rapporto alunni/docente. In questo modo, di fatto, si eliminerebbero gli effetti nefasti prodotti dal piano di razionalizzazione e si ritornerebbe alla situazione precedente all'adozione del piano dei Ministri Tremonti e Gelmini. In secondo luogo, la presente proposta di legge demanda al Governo di adottare interventi che incidano sul decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, prevedendo un abbassamento del numero massimo degli alunni per classe nelle scuole di ogni ordine e grado, fissato inderogabilmente a 22.

A supporto della presente proposta di legge, oltre al buon senso e alla volontà di difendere la sicurezza degli alunni e la qualità della didattica, giova segnalare le pronunce del tribunale amministrativo regionale (TAR) Molise che già con le sentenze nn. 144 e 145 nel 2012, ha annullato alcuni provvedimenti di accorpamento di

più classi composte da pochi alunni finalizzati a costituirne un minor numero ma con moltissimi studenti. Le norme richiamate dai giudici e poste a fondamento delle decisioni del TAR sono particolarmente interessanti e tra queste si ricordano le citate norme di cui ai decreti ministeriali 18 dicembre 1975 e 26 agosto 1992. Ma soprattutto è significativo che, a seguito del tentativo da parte delle amministrazioni scolastiche regionali di eccepire che tali norme fossero in realtà state automaticamente abrogate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, il TAR abbia chiaramente affermato che le norme speciali, quali quelle contenute nei citati decreti ministeriali, non possono essere abrogate da norme generali, quali quelle contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, poiché riguardano specificamente la « tutela al diritto alla sicurezza e alla salute ». Nello specifico, la sentenza n. 145 del 2012 ha accolto il ricorso, affermando che « La difesa erariale eccepisce in via preliminare la sopravvenuta abrogazione implicita per incompatibilità del decreto ministeriale 18 dicembre 1975 ad opera del successivo decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009 nella parte in cui innova la disciplina dei criteri numerici di composizione delle classi: in senso contrario deve osservarsi, in applicazione dei canoni generali che regolano la successione delle norme nel tempo, che la norma generale successiva non può abrogare quella speciale anteriore qual è nel caso di specie la tabella 9 allegata al decreto ministeriale 18 dicembre 1975 disciplinante i requisiti minimi di igiene delle aule scolastiche, anche perché la prima dà attuazione al canone del buon andamento della funzione organizzativa del servizio, la seconda tutela il diritto fondamentale alla salute sicché ogni atto organizzativo deve necessariamente essere adottato nel rispetto della normativa speciale in materia di igiene e sanità che opera quale requisito di validità dell'atto ».

La presente proposta di legge consta di quattro articoli. L'articolo 1 interviene ad aumentare di 1 punto percentuale il rapporto alunni/docenti nel triennio 2023-2026, nonché ad aumentare la dotazione organica del personale docente e ATA; l'articolo 2 è finalizzato a ridurre il numero degli alunni per classe e l'articolo 3 interviene sulla riorganizzazione della rete scolastica prevedendo che il numero minimo di alunni necessario per l'assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato alle istituzioni scolastiche autonome è pari a 500 unità, ovvero 300 unità per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. In particolare, l'articolo 3 modifica la legge di bilancio 2023 che dispone in materia di dimensionamento della rete scolastica, realizzando di fatto accorpamenti tra istituti: l'intervento si rende necessario per evitare la chiusura di istituti e la « reggenza » di scuole diverse da parte dello stesso dirigente scolastico.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Modifica all'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)

1. I commi 1, 2 e 3 dell'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono sostituiti dai seguenti:

« *1.* Ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2023/2024 sono adottati interventi e misure volti a ridurre, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2025/2026. Al fine di conseguire, nel triennio 2023-2026, una maggiore consistenza numerica delle dotazioni organiche del personale docente su posto comune e di sostegno, nonché del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), i criteri e i parametri previsti per la definizione delle citate dotazioni organiche sono modificati in coerenza con le disposizioni di cui al primo periodo.

2. Il Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, adegua i regolamenti e le altre disposizioni vigenti in materia alle finalità indicate al comma 1 ».

2. Le norme di adeguamento di cui al comma 2 dell'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133,

come modificato dal comma 1 del presente articolo, sono adottate entro sessanta giorni della data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 2.

(Disposizioni concernenti la formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad apportare modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, al fine di stabilire nuovi criteri per la formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado, nel rispetto dei seguenti princìpi generali:

a) prevedere che la dotazione organica complessiva definita annualmente, sia a livello nazionale che per ambiti regionali, si basi sulla distribuzione degli alunni nelle classi e nei plessi diminuendo il rapporto medio, a livello nazionale, alunni/classe di 0,40, da realizzare nel triennio 2023-2026;

b) prevedere che le classi iniziali di ciclo delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado nonché le sezioni della scuola dell'infanzia siano costituite da un numero di alunni non superiore a 22, elevabile a 23 qualora residuino resti;

c) prevedere che le classi iniziali di ciclo delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado nonché le sezioni della scuola dell'infanzia siano costituite inderogabilmente da un numero di alunni non superiore a 20, nel caso accolgano alunni con disabilità, che in ogni caso non possono essere superiori alle due unità;

d) prevedere che le classi iniziali di ciclo degli istituti e delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado, comprese quelle delle sezioni associate e delle sezioni di diverso indirizzo o specializzazione funzionanti con un solo corso, siano costituite, di norma, da un numero di alunni non inferiore a 20;

e) prevedere che possano essere costituite classi iniziali di ciclo degli istituti e

delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado articolate in gruppi di diversi indirizzi di studio solo nel caso in cui esse siano costituite da un numero di alunni complessivamente non inferiore a 20.

Art. 3.

(Modifiche al comma 557 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, in materia di riorganizzazione della rete scolastica)

1. Al comma 557 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al capoverso 5-*quater*, primo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , fermo restando che il numero minimo di alunni necessario per l'assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato alle istituzioni scolastiche autonome è pari a 500 unità, ovvero 300 unità per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche »;

b) al capoverso 5-*quinquies*:

1) al primo periodo, le parole: « , non inferiore a 900 e non superiore a 1.000, » sono soppresse;

2) il secondo periodo è soppresso;

c) al capoverso 5-*sexies* il primo e il secondo periodo sono soppressi.

2. All'articolo 1, comma 558, primo periodo, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, le parole: « I risparmi » sono sostituite dalle seguenti: « Gli eventuali risparmi ».

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 1 e 2 della presente legge, pari a euro 593.007.151 per l'anno 2023, a euro 2.145.253.340 per l'anno 2024, a euro 3.300.359.270 per l'anno 2025 e a euro

4.145.643.577 a decorrere dall'anno 2026, si provvede:

a) quanto a euro 593.007.151 per l'anno 2023, a euro 2.145.253.340 per l'anno 2024 e a euro 3.300.359.270 per l'anno 2025, mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero;

b) quanto a euro 4.145.643.577 a decorrere dall'anno 2026, mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 199, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 3 della presente legge, pari a euro 58.823.927 per l'anno 2024, a euro 182.092.172 per l'anno 2025, a euro 199.188.285 per l'anno 2026 e a euro 210.898.945 a decorrere dall'anno 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.