



Abolizione del limite numerico minimo di alunni per la formazione delle classi nelle scuole primarie e secondarie dei comuni montani, delle piccole isole e delle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche

A.C. 678

Dossier n° 72 - Schede di lettura
14 marzo 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	678
Titolo:	Abolizione del limite numerico minimo di alunni per la formazione delle classi nelle scuole primarie e secondarie dei comuni montani, delle piccole isole e delle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Amorese
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	5 dicembre 2022
assegnazione:	27 gennaio 2023
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro e XI Lavoro

Contenuto

1. Premessa

La presente proposta di legge reca misure per l'**abolizione del limite numerico minimo di alunni per la formazione delle classi nelle scuole primarie e secondarie**, previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, con riferimento ai **comuni montani, alle piccole isole e alle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche**.

Il testo riproduce il contenuto di un'analogia proposta depositata nella XVIII Legislatura presso la Camera dei deputati *sub* [A.C. 2613](#), il cui esame, in abbinamento con gli atti [C. 877](#), [C. 2511](#), [C. 3460](#), non è stato concluso prima dello scioglimento delle Camere.

Nell'ambito del dibattito parlamentare e istituzionale, il tema del numero di alunni per classe è venuto in considerazione sotto due principali profili: **i)** quello, qui oggetto di attenzione, della garanzia del diritto all'istruzione degli studenti residenti in **aree c.d. disagiate** o caratterizzate da specifiche peculiarità, tramite l'implementazione dei servizi scolastici, la continuità didattica e la deroga al numero di alunni per consentire comunque la formazione delle classi; **ii)** quello delle c.d. "**classi pollaio**", cioè delle classi formate con alunni in sovrannumero, che pongono a repentaglio la effettiva realizzazione del diritto all'istruzione (cfr., per approfondimenti, il [dossier](#) predisposto dal Servizio Studi, al paragrafo «Cenni sul contenzioso in materia»).

2. Il quadro normativo

La disciplina del numero di alunni per classe è oggi stabilita, in via generale, dal **decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81** (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).

Il DPR in questione ha natura giuridica di regolamento di delegificazione, ex art. 17, comma 2, della L. 400/1988, ai sensi del quale con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Il DPR è stato adottato, in sede attuativa, sulla base dell'autorizzazione disposta, a suo tempo, dall'**art. 64, comma 4, del D.L. 112/2008**.

Si ricorda che l'**art. 64, comma 1, del D.L. 112/2008** ha disposto il **ridimensionamento delle dotazioni organiche dei docenti** attraverso l'incremento graduale, fino al raggiungimento di un punto, a partire dall'a.s. 2009-2010 ed entro l'a.s. 2011-2012, del rapporto alunni/docente, per un accostamento di tale rapporto ai relativi *standard* europei, tenendo anche conto delle esigenze degli alunni diversamente abili. Per la realizzazione, tra l'altro, di tale finalità, i commi 3 e 4 dello stesso articolo hanno previsto la predisposizione di un piano programmatico di interventi e misure e la conseguente adozione, a fini attuativi, di regolamenti recanti, per quanto qui interessa, la revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi, nonché di quelli relativi alla determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA. In base al comma 6 dello stesso art. 64, quanto disposto dal comma 1 concorre, a decorrere dal 2009, alla realizzazione di economie di spesa per il bilancio dello Stato.

Per ciò che qui rileva, il DPR 81/2009 individua come segue il **numero di alunni per classe**:

DPR 81/2009	ALUNNI	
	<i>min</i>	<i>max</i>
<i>Scuola primaria</i>		
art. 10, co. 1 e 4	15 (10 nelle scuole e nelle sezioni staccate funzionanti nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche)	26 ¹⁶⁶
art. 10, co. 1 (pluriclassi)	8	18
<i>Scuola secondaria di primo grado</i>		
art. 11, co. 1 e 3 (classi prime)	18 (10 nelle scuole e nelle sezioni staccate funzionanti nei comuni montani, nelle piccole isole, nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche)	27 ¹⁶⁷
art. 11, co. 2 (classi seconde e terze)	Pari al nr di classi di provenienza solo se nr medio alunni per classe ≥ 20	
art. 11, co. 4 (classi con alunni iscritti ad anni di corso diversi, qualora il numero degli stessi non consenta la formazione di classi distinte)		18
<i>Scuola secondaria di secondo grado</i>		
art. 16 (classi prime)	25/27 (le classi del primo anno di corso di sezioni staccate, scuole coordinate, sezioni di diverso indirizzo o specializzazione funzionanti con un solo corso devono essere costituite con un numero di alunni di norma non inferiore a 25. E' consentita la costituzione di classi iniziali articolate in gruppi di diversi indirizzi di studio, purché le classi stesse siano formate da un numero di alunni complessivamente non inferiore a 27 e il gruppo di alunni di minore consistenza sia costituito da almeno 12 unità)	30
art. 17, co. 1 (classi intermedie)	Pari al nr di classi di provenienza solo se nr medio alunni per classe ≥ 22	
art. 17, co. 2 (ultime classi)	Pari al nr di classi di provenienza solo se nr medio alunni per classe ≥ 10	

¹⁶⁶ Elevabile fino a 27 qualora residuino resti.

¹⁶⁷ Elevabile fino a 28 qualora residuino resti.

Già nella disciplina del DPR 81/2009 – come si vede – il limite di alunni per classe trova dei congegni di flessibilità:

- in via generale, l'art. 4 stabilisce che al fine di dare stabilità alla previsione delle classi, riducendo al massimo gli scostamenti tra il numero delle classi previsto ai fini della determinazione dell'organico di diritto e quello delle classi effettivamente costituite all'inizio di ciascun anno scolastico, è consentito derogare, in misura non superiore al 10 per cento, al numero minimo e massimo di alunni per classe previsto, per ciascun tipo e grado di scuola, dal presente regolamento. I dirigenti scolastici possono disporre incrementi del numero delle classi dell'istruzione primaria e dell'istruzione secondaria solo in caso di inderogabili necessità legate all'aumento effettivo del numero degli alunni rispetto alle previsioni, previa autorizzazione del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale, secondo i criteri ed i parametri di cui al presente regolamento;

- con specifico riferimento (anche) alle fattispecie considerate nella proposta di legge in esame, l'art. 8, in relazione a scuole «in situazioni disagiate», dispone che nelle scuole funzionanti 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 difficoltà di apprendimento e di scolarizzazione, possono essere costituite classi uniche per anno di corso e indirizzo di studi con numero di alunni inferiore a quello minimo e massimo stabilito dagli articoli 10, 11 e 16. In tali casi le regioni e gli enti locali interessati stipulano, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, convenzioni con il Ministero dell'istruzione, e del merito per consentire, in situazioni particolarmente svantaggiate, l'istituzione di centri scolastici digitali collegati funzionalmente alle istituzioni scolastiche di riferimento, mediante l'utilizzo di nuove tecnologie al fine di migliorare la qualità dei servizi agli studenti e di garantire una maggiore socializzazione delle comunità di scuole.

Interventi normativi successivi hanno poi configurato ulteriori casi e forme di deroga ai limiti in parola. Si ricordano fra l'altro:

- la previsione di cui all'art. 1, comma 84, della L. 107/2015, a tenore della quale il dirigente scolastico, nell'ambito dell'organico dell'autonomia assegnato e delle risorse, anche logistiche, disponibili, riduce il numero di alunni e di studenti per classe rispetto a quanto previsto dal regolamento di cui al DPR 81/2009, allo scopo di migliorare la qualità didattica anche in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità (cfr. il relativo [dossier](#) per approfondimenti);

- la facoltà per i dirigenti degli Uffici scolastici regionali (prevista dall'art. 18-bis del D.L. 189/2016 sin dall'anno scolastico 2016/2017 e in ultimo estesa all'anno scolastico 2023/2024 dall'art. 5, comma 9, del D.L. 198/2022: cfr. il relativo [dossier](#) per approfondimenti) di derogare al numero minimo e massimo di alunni per classe previsto, per ciascun tipo e grado di scuola, dal DPR 81/2009, con riferimento alle istituzioni scolastiche ed educative situate nelle aree colpite dagli eventi sismici verificatisi nei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, nonché nei comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno dell'Isola di Ischia;

- la previsione di cui all'art. 1, commi 344-347 della L. 234/2021 (legge di bilancio 2022: cfr. il relativo [dossier](#) per approfondimenti) che, al fine di favorire l'efficace fruizione del diritto all'istruzione anche da parte dei soggetti svantaggiati collocati in classi con numerosità prossima o superiore ai limiti previsti a normativa vigente, autorizza il Ministero dell'istruzione [e oggi, del merito] a istituire classi in deroga alle dimensioni previste dal DPR 81/2009. La predetta deroga opera nelle scuole caratterizzate da valori degli indici di status sociale, economico e culturale e di dispersione scolastica individuati con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il mese di febbraio precedente all'anno scolastico di riferimento, e nel limite delle risorse strumentali e finanziarie e della dotazione organica di personale scolastico disponibili a legislazione vigente. Si ricorda che, in sede attuativa, sono stati adottati, anzitutto, il [decreto interministeriale 90 del 2022](#), che ha stabilito per il 2022/2023 in 8.741 unità la quota massima dell'organico del personale docente da destinare alle classi costituite in deroga alle dimensioni individuate DPR 81/2009; poi, il [decreto del Ministero dell'istruzione 220/2022](#) che ha stabilito gli indici di status sociale, economico e culturale e di dispersione scolastica.

3. Analisi dell'articolato

L'articolo 1, al comma 1, dispone che a decorrere dall'anno scolastico 2020/ 2021, per la formazione delle classi nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche si applicano le seguenti disposizioni: a) nelle scuole primarie e nelle relative sezioni staccate possono essere costituite, per ciascun anno di corso, classi con un numero di alunni inferiore a quindici e pluriclassi con un numero di alunni inferiore a otto; b) nelle scuole secondarie di primo grado e nelle relative sezioni staccate possono essere costituite classi, per ciascun anno di corso, con un numero di alunni inferiore a diciotto; c) negli istituti e nelle scuole di istruzione secondaria di secondo grado possono essere costituite classi, per ciascun anno di corso, con numero di alunni inferiore a venticinque.

Si valuti l'opportunità di adeguare l'anno scolastico di decorrenza della disposizione, essendo quello 2020/2021 già concluso.

Il **comma 2** prevede che entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede a modificare gli articoli 10, 11 e 16 del DPR 81/2009 al fine di adeguarli a quanto disposto dal comma 1 del presente articolo.

Sotto il profilo della formulazione normativa, poiché il DPR 81/2009 ha natura di regolamento di delegificazione, si valuti l'opportunità di rimodulare la previsione del comma 2 in termini di autorizzazione al Governo a modificare il DPR 81/2009 mediante il procedimento di cui all'art. 17, comma 2, della L. 400/1988, attenendosi alle indicazioni di cui al comma 1 come norme generali regolatrici della materia.

L'articolo 2 stabilisce che dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge è riconducibile alle norme generali sull'istruzione, rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. n), della Costituzione. Al riguardo si ricorda, infatti, che la Corte costituzionale, con la sentenza 200/2009 – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale proprio di talune disposizioni dell'art. 64 del D.L. 112/2008 – ha qualificato come «norme generali sull'istruzione» quelle recate dal comma 4, lett. da a) ad f), dello stesso art. 64, riguardanti, per quanto qui interessa, la revisione dei criteri di formazione delle classi e dei criteri per la definizione degli organici, sulla base delle quali è stato adottato il DPR 81/2009.