

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 319

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ORFINI

Modifiche all'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e altre disposizioni concernenti la formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado

*Presentata il 13 ottobre 2022*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge, che riproduce l'atto Camera n. 3460 della XVIII legislatura, è volta a ridurre il numero massimo di alunni per classe nelle scuole di ogni ordine e grado, al fine di assicurare maggiore sicurezza, igiene e vivibilità, nonché di migliorare la qualità della didattica, anche con riferimento agli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali. Il sovraffollamento delle classi è uno degli effetti dei provvedimenti varati dal IV governo Berlusconi, e in particolare dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che ha incrementato di un punto, nel triennio 2009-2011, il rapporto alunni/docente per classe. Per raggiungere questo obiettivo il successivo piano triennale degli allora Ministri Tremonti e Gelmini, in esecuzione dei provvedimenti di legge citati, ha determinato il licenziamento di 86.931 docenti, con una conseguente crescita esponenziale del numero di alunni per classe, che costituisce ancora

oggi una delle criticità della scuola. Nel corso degli anni è emerso con chiarezza come quelle misure, adottate con lo scopo di razionalizzare la spesa pubblica sul versante dell'istruzione, hanno invece determinato tagli strutturali con tutti gli effetti che ne sono derivati. Si fa riferimento, in particolare, alla presenza in una stessa classe di più alunni con disabilità, il che ha reso il contesto formativo spesso incapace di produrre la necessaria integrazione degli stessi; all'eliminazione dei moduli nella scuola primaria e di tutte le ore di compresenza che avevano connotato una delle riforme che aveva portato la scuola primaria italiana ad eccellere anche nei riscontri internazionali; alla riduzione del tempo scuola (con un solo modello a 27 ore settimanali garantito a tutti e con la possibile riduzione addirittura a 24 ore settimanali); all'eliminazione dei rientri pomeridiani; al ripristino del cosiddetto «maestro prevalente», se non unico in tanti casi; all'impossibilità di estendere il tempo pieno a

causa dei tetti agli organici (il vincolo a rientrare nella dotazione organica del personale docente assegnata); all'eliminazione nei fatti del tempo prolungato nella scuola secondaria di primo grado; all'obbligo di costituire solo cattedre di 18 ore indipendentemente dalle ricadute sulla didattica delle diverse discipline, sugli ordinamenti e su quei pochi elementi minimi di flessibilità possibili nell'organizzazione delle attività didattiche; all'accorpamento di classi (anche terminali), alla loro trasformazione in articolate o alla ricollocazione degli studenti in sezioni parallele, con gravi disagi nel percorso di studi e senza alcun riguardo per la continuità didattica.

Nel contesto attuale è necessario ricordare che l'articolo 64, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 ha disposto il ridimensionamento delle dotazioni organiche dei docenti attraverso l'incremento graduale, fino al raggiungimento di un punto, a partire dall'anno scolastico 2009-2010 ed entro il 2011-2012, del rapporto alunni/docente. Per realizzare tale finalità, i commi

3 e 4 dello stesso articolo hanno previsto, come accennato, la predisposizione di un piano programmatico di interventi e misure e la conseguente adozione, a fini attuativi, di regolamenti recanti 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 e di quello amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA).

Ai sensi del comma 6 dello stesso articolo 64, quanto disposto dal comma 1 concorre, a decorrere dal 2009, alla realizzazione di economie di spesa per il bilancio dello Stato, ovvero a un taglio di risorse ai danni del sistema scolastico. È successivamente intervenuto il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2009, n. 81, recante norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, che, in materia di numero di alunni per classe, ha disposto quanto segue:

DPR 81/2009	ALUNNI	
	<i>min</i>	<i>max</i>
<b>Scuola dell'infanzia</b>		
art. 9, co. 2 e 3	18	26 <sup>(1)</sup>
<b>Scuola primaria</b>		
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 <sup>(2)</sup>
art. 10, co. 1 (pluriclassi)	8	18
<b>Scuola secondaria di primo grado</b>		
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 <sup>(3)</sup>
art. 11, co. 2 (classi seconde e terze)	Pari al nr di classi di provenienza solo se nr medio alunni per classe $\geq$ 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
<b>Scuola secondaria di secondo grado</b>		
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 $\geq$ 22	
art. 17, co. 2 (ultime classi)	Pari al nr di classi di provenienza solo se nr medio alunni per classe $\geq$ 10	

<sup>(1)</sup> Ove non possibile ridistribuire i bambini tra scuole viciniori, eventuali iscrizioni in eccedenza sono ripartite tra le diverse sezioni della stessa scuola senza superare, comunque, le 29 unità per sezione, escludendo dalla redistribuzione le sezioni che accolgono alunni con disabilità.

<sup>(2)</sup> Elevabile fino a 27 qualora residuo resti.

<sup>(3)</sup> Elevabile fino a 28 qualora residuo resti.

Per quanto riguarda la disciplina relativa agli spazi per lo svolgimento delle attività didattiche, in base al decreto del Ministro dei lavori pubblici 18 dicembre 1975, il rapporto alunni/superficie per lo svolgimento di tali attività deve essere pari a 1,80 metri quadrati per alunno nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole del primo ciclo e a 1,96 metri quadrati per alunno nelle scuole del secondo ciclo.

Successivamente, l'articolo 12, comma 5, della legge 11 gennaio 1996, n. 23, recante norme per l'edilizia scolastica, ha stabilito che, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, il citato decreto 18 dicembre 1975 avrebbe cessato di essere applicato. In sede di prima attuazione, però, gli indici di riferimento contenuti nel medesimo decreto avrebbero continuato ad applicarsi fino all'approvazione, da parte delle regioni, di specifiche norme per la progettazione esecutiva degli interventi, che avrebbero dovuto essere adottate sulla base di nuove norme tecniche quadro (contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei nel territorio nazionale), da emanare con decreto interministeriale. Tuttavia, questo percorso ancora oggi non ha trovato una sua concreta attuazione e il decreto interministeriale non è mai stato adottato.

L'adozione di nuove norme tecniche quadro è stata nuovamente prevista dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, ma, in sede di Conferenza unificata, le regioni hanno espresso parere negativo e anche in questo caso il decreto interministeriale non è stato adottato. Sempre a tale riguardo occorre sottolineare che, in base al decreto del Ministro dell'interno 26 agosto 1992, recante norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica, il massimo affollamento ipotizzabile è fissato in 26 persone per aula.

Come ricordato nella sentenza del tribunale amministrativo regionale (TAR) Molise n. 144 del 2012, tale limite è stato considerato suscettibile di deroga dal Ministero dell'interno – Dipartimento dei vi-

gili del fuoco, con nota prot. P480/4122 sott. 32 del 6 maggio 2008, a condizione che: le porte abbiano larghezza almeno di 1,20 metri, si aprano nel senso dell'esodo e rispondano agli ulteriori requisiti specificamente indicati al punto 5.6 del citato decreto 26 agosto 1992; ci sia una apposita dichiarazione rilasciata sotto la responsabilità del titolare dell'attività; l'incremento numerico sia « modesto ».

Si rammenta, inoltre, come le disposizioni della presente proposta di legge rispondano agli obiettivi dichiarati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, ovvero « di ripensare all'organizzazione del sistema scolastico con l'obiettivo di fornire soluzioni concrete a due tematiche in particolare: la riduzione del numero degli alunni per classe e il dimensionamento della rete scolastica. In tale ottica si pone il superamento dell'identità tra classe demografica e aula, anche al fine di rivedere il modello di scuola. Ciò, consentirà di affrontare situazioni complesse sotto numerosi profili, ad esempio le problematiche scolastiche nelle aree di montagna, nelle aree interne e nelle scuole di vallata ». Nel quadro della missione 4 – istruzione e ricerca, infatti, la riforma 1.3 – « Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico », dovrà essere completata, secondo le scadenze previste dal Piano, entro il quarto trimestre dell'anno 2022.

Alla luce di tali motivazioni, la presente proposta di legge in primo luogo modifica l'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. L'articolo 1, comma 1, lettera *a*), infatti, aggiunge i commi 5-*bis* e 5-*ter* al citato articolo 64, al fine di ripristinare il rapporto tra docenti e alunni in ciascuna classe, recuperando un punto nel rapporto entro l'anno scolastico 2024/2025, tenendo conto delle necessità degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali. Prevede quindi che vengano ridefiniti i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche del personale docente e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA).

La lettera *b*) del comma 1 abroga i commi 6, 8 e 9 del medesimo articolo 64.

L'articolo 2 dispone che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della

legge, il Governo provveda ad apportare modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, al fine di definire nuovi criteri per la formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado in base ai seguenti principi generali:

prevedere che la dotazione organica complessiva definita annualmente sia a livello nazionale che per ambiti regionali si basi, tra l'altro, 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 2023-2025. Tale principio intende superare quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009;

prevedere il divieto di costituire le classi iniziali delle scuole di ogni ordine e grado, comprese le sezioni della scuola dell'infanzia, con un numero di alunni superiore a 20, elevabile fino a 21 qualora residuino resti. Si uniforma, così, fra i vari ordini e gradi della scuola, il numero massimo di alunni per classe;

prevedere che, nel caso di presenza di alunni con disabilità, le medesime classi non possano essere costituite con più di 18 alunni, ovvero che, se in presenza di almeno un discente con disabilità grave, il limite sia abbassato a 15 alunni. Si tratta di una previsione tassativa, non subordinata ad alcuna condizione, che intende modificare quanto ora previsto dall'articolo 5, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009;

prevedere l'obbligo di formare le classi iniziali delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado, comprese quelle delle sezioni associate (ex sezioni staccate o coordinate) e delle sezioni di diverso indirizzo o specializzazione funzionanti con un solo corso, con un numero di alunni non inferiore a 18, allo scopo di modificare quanto ora disposto dall'articolo 16, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, ai sensi del quale il numero di alunni non deve essere inferiore, di norma, a 25;

prevedere la possibilità di costituire classi iniziali delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado articolate in gruppi di diversi indirizzi di studio, purché le classi stesse siano formate da un numero di alunni complessivamente non inferiore a 18. Non c'è più la previsione di un limite minimo per il gruppo di alunni di minore consistenza. La disposizione intende modificare quanto ora disposto dall'articolo 16, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, ai sensi del quale il numero di alunni non deve essere inferiore, di norma, a 27 e il gruppo di alunni di minore consistenza deve essere costituito da almeno 12 unità.

Le modifiche illustrate nascono dalla consapevolezza che il processo di insegnamento-apprendimento tanto più risulta efficace quanto più esso possa svolgersi come didattica individualizzata. Tuttavia per creare le condizioni di un insegnamento individualizzato occorre rendere cogente, come presupposto imprescindibile e insuperabile, la norma che prevede, nella costituzione delle classi, il tetto degli alunni per singola classe a non più di 20 unità, e a 15 quando in essa sia presente un alunno con disabilità. Oggi questo limite non è affatto rispettato dal momento che la locuzione « di norma » contenuta nelle disposizioni normative ne vanifica l'intento. Se, dunque, si vuole rendere effettivo l'obiettivo fondamentale della scuola, che è quello di aiutare ogni singolo allievo (innanzitutto, ma non solo, quello con disabilità o con disturbi specifici dell'apprendimento o con bisogni educativi speciali) a crescere intellettualmente, affettivamente, socialmente al meglio delle sue possibilità diventa imprescindibile garantire nella formazione delle classi un numero di alunni congruo ad affrontare i percorsi didattici, formativi, di partecipazione e di socialità dei singoli all'interno del gruppo-classe.

L'articolo 3 reca, infine, la copertura finanziaria a valere sulle risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

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

1. All'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 5 sono inseriti i seguenti:

« 5-bis. A decorrere dall'anno scolastico 2023/2024, ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente, sono adottati interventi e misure volti a diminuire gradualmente di un punto il rapporto tra alunni e docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2024/2025, tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali. Si procede, altresì, alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale docente, su posto comune e di sostegno, nonché del personale ATA, in modo da conseguire, nel triennio 2023-2025, una consistenza numerica coerente con le previsioni di cui al primo periodo.

5-ter. Il Ministro dell'istruzione, 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, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, apporta modifiche ai regolamenti adottati ai sensi del comma 4 e alle altre disposizioni vigenti in materia al fine di adeguarli alle finalità previste dal comma 5-bis. »;

b) i commi 6, 8 e 9 sono abrogati.

## 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 prevedere nuovi criteri per la formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado, in base ai seguenti principi generali:

a) prevedere che la dotazione organica complessiva definita annualmente sia a livello nazionale che per ambiti regionali si basi, tra l'altro, sulla distribuzione degli alunni nelle classi e nei plessi diminuendo il rapporto medio, a livello nazionale, di alunni per classe di 0,40, da realizzare nel triennio 2023-2025;

b) prevedere il divieto di costituire le classi iniziali delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado, comprese le sezioni della scuola dell'infanzia, con un numero di alunni superiore a 20, elevabile fino a 21 qualora residuino resti;

c) prevedere l'obbligo di costituire le classi iniziali delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado, anche dell'infanzia, con non più di 18 alunni nel caso accolgano alunni con disabilità, ovvero non più di 15 alunni nel caso accolgano almeno un alunno con certificazione di disabilità grave, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

d) prevedere l'obbligo di formare le classi iniziali 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, con un numero di alunni non inferiore a 18;

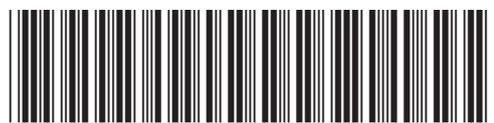
e) prevedere la possibilità di costituire classi iniziali degli istituti e delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado articolate in gruppi di diversi indirizzi di studio, purché le classi stesse siano formate

da un numero di alunni complessivamente non inferiore a 18.

Art. 3.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a 373 milioni euro per l'anno 2023, a 1.300 milioni di euro per l'anno 2024, a 1.887 milioni euro per l'anno 2025 e a 2.345 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307



\*19PDL0007560\*