Contributo di USB Scuola sulle proposte di legge A.C. 319, A.C. 1047 e A.C. 2841

Formazione delle classi, rapporto alunni/docente, organici e dimensionamento della rete scolastica. Audizione presso la VII Commissione (Cultura) della Camera dei deputati.

1. Premessa

USB Scuola ringrazia la Commissione per l'opportunità di contribuire all'esame delle proposte di legge A.C. 319 (Orfini), A.C. 1047 (Caso e altri) e A.C. 2841 (iniziativa popolare), che intervengono sulla formazione delle classi, sul rapporto tra alunni e docenti, sulla consistenza degli organici del personale scolastico e, limitatamente all'A.C. 1047 e all'A.C. 2841, sul dimensionamento della rete scolastica.

Le tre proposte condividono un'impostazione che USB Scuola ritiene condivisibile per quanto colpevolmente tardiva: rovesciare la logica dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112/2008 (cosiddetta riforma Tremonti-Gelmini), che ha fatto del taglio degli organici e dell'aumento degli alunni per classe lo strumento di una politica di contenimento della spesa pubblica a scapito della scuola, dei suoi lavoratori e degli studenti, il futuro di un paese.

2. Dal 2008 a oggi i tagli non hanno prodotto altro che precarietà

L'articolo 64 del D.L. 112/2008 ha prodotto una riduzione strutturale degli organici: le relazioni alle proposte di legge parlano di oltre 86.000 docenti in meno nel triennio 2009-2011 e, secondo l'A.C. 2841, di oltre 130.000 unità tra docenti e personale ATA. Il personale ATA è passato da 252.781 unità nel 2008/2009 a 196.495 nel 2024/2025, con una riduzione non proporzionale al calo degli studenti e in controtendenza rispetto alle nuove esigenze di sorveglianza, sicurezza e supporto all'inclusione.

La tesi secondo cui quei tagli avrebbero eliminato un esubero di personale è smentita dai fatti: il fabbisogno reale di personale non è diminuito. Lo dimostra il fatto che, ogni anno, il sistema scolastico regge grazie a un numero enorme di lavoratori precari. Ogni anno scolastico la scuola italiana funziona con circa 250.000-300.000 precari tra docenti e ATA, assunti con contratti a tempo determinato su posti che, per la loro natura ricorrente, sono posti vacanti e disponibili e non necessità occasionali.

Si tratta di un'anomalia che va denunciata con chiarezza:

- Un sistema che per funzionare ha bisogno stabilmente di centinaia di migliaia di precari ha un organico di diritto sottodimensionato. La differenza tra organico di diritto e organico di fatto è la misura dei tagli subiti.
- Le graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) di I fascia sono affollate di docenti abilitati e specializzati che da anni prestano servizio senza una prospettiva di stabilizzazione. Si tratta di professionalità formate e già operative nelle scuole, che il sistema continua a utilizzare in modo precario.
- Il precariato ha un costo didattico: discontinuità didattica, soprattutto sul sostegno, cambi di docente a ogni anno scolastico, difficoltà di costruire progetti e relazioni educative; e un costo umano e sociale: stipendi interrotti, mancato riconoscimento dell'anzianità, impossibilità di programmare la propria vita.

- Anche per il personale ATA la situazione è analoga: l'assenza di collaboratori scolastici in intere sezioni degli edifici, i tagli agli assistenti tecnici nei laboratori e la carenza di personale amministrativo sono problemi che oggi pesano su sicurezza, vigilanza, inclusione e funzionamento delle segreterie.

Il calo demografico, richiamato spesso per giustificare nuovi tagli (da ultimo i 5.660 posti di docente in meno disposti dalla legge n. 207/2024 e il blocco del numero delle classi della secondaria di secondo grado a partire dal 2026/2027, previsto dal D.L. n. 45/2025), non può essere usato per ridurre gli organici: è invece l'occasione storica per ridurre finalmente il numero di alunni per classe a parità di risorse, assorbendo il precariato e rafforzando l'offerta formativa. Da questo punto di vista, le proposte in esame sono coerenti con tale obiettivo.

3. Classi sovraffollate: da eccezione a prassi

Il fenomeno delle cosiddette "classi pollaio" non è un'emergenza, ma una prassi consolidata. I parametri del DPR 81/2009 consentono classi fino a 26-27 alunni nelle scuole del primo ciclo e fino a 30 alunni nelle prime classi della secondaria di secondo grado, con una possibilità di deroga del 10 per cento (art. 4) che porta i numeri reali anche oltre queste soglie.

Nelle nostre scuole registriamo con frequenza:

- classi di 27-28 alunni nelle quali sono presenti più alunni con disabilità certificata;
- classi con più alunni con bisogni educativi speciali, disturbi specifici dell'apprendimento, alunni di recente immigrazione che necessitano di mediazione linguistica e insegnanti specializzati nella classe di concorso A023 e non di tetti massimi, che creano solamente gravi discriminazioni e ulteriori spinte ad una deriva razzista che nella scuola non deve trovare spazio alcuno;
- aule dimensionate per un numero di persone inferiore a quello effettivamente presente, in contrasto con le norme di prevenzione incendi (D.M. Interno 26 agosto 1992, che fissa in 26 il massimo affollamento ipotizzabile per aula) e con i parametri di superficie del D.M. 18 dicembre 1975, richiamati anche dalle sentenze del TAR Molise nn. 144 e 145 del 2012.

In questo contesto l'inclusione scolastica, che è un principio costituzionale e un fondamento della nostra scuola, viene svuotata di contenuto. Non è possibile elaborare e attuare piani educativi individualizzati, promuovere una didattica personalizzata e garantire la sicurezza in classi in cui il docente deve gestire contemporaneamente venticinque o più alunni e più situazioni di fragilità certificata. È inoltre contraddittorio, e ormai non più accettabile, chiedere ai docenti una didattica individualizzata e imporre loro condizioni che la rendono materialmente impossibile.

Le norme che hanno introdotto flessibilità negli ultimi anni (art. 1, comma 84, L. 107/2015; commi 344-347, L. 234/2021; art. 10-bis, D.L. 123/2023) sono facoltative, subordinate alla disponibilità di risorse e di organico, e quindi largamente inefficaci: nella pratica restano inapplicate proprio nelle scuole che più ne avrebbero bisogno.

4. Sdoppiamenti negati nonostante le necessità

Un ulteriore elemento di forte criticità è la mancata autorizzazione degli sdoppiamenti di classe, anche quando le condizioni di sicurezza, la presenza di alunni con disabilità o le esigenze didattiche li renderebbero evidentemente necessari. Le richieste dei dirigenti scolastici e dei collegi docenti,

motivate e documentate, vengono sistematicamente respinte per ragioni di contenimento dell'organico per esclusive ragioni di spesa.
Ne conseguono:

- la formazione di classi numerose anche in presenza di spazi inadeguati;
- il ricorso a contenziosi da parte delle famiglie di alunni con disabilità per vedere applicate le garanzie previste dalla normativa;
- la trasformazione di un diritto (sicurezza, qualità della didattica, inclusione) in una concessione subordinata a vincoli di bilancio.

Per questo motivo USB Scuola ritiene che i limiti massimi di alunni per classe debbano diventare realmente vincolanti, non derogabili dall'amministrazione sulla base di mere esigenze di risparmio, e che gli sdoppiamenti debbano essere un obbligo quando ricorrono le condizioni previste dalla legge e non una facoltà discrezionale.

5. Dimensionamento: accorpamenti indiscriminati e "mostri educativi"

La riforma del dimensionamento introdotta dalla legge n. 197/2022 nell'ambito della riforma 1.3 della Missione 4, Componente 1 del PNRR, ha imposto una riduzione progressiva del numero delle istituzioni scolastiche attraverso coefficienti espressi in millesimi (961 per il 2024/2025, 949 per il 2025/2026, 938 per il 2026/2027), con una riduzione superiore al 6 per cento nel triennio e con il ricorso al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni che non vi hanno dato attuazione (Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2026 per Emilia-Romagna, Sardegna, Toscana e Umbria).
Il ricorso alle reggenze, che tali norme dichiarano di voler ridurre, è stato contenuto attraverso accorpamenti indiscriminati delle istituzioni scolastiche, spesso tra plessi ubicati in comuni diversi e distanti tra loro, anche in aree interne, montane e a bassa densità abitativa. Il risultato sono istituzioni scolastiche sovradimensionate e difficili da governare, veri e propri "mostri", in cui:

- il dirigente scolastico e il DSGA non riescono a garantire una presenza effettiva nei plessi;
- aumentano i carichi di lavoro e la complessità amministrativa per le segreterie, il cui organico è stato nel frattempo ridotto e per i quali permane il divieto di sostituzione in caso di assenza inferiore ai 30 giorni consecutivi;
- si indebolisce il rapporto tra scuola e territorio, con rischi di spopolamento e di chiusura dei presidi scolastici nei piccoli comuni;
- peggiorano continuità didattica, sicurezza, vigilanza e organizzazione del servizio;
- la comunità scolastica perde la propria identità.

Per queste ragioni USB Scuola condivide l'impostazione delle proposte A.C. 1047 e A.C. 2841 che eliminano l'obbligo di riduzione progressiva del numero delle istituzioni scolastiche (soppressione del coefficiente tra 900 e 1.000 e del correttivo del 2 per cento) e reintroducono una soglia minima per l'assegnazione del dirigente scolastico e del DSGA con incarico a tempo indeterminato.

6. Osservazioni sulle singole proposte

6.1 A.C. 319 (Orfini)

- Positivo l'impianto: tetto di 20 alunni per le classi iniziali (21 in presenza di resti), 18 alunni con alunni con disabilità, 15 con disabilità grave, esplicito riferimento ai bisogni educativi speciali.

- Criticità: i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 64, che prevedono l'aumento del rapporto alunni/docente, restano formalmente in vigore e richiedono un coordinamento con il nuovo comma 5-bis; l'incremento degli organici non è quantificato; non è affrontato il tema del dimensionamento della rete.

6.2 A.C. 1047 (Caso e altri)

- Positivo l'intervento congiunto su classi, organici e dimensionamento.
- Criticità: tetto di 22 alunni (23 con resti), più alto degli altri testi; per le classi con alunni con disabilità il tetto di 20 alunni è meno tutelante rispetto alle altre proposte, e non distingue per gravità; il minimo di 20 per la secondaria di secondo grado è "di norma"; non sono abrogati i commi 6, 8 e 9 dell'articolo 64 (obiettivi di risparmio e clausola di salvaguardia); non viene quantificato l'aumento degli organici; la soglia di 500 alunni (300 nelle aree svantaggiate) è più alta di quella proposta dall'A.C. 2841.

6.3 A.C. 2841 (iniziativa popolare)

- È la proposta più vicina alle posizioni di USB Scuola: calendario riferito al triennio 2026-2029; limite di 20 alunni (21 con resti), con minimo di 14; limiti differenziati di 18 e 15 alunni in presenza, rispettivamente, di un alunno con disabilità o di più alunni/disabilità grave; incremento del 10 per cento del personale ATA rispetto alla dotazione 2024/2025; abrogazione dei commi 6, 8 e 9 dell'articolo 64; soglia di 400 alunni (200 nelle aree montane, nelle piccole isole e nelle aree con minoranze linguistiche) per l'assegnazione del dirigente scolastico e del DSGA; intervento diretto sull'articolo 19 del D.L. 98/2011, tecnicamente più corretto.
- Elementi da chiarire o migliorare: limiti differenziati di 18 e 15 alunni in presenza, rispettivamente, di un alunno con disabilità o di più alunni/disabilità grave, indicano un adattamento alla prassi di inserire più alunni disabili in una stessa classe, ma la possibilità di aumento delle classi e riduzione degli alunni consente di evitare tale situazione se non in casi realmente eccezionali.
-

7. Richieste e proposte emendative di USB Scuola

1. Approvare in via prioritaria l'impianto dell'A.C. 2841, aggiornandolo con le integrazioni sotto indicate.
2. Rendere inderogabili i limiti di alunni per classe, eliminando la locuzione "di norma", la possibilità di deroga del 10 per cento e, ove possibile, il meccanismo dei "resti".
3. Estendere i limiti a tutte le classi, e non soltanto alle classi iniziali di ciclo.
4. Vietare la costituzione di classi con più di un alunno con disabilità certificata, salvo diversa richiesta motivata delle famiglie, e comunque ridurre in modo ulteriore il numero degli alunni quando la certificazione è grave.
5. Prevedere l'obbligo di autorizzare gli sdoppiamenti quando i limiti di legge, di sicurezza o di agibilità degli spazi lo richiedono.
6. Quantificare l'incremento degli organici di docenti (posto comune e sostegno) e ATA, con un piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato che consenta di assorbire il precariato, anche attraverso l'assunzione diretta da graduatoria GPS di I fascia sia per i posti di sostegno

che per i posti comuni e i percorsi di stabilizzazione dei vincitori e degli idonei delle procedure concorsuali.

7. Trasformare in posti di organico di diritto i posti di organico di fatto, a partire da quelli di sostegno, coperti ogni anno con contratti a tempo determinato, riducendo drasticamente il ricorso alle supplenze annuali.
8. Escludere dal calcolo dei risparmi il calo demografico: le risorse liberate dalla riduzione della popolazione scolastica devono restare nel sistema e finanziare la riduzione degli alunni per classe.
9. Coordinare la norma con il D.L. 45/2025 e con la legge 207/2024, superando il blocco del numero delle classi della secondaria di secondo grado e i tagli ai posti di organico di potenziamento.
10. Dimensionamento: abrogare l'obbligo di riduzione progressiva delle istituzioni scolastiche, fissare soglie minime non superiori a quelle dell'A.C. 2841, vietare l'accorpamento di plessi non contigui o situati in comuni distanti senza specifiche garanzie sulla presenza del dirigente scolastico e del DSGA, e garantire un'adeguata dotazione di personale amministrativo, anche eliminando il blocco delle supplenze.
11. Aggiornare i termini di attuazione e le coperture finanziarie alle annualità 2026-2029 e successive, con un cronoprogramma verificabile.
12. Prevedere la partecipazione delle organizzazioni sindacali al monitoraggio dell'attuazione della legge, con relazione annuale al Parlamento.

8. Sostenibilità finanziaria

L'Italia investe in istruzione circa il 4,06% del PIL, a fronte di una media europea del 4,8%, collocandosi nelle ultime posizioni tra i Paesi dell'Unione. Gli oneri indicati dalle proposte (per l'A.C. 2841: 200 milioni nel 2026, 800 milioni nel 2027, 900 milioni nel 2028 e a regime nel 2029, oltre a 49-135 milioni per il dimensionamento) sono investimenti, non spese: riducono il ricorso al precariato, i contenziosi, la dispersione scolastica e rafforzano le competenze delle future generazioni. USB Scuola chiede che la copertura sia strutturale e non a carico di altri capitoli dell'istruzione, della sanità o del lavoro pubblico.

9. Conclusioni

USB Scuola valuta positivamente le proposte in esame, in particolare l'A.C. 2841, perché affermano un principio opposto a quello dei tagli del 2008: la qualità dell'istruzione dipende dal numero e dalla stabilità del personale e da classi in cui sia davvero possibile insegnare e apprendere. Chiediamo che la Commissione:

- calendarizzi l'esame in tempi coerenti con l'avvio dell'anno scolastico 2027/2028;
- recepisca nel testo base le integrazioni sopra indicate;
- affianchi alla riforma un piano straordinario di stabilizzazione del personale docente e ATA precario;
- sospenda gli ulteriori processi di accorpamento delle istituzioni scolastiche in attesa dell'approvazione della legge.

USB Scuola