



Formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado

A.C. 877

Dossier n° 77 - Schede di lettura
11 gennaio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	877
Titolo:	Modifica all'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e disposizioni concernenti la formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Azzolina
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	5 luglio 2018
assegnazione:	25 settembre 2018
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro e XI Lavoro

Contenuto

La proposta di legge prevede una riduzione del numero massimo di alunni per classe nelle scuole di ogni ordine e grado, al fine di assicurare maggiore sicurezza, igiene e vivibilità, e di migliorare la qualità della didattica, anche con riferimento agli alunni con disabilità.

Il quadro normativo vigente

Preliminarmente è utile ricordare che l'**art. 64, co. 1**, del **D.L. 112/2008** (**L. 133/2008**) aveva 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 **co. 3 e 4** dello stesso articolo avevano 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 (successivamente, l'**art. 17, co. 25, del D.L. 78/2009-L. 102/2009** ha stabilito che l'**art. 64, co. 3, del D.L. 112/2008** si interpretava nel senso che il piano programmatico si intendeva perfezionato con l'acquisizione dei previsti pareri delle Commissioni parlamentari e all'eventuale recepimento dei relativi contenuti si provvedeva con i regolamenti attuativi dello stesso).

In base al **co. 6** dello stesso art. 64, quanto disposto dal co. 1 concorre, a decorrere dal 2009, alla realizzazione di **economie di spesa** per il bilancio dello Stato.

E', dunque, intervenuto, dopo lo schema di piano programmatico trasmesso alle Camere il 23 settembre 2008 (**Atto del Governo n. 36**), il **DPR 81/2009** che, in materia di **numero di alunni per classe**, ha disposto come segue:

Il vigente numero di alunni per classe

DPR 81/2009	ALUNNI	
	<i>min</i>	<i>max</i>
Scuola dell'infanzia		
art. 9, co. 2 e 3	18	26 ⁽¹⁾
Scuola primaria		
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 ⁽²⁾
art. 10, co. 1 (pluriclassi)	8	18
Scuola secondaria di primo grado		
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 ⁽³⁾
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
Scuola secondaria di secondo grado		
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	

⁽¹⁾ Ove non possibile redistribuire 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.

⁽²⁾ Elevabile fino a 27 qualora residuino resti.

⁽³⁾ Elevabile fino a 28 qualora residuino resti.

Per il solo a.s. 2009-2010, l'art. 3, co. 2, del DPR aveva confermato i limiti massimi di alunni per classe previsti dal [DM 24 luglio 1998, n. 331](#), e ss.mm., per le istituzioni scolastiche individuate in un apposito piano generale di riqualificazione dell'edilizia scolastica adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze (al riguardo si veda *infra*, par. *Cenni sul contenzioso in materia*).

Rispetto al numero minimo e massimo di alunni per classe previsto per ciascun tipo e grado di scuola, l'art. 4 del DPR consente di **derogare, in misura non superiore al 10%**, al fine di dare stabilità alla previsione delle classi.

Inoltre, l'art. 8 prevede 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.

Successivamente, l'art. 1, co. 84, della **L. 107/2015** ha disposto che il **dirigente scolastico**, nell'ambito dell'organico dell'autonomia assegnato e delle risorse, anche logistiche, disponibili, **riduce il numero di alunni** per classe rispetto a quanto previsto dal DPR 81/2009, allo scopo di migliorare la qualità didattica anche in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità.

Deroghe specifiche, applicabili alle **istituzioni scolastiche situate nelle aree colpite dagli eventi sismici** avvenuti a partire dal 24 agosto **2016**, sono state previste per gli a.s. 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019 dall'art. 18-*bis* del D.L. 189/2016 (L. 229/2016) (come modificato dall'art. 11-*bis* del D.L. 91/2017-L. 123/2017 e dall'art. 9, co. 2-*ter*, del D.L. 91/2018-L. 108/2018).

Con riferimento alla disciplina relativa allo **spazio** da mettere a disposizione degli **alunni** per lo **svolgimento delle attività didattiche**, si ricorda, anzitutto, che, in base al **decreto del Ministro**

Particolari
deroghe

Spazio per
ciascun alunno

dei lavori pubblici 18 dicembre 1975, pubblicato nel S.O. alla GU 2 febbraio 1976, n. 29 – come modificato dal DM 13 -settembre 1977, pubblicato nella GU 13 dicembre 1977 n. 338, recante Norme tecniche aggiornate relative all'edilizia scolastica, ivi compresi gli indici di funzionalità didattica, edilizia ed urbanistica, da osservarsi nella esecuzione di opere di edilizia scolastica ([qui](#) il testo risultante dalle modifiche), il rapporto alunni/superficie per lo svolgimento di tali attività deve essere pari a **1,80 m²/alunno** nelle **scuole dell'infanzia** e nelle **scuole del primo ciclo** e a **1,96 m²/alunno** nelle **scuole del secondo ciclo**.

Successivamente, l'art. 12, co. 5, della **L. 23/1996** aveva stabilito che, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, il DM 18 dicembre 1975 non si sarebbe più applicato. In sede di prima applicazione, però, in base a quanto disposto dall'art. 5, co. 3, della stessa legge, gli indici di riferimento contenuti nel medesimo DM continuavano ad applicarsi fino all'approvazione, da parte delle regioni, di specifiche norme per la progettazione esecutiva degli interventi, che dovevano 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 sul territorio nazionale), da emanare con decreto interministeriale (mai intervenuto).

L'adozione di nuove norme tecniche quadro è stata prevista ancora in seguito dall'art. 53, co. 7, del **D.L. 5/2012** (L. 95/2012). In particolare, le stesse sarebbero dovute essere adottate con decreto interministeriale, sentita la Conferenza unificata.

Nella [seduta della Conferenza unificata del 13 aprile 2013](#), convocata per l'esame dello schema di decreto interministeriale, le regioni hanno espresso parere negativo, mentre l'ANCI e l'UPI hanno espresso parere favorevole con la raccomandazione di prevedere il loro coinvolgimento nella fase di costruzione delle Linee guida.

Il decreto interministeriale non risulta, però, adottato.

Si ricorda, altresì, 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**.

Affollamento
massimo aule

Come ricordato nella sentenza del [TAR Molise n. 144/2012](#), tale limite è stato considerato suscettibile di deroga dal Ministero dell'interno - Dipartimento dei vigili 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 DM del 1992; ci sia una apposita dichiarazione rilasciata sotto la responsabilità del titolare dell'attività; l'incremento numerico sia "modesto".

Cenni sul contenzioso in materia

In materia si sono registrate diverse pronunce del giudice amministrativo.

A titolo di esempio, si ricorda, anzitutto, la [sentenza n. 552/2011](#) con la quale il **TAR del Lazio**, adito dal Codacons, che «lamentava la diffusa inosservanza degli indici minimi di edilizia scolastica e dell'indice di massimo affollamento delle aule, descrivendo situazioni di pericolo e disagio stigmatizzate con l'espressione "**classi-pollaio**"», lo aveva accolto in parte, ordinando al MIUR e al MEF l'emanazione del piano generale di edilizia scolastica previsto dall'art. 3, co. 2, del DPR 81/2009 entro 120 giorni dalla comunicazione o notificazione della sentenza.

Soffermandosi sulla previsione del piano, infatti, il TAR ha in primo luogo ricordato che il MIUR ed il MEF, con D.I. 23 settembre 2009, "nel dichiarato intento di definire, 'nell'ambito del predetto piano', un elenco di scuole per le quali potrebbero restare confermati i pregressi limiti numerici di cui al DM 331/98, hanno compilato un elenco delle scuole in situazione potenzialmente critica grazie alle (scarne e datate) informazioni prelevabili dall'anagrafe nazionale, indi hanno demandato a ciascun Ufficio Scolastico Regionale di individuare, nell'ambito dell'elenco citato, le scuole effettivamente inadeguate, fissando al contempo il limite massimo del 28% delle strutture scolastiche complessivamente facenti capo ai rispettivi territori". Il TAR ha quindi sottolineato che l'elenco in questione è ovviamente cosa diversa dal piano generale. "Il senso è senz'altro da individuarsi nel processo di riorganizzazione scaturito dall'aumentato rapporto alunni/docente. Il conseguente maggiore affollamento delle aule e la relativa inadeguatezza delle stesse a contenere gli alunni in condizioni di sicurezza, salubrità e vivibilità, costituisce infatti implicazione di carattere strutturale non risolvibile attraverso misure di carattere meramente organizzativo, ma unicamente affrontabile attraverso una mirata riqualificazione edilizia degli edifici e delle aule".

L'appello proposto da MIUR, MEF, Ministero della pubblica amministrazione e dell'innovazione e numerosi Uffici scolastici regionali è stato respinto dal **Consiglio di Stato** con la [sentenza n. 3512/2011](#) che ha sottolineato come "l'art. 3, co. 2, d.p.r. 20 marzo 2009 n. 81, imponga quindi l'elaborazione di un vero e proprio atto generale, a natura programmatica, avente ad oggetto la riqualificazione dell'edilizia scolastica, di cui costituisce solo un segmento l'individuazione delle istituzioni scolastiche cui estendere il meccanismo di temporanea ultrattività dei limiti massimi di alunni per classe previsti dal decreto del Ministro della pubblica istruzione adottato in data 24 luglio 1998, n. 331".

Successivamente, sono intervenute, fra le altre, le sentenze del [TAR Molise n. 144/2012](#) e [n. 145/2012](#), nelle quali, in particolare, il TAR ha evidenziato che "La difesa erariale eccede in via preliminare la sopravvenuta abrogazione implicita per incompatibilità del D.M. 18.12.1975 ad opera del successivo D.P.R. 81/2009 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 D.M. 18.12.1975 disciplinante i requisiti minimi di igiene della 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".

Ex plurimis, si ricordano, infine, la [sentenza del TAR Campania n. 4706/2016](#) e la [sentenza del TAR Toscana n. 1173/2018](#).

Rispetto al quadro descritto, l'**art. 1** dispone la graduale **diminuzione di un punto**, a decorrere dall'a.s. 2019/2020 ed **entro l'a.s. 2022/2023**, del **rapporto alunni/docente**.

Diminuzione
rapporto
alunni/docente

Si tornerebbe, dunque, alla situazione previgente il D.L. 112/2008.

A tal fine, novella il co. 1 dell'art. 64 del medesimo D.L. 112/2008 (ma non il co. 6, in base al quale, come si è visto, dal co. 1 derivano economie di spesa).

Sembrirebbe, pertanto, opportuno dettare in nuova disposizione la disciplina sostanziale, al contempo abrogando l'art. 64, co. 1, citato.

All'onere derivante da tale previsione, quantificato in € 338.500.000 per il 2019, € 1.180.000.000 per il 2020, € 1.715.100.000 per il 2021 ed € 2.130.000.000 a decorrere dal 2022, si provvede, fino al 2021, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per i medesimi anni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, 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 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero e, dal 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili (art. 1, co. 199, della L. 190/2014).

Quantificazione
onere e
copertura

Si segnala che, in base alla tab. A della L. 145/2018 (L. di bilancio 2019), l'accantonamento relativo al MEF è pari a € 58.819.000 per il 2019, € 76.526.000 per il 2020 ed € 76.792.000 per il 2021.

L'**art. 2** dispone che, entro **60 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge, si provvede a **modificare il DPR 81/2009**, al fine di definire **nuovi criteri per la formazione delle classi** nelle scuole di ogni ordine e grado. Allo scopo, indica le seguenti norme generali regolatrici della materia:

- 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 2019-2021.

Rapporto
alunni/classe

Tale principio è volto, dunque, a superare quanto previsto dall'art. 2, co. 2, lett. e), del DPR 81/2009.

In base all'art. 2 del DPR 81/2009, le dotazioni organiche complessive sono definite annualmente sia a livello nazionale che per ambiti regionali tenuto conto degli assetti ordinamentali, dei piani di studio e delle consistenze orarie previsti dalle norme in vigore, in base, tra l'altro, alla distribuzione degli alunni nelle classi e nei plessi sulla base di un **incremento del rapporto medio**, a livello nazionale, **alunni/classe di 0,40** che doveva essere realizzato nel triennio 2009-2011. Gli altri criteri sono costituiti:

- dalla previsione dell'entità e della composizione della popolazione scolastica e con riguardo alle esigenze degli alunni disabili e degli alunni di cittadinanza non italiana;
- dal grado di densità demografica delle varie province di ciascuna regione e dalla distribuzione della popolazione tra i comuni di ogni circoscrizione provinciale;
- dalle caratteristiche geo-morfologiche dei territori interessati e dalle condizioni socio-economiche e di disagio delle diverse realtà;
- dall'articolazione dell'offerta formativa;
- dalle caratteristiche dell'edilizia scolastica;

- 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 22, elevabile fino a 23** qualora residuino resti.

Si uniforma, così, fra i vari ordini e gradi della scuola, il numero massimo di alunni per classe (oggi – come si è visto – variabile).

Nel caso di presenza di **alunni con disabilità**, le medesime classi non possono essere costituite con più di **20 alunni**. Si tratta di una previsione tassativa, non subordinata ad alcuna condizione, che intende modificare quanto ora previsto dall'art. 5, co. 2, del DPR 81/2009.

L'art. 5, co. 2, del DPR 81/2009 prevede che le classi iniziali delle scuole di ogni ordine e grado, comprese le sezioni di scuola dell'infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, **di norma, con non più di 20 alunni, purché** sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili, e purché il progetto articolato di integrazione definisca espressamente le strategie e le metodologie adottate dai docenti della classe, dall'insegnante di sostegno, o da altro personale operante nella scuola;

- 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**, di norma, **non inferiore a 20**.

Si tratta di una previsione che intende modificare quanto ora disposto dall'art. 16, co. 5, del DPR 81/2009, in base al quale, come si è visto, il numero 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 20**. Non è più prevista la consistenza minima del gruppo di alunni di minore consistenza.

Si tratta di una previsione che intende modificare quanto ora disposto dall'art. 16, co. 6, del DPR 81/2009, in base al quale, come si è visto, il numero non deve essere inferiore, di norma, a 27 e il gruppo di alunni di minore consistenza deve essere costituito da almeno 12 unità.

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge è corredata di relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge modifica, all'art. 1, disposizioni normative primarie e, all'art. 2, indica le norme generali regolatrici della materia richieste dall'[art. 17, co. 2, della L. 400/1988](#) per l'adozione di regolamenti di delegificazione.

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](#) – volta a stabilire la legittimità costituzionale proprio di talune disposizioni dell'art. 64 del D.L. 112/2008 (L. 133/2008) – ha qualificato come "norme generali sull'istruzione" quelle recate dal co. 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.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Attribuzione di poteri normativi

L'art. 2 prevede l'adozione di un DPR, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia (art. 17, co. 2, L. 400/1988).

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non risultano lavori legislativi in corso sulla materia.

Formulazione del testo

All'art. 2, co. 1, lett. a), è necessario sostituire la parola "altresì", con le parole "tra l'altro".

