

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 877

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**AZZOLINA, NITTI, LATTANZIO, GALLO, TESTAMENTO, TUZI, VILLANI, ACUNZO, MELICCHIO, BELLA, CASA, CARBONARO, FRATE**

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

*Presentata il 5 luglio 2018*

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 del sovraffollamento 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 a

settembre. È esemplificativo, in questo senso, il clamoroso caso del liceo musicale «Giovanni Verga» di Modica in cui, nel settembre 2013, si è giunti al paradosso di una classe composta addirittura da 49 studenti, di cui uno disabile.

A generare tutto questo, lo ricordiamo, è una norma del 2008 a firma di Giulio Tremonti, allora Ministro dell'economia e delle finanze: 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-Tremonti ha comportato il licenziamento di ben 86.931 docenti, garantendo un risparmio di oltre 2 miliardi di euro, come si evince dalla seguente tabella, allegata nella relazione tecnica del provvedimento:

Stima alunni (dato Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 2008/2009)	7.768.506
Docenti (dato MIUR 2007/2008 attualizzato a legislazione vigente)	868.542
Rapporto alunni/docente	8,94
Retribuzione media docenti (dato MIUR)	31.630 (euro/anno).

Anno scolastico	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Stima alunni	7.768.506	7.768.506	7.768.506	7.768.506	7.768.506
Docenti	868.542	826.437	800.877	781.201	
Rapporto	8,94	9,4	9,7	9,94	
Differenze di rapporto	0,45	0,30	0,24	1,00	
Differenze annuali		-42.105	-25.560	-19.676	
Riduzioni già previste dalla legislazione vigente		-10.000	-10.000	0	
Totale		-32.105	-15.560	-19.676	
Totale nuove riduzioni cumulate		-32.105	-47.665	-67.341	

Risparmi per anno scolastico	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Euro	1.015.487.206,81	492.159.677,93	622.337.213,24

Risparmi per anno finanziario	2009	2010	2011	2012
Euro	338.495.736	1.179.540.433	1.715.092.622	2.129.984.098

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 ha poi necessitato di appositi atti normativi che lo rendessero concretamente operativo. Ed ecco che a tradurre in legge

le drammatiche e inevitabili conseguenze del piano di razionalizzazione è stato il decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, che nelle sue premesse cita appunto l'articolo 64.

Le disposizioni in questione, che, lo ricordiamo, hanno natura regolamentare e sono dunque fonti di rango secondario, hanno infatti 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, 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 massimo 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 tradurre in legge il 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 e a tutt'oggi mai realizzato.

In fase di redazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, il legislatore non ha poi tenuto conto di una serie di disposizioni normative tuttora vigenti e pienamente efficaci: ci riferiamo innanzitutto alla norma di cui al decreto del Ministro dell'interno 26 agosto 1992, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 218 del 16 settembre 1992, sulla prevenzione degli incendi, che individuava il parametro

di 26 persone per aula al fine di determinare il « massimo affollamento » ipotizzabile sui piani e complessivamente nell'edificio scolastico, in un'ottica di conformazione, in caso di emergenza, delle vie d'esodo per la messa in sicurezza del personale.

In secondo luogo, l'articolo 5 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, recante norme per l'edilizia scolastica, 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 tali norme, per poter essere sicuro 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. Il superamento di questi limiti mette chiaramente a repentaglio la sicurezza degli studenti.

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. Ricordiamo che, a fronte di circa 200.000 alunni con disabilità certificate iscritti alle scuole italiane, sono disponibili solo circa 101.000 insegnanti di sostegno, per un rapporto medio di un insegnante ogni due allievi. Inoltre, 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 o culturale. Osservando queste cifre come si può pensare che i docenti italiani riescano a garantire un'elevata qualità della didattica dovendo anche, in un contesto di sovrappollamento, 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.

Sul tema della disabilità interviene espressamente l'articolo 5, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009, stabilendo che le prime classi delle scuole di ogni ordine e grado che accolgono alunni disabili al loro interno non possono superare « di norma » il numero di 20 alunni. Eppure, nonostante le ripetute circolari emesse dal MIUR, 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.

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 sovrappollamento, proponendo un piano triennale 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 2019-2021, 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 pre-piano dei Ministri Tremonti e Gelmini, ripristinando gli oltre 86.000 posti di lavoro tagliati e consentendo così di superare quanto disposto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009.

In secondo luogo, la presente proposta di legge reca interventi mirati proprio 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, intervenendo in maniera ancora più incisiva rispetto al blando tentativo presente nella cosiddetta legge « Buona scuola », la legge 13 luglio 2015, n. 107, in cui al comma 84 dell'articolo 1 si afferma che « 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 decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, allo scopo di migliorare la qualità didattica anche in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità ».

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 infine segnalare le pronunce del tribunale amministrativo regionale (TAR) Molise, che già nel 2012 con le sentenze nn. 144 e 145 hanno 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 contenute in un decreto del Presidente della Repubblica sono a carattere generale, mentre quelle contenute in un decreto ministeriale sono speciali e dunque, per legge, non possono essere abrogate da norme generali 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 ».

## 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. Il comma 1 dell'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è sostituito dal seguente:

« 1. Ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020 sono adottati interventi e misure volti a diminuire gradualmente di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2022/2023 ».

2. All'onere derivante dall'attuazione della disposizione di cui al comma 1, pari a 338.500.000 euro per l'anno 2019, a 1.180.000.000 di euro per l'anno 2020, a 1.715.100.000 euro per l'anno 2021 e a 2.130.000.000 di euro a decorrere dall'anno 2022, si provvede:

a) quanto a 338.500.000 euro per l'anno 2019, a 1.180.000.000 di euro per l'anno 2020 e a 1.715.100.000 euro per l'anno 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;

b) quanto a 2.130.000.000 di euro a decorrere dall'anno 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui al-

l'articolo 1, comma 199, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

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 decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, ai fini di prevedere nuovi criteri per la formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado, nel rispetto dei seguenti principi:

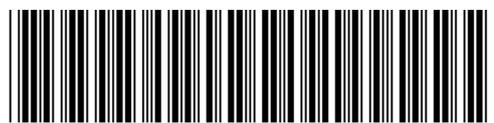
*a)* prevedere che la dotazione organica complessiva definita annualmente sia a livello nazionale che per ambiti regionali si basi, altresì, sulla distribuzione degli alunni nelle classi e nei plessi diminuendo il rapporto medio, a livello nazionale, alunni/classe di 0,40, da realizzare nel triennio 2019-2021;

*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 22, elevabile fino a 23 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 20 alunni nel caso accolgano alunni con disabilità;

*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, di norma, non inferiore a 20;

*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 20.



\*18PDL0026840\*