

**AUDIZIONE
CAMERA DEI DEPUTATI
VII COMMISSIONE ISTRUZIONE**

Sulla Proposta di legge:

AZZOLINA ed altri: "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" (877)

Roma, 13 febbraio 2019

Memoria depositata da Di.S.A.L. - Dirigenti Scuole Autonome e Libere

Premessa

Le ragioni che hanno sollecitato gli estensori della proposta di legge a promuovere una revisione del rapporto alunni/docente per classe sono, in primis, quelle di garantirne la sicurezza, l'incolumità fisica, l'igiene e la vivibilità, senza dimenticare i vantaggi legati alla qualità della didattica e a favorire una maggiore integrazione dei ragazzi disabili.

Istanze evidentemente condivisibili, ma che, per essere trattate in modo corretto e pertinente, richiedono alcune contestualizzazioni che qui di seguito si riportano, offrendoli all'approfondimento della 7^a Commissione.

La proposta di legge prevede un tetto massimo di 22 studenti per ogni classe delle scuole primarie e secondarie. Attualmente la normativa prevede che nelle scuole primarie si possano avere fino a 27 studenti per classe, numero che aumenta a 28 nella secondarie di primo grado e a 33 - con la possibilità di derogare fino a 36 - per le secondarie di secondo grado.

Considerazioni

▪ L'eccessivo affollamento delle aule verificatosi in alcuni casi può essere stato una diretta conseguenza dell'applicazione del DPR n. 81 20/03/2009 che detta norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, indicando un numero massimo di allievi in contrasto con le norme di prevenzione incendi e di funzionalità didattica. I dirigenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, compresi i dirigenti scolastici, hanno, quindi, dovuto ottemperare alla compiuta e puntuale realizzazione della conseguente razionalizzazione degli organici e conseguente rapporto alunni/docente.

▪ Nel Focus "Principali dati della scuola -Avvio Anno Scolastico 2018/2019" pubblicato dal MIUR a settembre 2018 (che si allega alla presente Memoria) si rileva che:

✓ per il 2018/2019 le studentesse e gli studenti delle scuole statali sono 7.682.635, per un totale di 370.611 classi. Di questi, 919.091 frequenteranno la scuola dell'infanzia, 2.498.521 la scuola primaria, 1.629.441 la secondaria di I grado, 2.635.582 la secondaria di II grado.

✓ il numero totale di alunni è in leggero calo: *lo scorso anno erano 7.757.849*. Tra le quattro Regioni con il decremento più consistente, le prime tre sono del Sud: - 15.534 studenti in Campania, - 12.487 in Sicilia, - 11.977 in Puglia, - 5.972 in Piemonte.

✓ sempre nella scuola statale, sono **245.723** le alunne e gli alunni *con disabilità*, un anno fa erano 234.658. Di questi, 21.434 frequenteranno la scuola dell'infanzia, 89.029 la primaria, 66.823 la secondaria di I grado, 68.437 la secondaria di II grado.

▪ Se si suddivide il totale degli alunni a.s. 2018/19 pari a 7.682.635 studenti con il numero di classi autorizzate pari a 370.611 classi si ottiene un quoziente pari a n° 20,7 alunni per classe in media: un numero medio molto lontano dal presunto 'affollamento' delle classi e prossimo al tetto massimo limite di n. 22 alunni previsto dal Progetto di legge in discussione.

▪ Le classi con un numero di alunni pari o superiore a 30 sono nel corrente a.s. circa lo 0,5% di tutte le classi attivate (370.611 classi x 0,5% = 1850 classi 'sopradimensionate') di cui alcune costituite in situazioni di emergenza dovute a problemi di sicurezza nelle scuole che hanno consigliato l'accorpamento di più alunni in aule più sicure.

- Le situazioni delle classi attualmente sovraffollate sono, inoltre, distribuite in modo disomogeneo tra ordini di scuola e territori.

Criticità

1) Nel già citato Focus “Principali dati della scuola –Avvio Anno Scolastico 2018/2019” del MIUR (allegato alla presente Memoria) a pag. 18 il Grafico n°. 4 ‘Serie storica di alunni, classi e posti comuni_aa.ss. 2011/2012 – 2018/2019’ (variazione percentuale rispetto all’a.s. 2011/2012) evidenzia che a fronte di un calo demografico in sette aa.ss. (dall’a.s. 2011/2012 all’a.s. 2018/2019’) pari al 2% si è riscontrato un incremento di classi pari a 1,5%: un dato che fa presumere nei prossimi aa.ss. la costituzione di classi numericamente più adeguate. Il dato del decremento della natalità previste per i prossimi anni a partire dalle prime classi del I ciclo influirà, inoltre, ulteriormente alla contrazione del numero di alunni per classe via via nei due cicli di istruzione.

2) La proposta di legge in discussione prescrive all’art. 1 una programmazione finanziaria a carico del Fondo a decorrere dal prossimo triennio per il quale la Legge 30.12. 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) ha già fissato le coperture finanziarie per la scuola le quali non tengono conto della proposta in oggetto. Per questa ragione la discussione del Progetto di legge, al di là del merito, si ritiene che debba essere sostanziata da uno studio tecnico-finanziario che sostanzi il rapporto costi/benefici a supporto delle decisioni da intraprendere nel merito.

3) Si rappresenta, infine, ai proponenti della Proposta di legge che non è solo la questione numerica da prendere in questione, ma l’intera visione didattica – organizzativa quella a cui occorre fare riferimento, guardando anche ad esperienze di altri stati europei dove sono previste più ore di studio e di presenza a scuola e modelli diversi di organizzazione didattica. In tali esperienze non è certo un problema di numero di allievi per classe, visto che negli altri Stati europei ci sono classi anche da 35 o 40 persone: si tratta, appunto, di diverse organizzazione degli spazi, della presenza di più laboratori e palestre e un sistema più articolato d’ insegnamento.

Una ricerca

Un supporto alla soluzione del problema delle classi sovraffollate giunge dall’analisi con cui alcuni ricercatori dell’Istituto dei sistemi complessi del Consiglio nazionale delle ricerche (Isc-Cnr) che hanno messo a punto un metodo per ottimizzare la posizione delle scuole primarie nel territorio italiano sulla base della densità abitativa e delle caratteristiche del territorio. Lo studio è stato pubblicato su ‘Nature Scientific Reports’. E’ stata presa in esame la grandezza degli edifici scolastici, la loro distribuzione sul territorio nazionale e il numero degli alunni nelle scuole in relazione alla popolazione residente e alle caratteristiche delle diverse aree geografiche, al fine di individuarne le criticità. Lo studio ha evidenziato che il numero degli iscritti in ciascuna scuola cresce in modo indipendente dalla sua dimensione, secondo la legge di Gibrat, la quale afferma che indipendentemente dalle condizioni iniziali legate al territorio e alla popolazione, i tassi di crescita delle scuole seguono lo stesso legge di crescita ‘lognormale’. Questa osservazione suggerisce che scuole piccole montane e scuole piccole nei grandi centri abitati crescono allo stesso modo.

Il nostro sistema scolastico nella sua evoluzione storica ha trovato un equilibrio seguendo due differenti regimi: nelle zone pianeggianti e altamente popolate come alcune aree metropolitane si è preferito insediare plessi scolastici di dimensione maggiore che interagiscono tra loro. Nelle aree montane e appenniniche sono sparse sul territorio scuole più piccole permettendo così agli studenti dei piccoli centri montani di usufruire dei servizi scolastici.

L’analisi può essere quindi utile ai decisori politici per migliorare l’offerta alle famiglie del sistema scolastico. Al pari di altri sistemi complessi, come città o imprese, la dimensione delle scuole primarie è governata da una ‘legge a potenza’: una relazione tra la grandezza delle scuole che presenta caratteristici tratti di stabilità e spiega perché il sistema scolastico mantiene una forte eterogeneità, nonostante i passati tentativi legislativi tesi ad accrescere il numero degli studenti nelle classi (Dm 331/1998 e Dpr 81/2009) e a ridurre il numero delle scuole montane più piccole tramite accorpamenti.

Proposte

- L’analisi delle considerazioni e criticità sopraesposte fa ritenere a DiSAL che quello del sovraffollamento delle classi non rappresenti nel breve periodo un problema di dimensioni allarmanti e che la proposta di legge in esame, pur ispirata ad istanze condivisibili, non abbia caratteristiche di urgenza.
- Occorre, inoltre, tenere in conto variabili di sistema che vanno profilandosi e che avranno sicuramente influenza sulla consistenza delle classi e degli organici docenti: il decremento della natalità e, quindi, la modifica dei flussi demografici, l’andamento dei flussi migratori, la riqualificazione di molti edifici scolastici a seguito degli ultimi investimenti per il Piano sicurezza, l’iter normativo legato all’attribuzione di spazi di

autonomia alle regioni Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia che potranno giocare un ruolo significativo sulla organizzazione del sistema scolastico.

▪ Prima di proseguire la discussione sulla proposta di legge in esame si suggerisce alla Commissione di acquisire quei dati tecnici e statistici utili ad una progettazione normativa coerente e di attendere attendesse gli esiti del processo di riconoscimento di forme di autonomia differenziata alle regioni di cui sopra.

====

Si auspica, in forza delle ragioni esposte nella presente Memoria, che la materia oggetto della Proposta di Legge Azzolini ed altri venga ulteriormente approfondita in sede di VII Commissione e tenga conto delle considerazioni e proposte sopraesposte.

Milano, 13 febbraio 2019

Allegato:

Principali dati avvio a.s. 2018/19 - MIUR