



RELAZIONE IN RIFERIMENTO ALLA PROPOSTA DI LEGGE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI N. 877/2018

Con la proposta di legge n. 877 del 5 luglio 2018, recante la modifica dell'art. 64 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, avente ad oggetto le disposizioni concernenti la formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado, gli autori della stessa mirano ad affrontare il gravoso problema dell'affollamento delle cd. "classi pollaio", ritenuta una delle emergenze della scuola pubblica italiana.

La FIRST, non può che condividere l'impostazione generale della detta proposta e in particolare dell'art. 2, comma 1, lettera c) che prevede "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 accolgono alunni con disabilità".

In tale senso, la FIRST, ritiene necessario ripercorrere l'iter legislativo, anche regolamentare, che ha portato a oggi al superamento di tale limite, analizzandone le lacune normative che hanno determinato nel tempo un intervento giurisprudenziale mirato a ristabilire la legalità in ordine alla composizione delle classi, ove sono presenti alunni con disabilità.

Tuttavia, occorre evidenziare che, nonostante i ripetuti richiami della giurisprudenza amministrativa al rispetto del limite dei 20 alunni per classe, si registra costantemente il superamento del detto limite, lasciando sostanzialmente alle famiglie l'oneroso fardello di ricorrere al TAR competente al fine di fare ripristinare il limite numerico sopra indicato.

Il tutto è avvenuto ed avviene, pur in presenza di un quadro normativo "chiaro", ma che tuttavia evidentemente necessita di interventi normativi che di fatto "impediscono" alla radice ogni forma di "discrezionalità" nella formazione delle classi.



I

IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE

La proposta di legge correttamente richiama addebita al D.L. 2008 n. 112, conv. in legge 2008 n. 133, art. 64 e al successivo decreto di attuazione DPR del 20.03.2009, n. 81, la ragione prima della costituzione delle “cd. classi pollaio”.

Tuttavia, la FIRST, ricorda che ancora prima della detta normativa, il legislatore era intervenuto con la legge 4 agosto 1977, n. 517 “*Norme sulla valutazione degli alunni e sull’abolizione degli esami di riparazione, nonché norme di modifica dell’ordinamento scolastico*”, il cui art. 7, comma 2 prevedeva che : “*Le classi che accolgono alunni con disabilità sono costituite con un massimo di 20 alunni. In tali classi devono essere assicurati la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio - psico - pedagogico e forme particolari di sostegno, secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti, nei limiti delle relative disponibilità di bilancio e sulla base del programma predisposto dal consiglio scolastico distrettuale*”.

La FIRST, rileva come, salvo errori, tale disposizione non risulta essere stata abrogata da un’altra disposizione di legge, vedremo dopo la rilevanza.

Pertanto, a tenore dell’art. 7, “*nessun margine di discrezionalità*” (“*sono costituite*”) era lasciato alla formazione delle classi, laddove accoglievano alunni con disabilità.

DPR 20.03.2009, n. 81, di attuazione dell’art. 64 del D.L. 2008/112, convertito in legge 2008 n. 133.

L’art. 5, comma 2 del citato DPR stabilisce: “*Le classi iniziali delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado, ivi comprese le sezioni di scuola dell’infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma, con non più di 20 alunni, purchè sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità e purchè il progetto articolato di integrazione definisca espressamente le strategie e le metodologie adottate dai docenti della classe, dall’insegnante di sostegno, o di altro personale operante nella scuola*”.

L’art. 4 del DPR prevede la possibilità di derogare nella misura del 10 per cento, al numero massimo e minimo di alunni per classe.

Ora, la prima osservazione che viene in rilievo leggendo l’art. 5 del DPR citato, è che la norma dal punto di vista del suo₂significato letterale è stata scritta

DECRETO 686 DEL 21/09/2017 ACCREDITAMENTO ALL'OSSERVATORIO PERMANENTE PER L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEL MIUR

Sede Legale: via Tommaso Inghirami 52, 00179 Roma

C.F.97939070583

www.firstfederazione65.it

firstfederazione65@gmail.com - first65@pec.it



malissimo, infatti ha dato vita nel tempo ad un contezioso corposo.

Infatti, è apparso che il legislatore abbia lasciato la porta aperta a margini di discrezionalità nella formazione delle classi che accolgono alunni con disabilità, “20 alunni di norma” recita il comma 2.

A ciò si aggiunga la possibilità, una volta definito l’organico della classe, di poterlo aumentare del 10 per cento rispetto al limite massimo o minimo previsto, che nel caso di una classe di 20 alunni, porterebbe la stessa a 22 alunni.

In realtà, come vedremo dopo, la norma è stata interpretata nel senso che il limite massimo è quello di 20 alunni, è la deroga a tale consistenza numerica, salva la maggiorazione del 10 per cento di cui all’art. 4, è legata alla possibilità di comprovare il superamento del limite attraverso la predisposizione di un progetto articolato di integrazione, tale da consentire appunto il detto superamento.

In verità la norma è talmente scritta male che sembrerebbe dire una cosa diversa, ma quella sopra riportata è l’interpretazione che la giurisprudenza amministrativa ha costantemente attribuito.

Tuttavia, la FIRST rileva che se nessuna disposizione ha abrogato, attraverso una fonte giuridica di pari rango, l’art. 7 della legge 517 del 1977, ci troveremmo davanti ad un paradosso non consentito dal nostro ordinamento, costituito dal fatto che una disposizione di rango inferiore, quale è il DPR 2009 n. 81, avrebbe dettato disposizioni in contrasto con un articolo di legge, l’art. 7, contenuto in un testo di legge.

La differenza non è di poco conto, ove solo si consideri che l’art. 5, è formulato in modo tale da aprire a margini di discrezionalità e unitamente all’art. 4 può portare a sfiorare persino il limite massimo di 20 alunni per classe, laddove, invece, l’art. 7 della legge 1977 n. 517, non lasciava margini di discrezionalità: le classi dove vi erano alunni con disabilità “sono” (quindi devono), essere costituite da 20 alunni!

Pertanto la FIRST chiede alla Commissione di verificare in primo luogo l’impianto normativo esistente, anche ai fini della formulazione della proposta di legge finale.

II

LE INCERTEZZE GENERATE DALL’ART. 5 DEL DPR 2009 N. 81 - IL CONTENZIOSO GENERATO.

Come abbiamo detto sopra, la disposizione sopra citata è scritta purtroppo male ed ha generato nel tempo un contenzioso giudiziario costante, che per la verità ha

DECRETO 686 DEL 21/09/2017 ACCREDITAMENTO ALL’OSSERVATORIO PERMANENTE PER L’INCLUSIONE SCOLASTICA DEL MIUR

Sede Legale: via Tommaso Inghirami 52, 00179 Roma

C.F.97939070583

www.firstfederazione65.it

firstfederazione65@gmail.com - first65@pec.it



visto sempre soccombente il MIUR.

Il contenzioso azionato su ricorso delle famiglie ha sempre riguardato il superamento del limite numerico di 20 alunni per classe, in alcuni casi si è assistito anche a classi con 4 alunni con disabilità, in assenza di qualsivoglia progetto di integrazione che giustificasse la deroga.

La giurisprudenza amministrativa intervenuta, oltre a chiarire il contenuto della disposizione di cui all'art. 5, comma 2 DPR 81/2009, ha pure spiegato come la necessità del limite di 20 alunni *"rappresenti il giusto punto di equilibrio tra le esigenze di inserimento sociale dell'alunno con disabilità, (che verrebbero certamente frustate da affollamenti di alunni oltre il limite consentito), e allo stesso tempo la possibilità di offrire un adeguato apporto formativo agli allievi normodotati che frequentino la stessa classe"* (si veda Tar. Reggio Calabria Sez I 2014 n. 246).

La FIRST concorda totalmente con la giurisprudenza del TAR Reggio Calabria, l'esperienza concreta sul campo infatti ci restituisce un indiscutibile conferma della necessità di un ambiente di classe che non può oggettivamente essere sovraffollato oltre i numeri sopra indicati. Ciò costituisce un doppio pregiudizio, sia nei confronti dell'alunno con disabilità e i suoi bisogni diversi, sia nei confronti dei compagni di classe.

Invero non è possibile, o quanto meno reso molto complicato è difficile, il percorso di inclusione scolastica dell'alunno con disabilità in un contesto di *"classi pollaio"*, perché oggettivamente limitati sono gli spazi di apprendimento, limitato diventa anche il contesto scolastico inclusivo dove l'alunno con disabilità ha difficoltà ad adattarsi e rapportarsi con i suoi compagni di classe e, a loro volta, questi ultimi nei suoi confronti. Nel senso che il limite di 20 alunni per classe può essere derogato solo in presenza di una esplicita e motivata esigenza di tale consistenza numerica, in rapporto all' esigenza degli alunni con disabilità e in presenza di uno specifico progetto articolato di integrazione scolastica, si vedano per tutte (Tar Salerno, Sez. II, 2014 n. 1214; Tar Firenze sez. I 2018/1581; Tar Firenze sez. I, 20128/1173).

III

LE PROPOSTE DELLA FIRST IN ORDINE AL PROGETTO DI LEGGE N. 877

Alla luce di quanto esposto, in ordine alla bozza del progetto di legge n. 877, la FIRST ne condivide il contenuto e l'impellente necessità di intervenire definitivamente con norme chiare e univoche.

4

DECRETO 686 DEL 21/09/2017 ACCREDITAMENTO ALL'OSSERVATORIO PERMANENTE PER L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEL MIUR

Sede Legale: via Tommaso Inghirami 52, 00179 Roma
C.F.97939070583
www.firstfederazione65.it
firstfederazione65@gmail.com - first65@pec.it



In tal senso, fermo restando quanto sopra esposto in ordine alla vigenza dell'art. 7 della legge 1977, n. 517, l'art. 2, comma 1, lett.c) della proposta di legge, va nella giusta direzione, cioè quella di creare "un obbligo" non derogabile di formare classi di non più di 20 alunni che accolgono alunni con disabilità.

Rimarrebbe da precisare la circostanza relativa al fatto che in nessun caso nella stessa classe possano coesistere due o più alunni con disabilità grave, applicandosi il limite dei 20 alunni al caso in cui vi sia un solo alunno con disabilità grave.

Non vorremmo, infatti, che pur rispettando il limite dei 20 alunni all'interno della classe, oltre all'alunno con disabilità grave vi fosse un sovra affollamento di alunni con disabilità lieve, come sovente capita di osservare nella prassi.

Infatti, anche tale ipotesi è pregiudizievole ai fini dell'inclusione scolastica, a maggiore ragione se si tiene conto della carenza cronica, stabile, ed effettiva delle figure che dovrebbero supportare gli alunni con disabilità e cioè docenti di sostegno, (una storica nota dolente), assistenti all'autonomia e comunicazione, (anche qui siamo in presenza di una situazione drammatica per molti alunni), di assistenti all'igiene personale, (per alcune tipologie di disabilità grave), al trasporto e all'abbattimento delle barriere architettoniche e all'accessibilità in genere.

Pertanto riteniamo che vado disciplinata bene la composizione numerica della classe anche in presenza degli alunni con disabilità lieve che spesso lieve non è.

FIRST

Federazione Italiana Rete Sostegno
e Tutela Diritti delle Persone con
Disabilità, già rete dei 65 movimenti

Il Presidente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Quindici', is written over a circular stamp or seal.

DECRETO 686 DEL 21/09/2017 ACCREDITAMENTO ALL'OSSERVATORIO PERMANENTE PER L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEL MIUR

Sede Legale: via Tommaso Inghirami 52, 00179 Roma

C.F. 97939070583

www.firstfederazione65.it

firstfederazione65@gmail.com - first65@pec.it