

Gentilissimi,
in allegato la proposta sul dimensionamento delle classi discussa nell'ultima seduta di luglio scorso
del Tavolo Tecnico Permanente dell'Istruzione.

Cordialmente

Giacomo Cuscunà
Presidente ANIEF Oristano

tel. 3346894283

oristano@anief.net
oristano@pec.anief.net

ALLA CORTESE ATTENZIONE DI:

TAVOLO TECNICO PROVINCIALE PERMANENTE PER L'ISTRUZIONE

Presidente Provincia Oristano - Dott. Paolo Pireddu
Vice Presidente Provincia Oristano - Dott. Claudio Pinna
Responsabile Uff. Rete Scolastica e Welfare - Dott.ssa Manuela Obinu
Dirigente del settore AA. GG. - Dott.ssa Anna Paola Maria Iacuzzi

Oggetto: Proposta di atto di indirizzo in materia di formazione delle classi, complessità educativa e determinazione dell'organico – Trasmissione alla Conferenza Provinciale della Rete Scolastica della Provincia di Oristano

I sottoscritti

Giacomo Cuscunà, Presidente ANIEF Oristano,
David Puggioni, Referente per l'inclusione del tavolo tecnico permanente,

sottopongono all'attenzione del Tavolo Tecnico Provinciale Permanente per l'Istruzione la presente proposta, affinché, ove condivisa, possa essere trasmessa alla Conferenza Provinciale della Rete Scolastica della Provincia di Oristano e successivamente portata all'attenzione della Regione Autonoma della Sardegna e delle competenti amministrazioni statali.

PREMESSO CHE

La provincia di Oristano, come gran parte della Sardegna, è interessata da un processo strutturale di riduzione della popolazione scolastica, determinato dalla progressiva diminuzione della natalità, dallo spopolamento di numerosi territori e dalla mobilità della popolazione più giovane.

La diminuzione del numero complessivo degli alunni viene necessariamente considerata nei processi di programmazione della rete scolastica e di determinazione degli organici.

Tale fenomeno, tuttavia, non dovrebbe essere interpretato esclusivamente come una ragione per ridurre progressivamente l'offerta e le risorse destinate alla scuola.

La contrazione demografica può infatti rappresentare anche un'opportunità per ripensare l'organizzazione scolastica, favorendo classi meno numerose, una maggiore personalizzazione dell'insegnamento, condizioni più efficaci di inclusione, una maggiore continuità educativa e un più incisivo contrasto alla dispersione scolastica.

La qualità dell'ambiente di apprendimento non dipende, infatti, esclusivamente dal numero degli studenti presenti in una classe, ma anche dalla complessità educativa, didattica, relazionale e sociale del gruppo classe.

Una classe numericamente contenuta può presentare un livello di complessità significativamente maggiore rispetto a una classe più numerosa ma caratterizzata da bisogni educativi meno articolati.

Si ritiene pertanto necessario affiancare al criterio quantitativo della numerosità un'ulteriore prospettiva, capace di considerare la concreta composizione dei gruppi classe e il carico educativo e organizzativo che essa determina.

CONSIDERATO CHE

- L'articolo 3 della Costituzione sancisce il principio di uguaglianza sostanziale e impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.
- L'articolo 34 della Costituzione stabilisce che la scuola è aperta a tutti e riconosce l'istruzione quale fondamentale strumento di promozione della persona.
- L'articolo 117 della Costituzione disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, riservando allo Stato, tra l'altro, le norme generali sull'istruzione e l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato.
- Il D.P.R. 20 marzo 2009, n. 81, all'articolo 5, comma 2, prevede che le classi iniziali delle scuole di ogni ordine e grado che accolgono alunni con disabilità siano costituite, di norma, con non più di 20 alunni, a condizione che sia motivata la necessità di tale consistenza in rapporto alle esigenze formative dell'alunno e che siano definite le strategie e le metodologie necessarie all'integrazione.

La medesima disposizione colloca tale previsione all'interno del quadro delle dotazioni organiche complessivamente determinate a livello statale.

È opportuno rilevare, inoltre, come nella prassi interpretativa e applicativa della disciplina sulla formazione delle classi sia frequentemente ricorsa la distinzione tra le situazioni di cui all'articolo 3, comma 1, e quelle di cui all'articolo 3, comma 3, della Legge 5 febbraio 1992, n. 104, associando alle prime una numerosità delle classi tendenzialmente più elevata e alle seconde il limite di 20 alunni.

Tale distinzione, pur essendo ampiamente presente nella prassi scolastica e amministrativa, non deve essere confusa con il dato letterale dell'articolo 5 del D.P.R. 81/2009, che non introduce una disposizione automatica fondata esclusivamente sulla distinzione tra comma 1 e comma 3 dell'articolo 3 della Legge 104/1992, ma collega la formazione delle classi con un numero non superiore a 20 alle esigenze formative e alle condizioni previste dalla stessa disposizione.

Il dato appare particolarmente significativo ai fini della presente proposta.

L'ordinamento riconosce infatti già che la composizione di una classe non possa essere valutata esclusivamente attraverso il numero degli alunni, ma debba tenere conto delle condizioni educative e delle esigenze formative presenti.

Tale principio, tuttavia, viene oggi applicato principalmente in relazione alla presenza di alunni con disabilità e non restituisce adeguatamente la complessità determinata dalla contemporanea presenza di differenti bisogni educativi.

- La Legge 8 ottobre 2010, n. 170, riconosce agli studenti con disturbi specifici di apprendimento il diritto a forme di didattica individualizzata e personalizzata, all'impiego di strumenti compensativi e all'adozione di misure dispensative, nonché a modalità adeguate di verifica e valutazione.
- La Direttiva Ministeriale 27 dicembre 2012 ha successivamente ampliato il quadro dei Bisogni Educativi Speciali, ricomprendendovi, oltre alla disabilità e ai disturbi specifici di apprendimento, i disturbi evolutivi specifici e le situazioni di svantaggio sociale, culturale, linguistico ed economico.
- La Circolare Ministeriale n. 8 del 6 marzo 2013 ha fornito indicazioni operative in merito alla presa in carico degli alunni con bisogni educativi speciali e alla personalizzazione dei percorsi didattici.
- Il D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 66, come modificato dal D.Lgs. 7 agosto 2019, n. 96, ha ulteriormente consolidato il principio secondo cui l'inclusione scolastica costituisce una dimensione fondamentale dell'azione educativa e responsabilità dell'intera comunità scolastica.

È pertanto necessario distinguere due piani.

Da un lato, DSA, BES e disabilità non sono condizioni giuridicamente equivalenti e non possono essere trattati come tali.

Dall'altro, la diversa qualificazione giuridica non significa che tali condizioni siano prive di conseguenze sul piano organizzativo, didattico e relazionale.

Uno studente con DSA, ad esempio, non determina oggi automaticamente una riduzione del numero massimo degli alunni della classe, ma la sua presenza può richiedere interventi di personalizzazione, strumenti compensativi, misure dispensative e una diversa organizzazione dell'attività didattica.

Analogamente, le situazioni riconducibili all'area dei BES possono richiedere interventi educativi e organizzativi significativi.

Ne consegue che il fatto che una determinata condizione non determini oggi automaticamente una riduzione della numerosità della classe non significa che essa non possa concorrere alla complessità educativa del gruppo classe.

RILEVATO CHE

L'attuale sistema di formazione delle classi è fondato prevalentemente su parametri numerici e non dispone di un criterio organico attraverso il quale valutare la complessità complessiva del gruppo classe.

La presenza contemporanea di più fattori di fragilità può infatti determinare un livello di complessità significativamente superiore a quello desumibile dal solo numero degli studenti.

Tra tali fattori possono rientrare, a titolo esemplificativo:

- la presenza di alunni con disabilità;
- la presenza di studenti con DSA;
- la presenza di altri studenti con BES;
- situazioni di svantaggio socioeconomico, culturale o linguistico;
- elevata mobilità degli studenti;
- frequenza irregolare;
- situazioni di rischio di dispersione scolastica;
- particolari condizioni relazionali o comportamentali;
- caratteristiche territoriali e sociali del contesto nel quale opera la scuola;
- ulteriori condizioni oggettivamente rilevanti per il funzionamento educativo e didattico della classe.

Tali elementi non possono essere semplicemente sommati secondo una logica meramente quantitativa.

Tre DSA non equivalgono necessariamente a tre unità di complessità e una singola certificazione non può, da sola, descrivere il funzionamento di un intero gruppo classe.

Occorre invece considerare la combinazione dei diversi fattori e il loro effettivo impatto sulla progettazione educativa, sull'organizzazione didattica e sulla gestione delle dinamiche relazionali.

Da questa esigenza nasce la proposta di introdurre, in via sperimentale, il concetto di Classe ad Elevata Complessità Educativa – CECE.

La CECE non dovrebbe costituire una nuova categoria giuridica riferita agli studenti né determinare automaticamente diritti individuali sulla base di una diagnosi o di una certificazione.

Dovrebbe invece rappresentare uno strumento organizzativo destinato a descrivere il profilo complessivo di una classe, attraverso indicatori plurimi, oggettivi, documentabili e verificabili.

In altri termini, non si propone di sostituire alla logica del “numero degli alunni” una logica del “numero delle certificazioni”.

Si propone di affiancare al dato numerico la valutazione della complessità educativa effettiva del gruppo classe.

RICHIAMATO INOLTRE CHE

- La Regione Autonoma della Sardegna esercita competenze rilevanti nella programmazione territoriale e nel dimensionamento della rete scolastica, nel quadro del riparto costituzionale delle competenze e della normativa statale vigente.
- La Corte costituzionale, con la sentenza n. 168 del 2024, ha ribadito i limiti entro i quali la Regione può esercitare tali competenze, evidenziando in particolare la necessità di rispettare il contingente di personale statale e le competenze riservate allo Stato in materia di organizzazione del personale e norme generali sull'istruzione.

La presente proposta non intende pertanto attribuire alla Regione il potere di modificare unilateralmente i parametri nazionali relativi alla formazione delle classi o di determinare autonomamente nuovi contingenti di personale statale.

Al contrario, si propone che la dimensione provinciale e regionale divenga il luogo nel quale elaborare, promuovere e sostenere una sperimentazione da sottoporre alle competenti amministrazioni statali, attraverso gli strumenti normativi e amministrativi ritenuti di volta in volta necessari.

Il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, prevede inoltre strumenti di promozione e realizzazione di iniziative finalizzate all'innovazione e alla sperimentazione, secondo le procedure e i limiti stabiliti dalla normativa vigente.

SI PROPONE

Al Tavolo Tecnico Provinciale Permanente per l'Istruzione di valutare la presente proposta e, ove condivisa, di trasmetterla alla Conferenza Provinciale della Rete Scolastica della Provincia di Oristano, affinché possa costituire oggetto di specifico atto di indirizzo.

In particolare, si propone di:

1. riconoscere la progressiva riduzione della popolazione scolastica non esclusivamente come fattore di razionalizzazione della rete, ma anche come possibile opportunità per migliorare il rapporto numerico tra studenti e docenti e favorire condizioni più efficaci di apprendimento e inclusione;
2. promuovere l'elaborazione di un modello sperimentale denominato "Classi ad Elevata Complessità Educativa – CECE";
3. precisare che la CECE costituisce esclusivamente uno strumento sperimentale di carattere organizzativo e non una nuova categoria giuridica o certificativa riferita agli studenti;
4. costituire un gruppo tecnico incaricato di definire un sistema multidimensionale di indicatori per la rilevazione della complessità educativa delle classi;
5. affidare l'elaborazione della griglia operativa per la classificazione CECE a un gruppo di lavoro multidisciplinare, composto da docenti, dirigenti scolastici, specialisti dei servizi socio-sanitari, esperti di valutazione educativa e rappresentanti delle associazioni delle famiglie, con il compito di definire indicatori, pesi, soglie di attivazione e documentazione richiesta, nel rispetto dei principi di oggettività, trasparenza e verificabilità;
6. includere tra gli indicatori, senza automatismi e senza alcuna equiparazione giuridica tra condizioni differenti, la presenza e la rilevanza educativa e organizzativa di:
 - alunni con disabilità;
 - studenti con DSA;
 - altri BES;
 - situazioni di svantaggio socioeconomico, culturale o linguistico;
 - rischio di dispersione;
 - frequenza irregolare;
 - mobilità scolastica;
 - particolari condizioni relazionali;

- caratteristiche del contesto territoriale;
7. prevedere che la classificazione CECE sia determinata non dal semplice numero delle condizioni presenti, ma dalla loro combinazione, intensità e incidenza complessiva sul funzionamento educativo, didattico e organizzativo della classe;
 8. promuovere una sperimentazione territoriale triennale nella provincia di Oristano, da realizzare previo coinvolgimento e autorizzazione delle competenti amministrazioni statali per gli aspetti che incidono sui parametri nazionali di formazione delle classi e sulla determinazione degli organici;
 9. prevedere, nell'ambito della sperimentazione e nei limiti degli atti autorizzativi necessari, specifiche misure organizzative per le classi riconosciute ad elevata complessità, tra cui:
 - riduzione del numero massimo di alunni;
 - adeguamento delle risorse professionali;
 - maggiore stabilità degli organici;
 - rafforzamento della continuità didattica;
 - adeguata disponibilità di personale docente e ATA in rapporto alle esigenze rilevate; individuare nella continuità didattica e nella stabilità delle équipes educative elementi qualificanti della sperimentazione, soprattutto nei contesti caratterizzati da maggiore fragilità;
 10. prevedere un sistema di monitoraggio indipendente, attraverso indicatori quantitativi e qualitativi relativi, tra gli altri, a:
 - successo formativo;
 - frequenza;
 - dispersione e abbandono;
 - partecipazione;
 - benessere scolastico;
 - inclusione;
 - continuità didattica;
 - efficacia della personalizzazione;
 - sostenibilità organizzativa;
 11. predisporre una relazione annuale sull'andamento della sperimentazione e una valutazione conclusiva al termine del triennio;
 12. chiedere alla Regione Autonoma della Sardegna, nell'ambito delle proprie competenze, di sostenere istituzionalmente la proposta e di promuoverne la trasmissione al Ministero dell'Istruzione e del Merito e alle altre amministrazioni competenti;
 13. utilizzare gli esiti della sperimentazione, qualora positivi, per elaborare una proposta di revisione dei criteri nazionali di formazione delle classi, introducendo accanto al parametro numerico una valutazione strutturata della complessità educativa.

OBIETTIVO

La presente proposta non intende introdurre un privilegio territoriale né una deroga permanente a favore delle istituzioni scolastiche della provincia di Oristano.

L'obiettivo è verificare se una parte delle risorse rese potenzialmente disponibili dalla progressiva riduzione della popolazione scolastica possa essere utilizzata non semplicemente per ridurre la spesa o adeguare meccanicamente gli organici, ma per migliorare la qualità dell'istruzione e dell'inclusione.

La questione centrale è dunque superare una lettura esclusivamente quantitativa della classe.

Una classe non è soltanto un insieme di alunni.

È un sistema educativo nel quale interagiscono bisogni individuali, dinamiche relazionali, condizioni sociali, esigenze didattiche e caratteristiche del territorio.

L'ordinamento già riconosce, nel caso della disabilità, che determinate condizioni possano giustificare una diversa numerosità delle classi.

La proposta CECE intende compiere un passo ulteriore: non sostituire un automatismo con un altro, ma introdurre un criterio più razionale, nel quale sia la complessità complessiva della classe, adeguatamente documentata e valutata, a orientare le scelte organizzative.

La provincia di Oristano, proprio in ragione della sua dimensione territoriale e delle dinamiche demografiche che la caratterizzano, può rappresentare un contesto idoneo per avviare una sperimentazione controllata, misurabile e replicabile.

L'obiettivo finale è trasformare una criticità — la progressiva diminuzione della popolazione scolastica — in un'occasione di innovazione.

Meno studenti non deve necessariamente significare meno scuola.

Può significare, se adeguatamente governato, classi meno numerose, maggiore personalizzazione, più inclusione, maggiore continuità e una scuola maggiormente capace di rispondere alla complessità reale dei propri studenti.

Oristano, 07/09/2026

Giacomo Cuscunà
Presidente ANIEF Oristano

David Puggioni
Referente per l'inclusione del Tavolo Tecnico permanente dell'Istruzione