

Roma, 25 luglio 2022

Al Tavolo Permanente Per il Partenariato Economico  
e Sociale

c.a. Coordinatore Prof. Tiziano Treu

**OGGETTO: Osservazioni scritte relative all'approfondimento sui temi oggetto dell'informativa del  
Ministro dell'Istruzione Patrizio Bianchi in merito all'attuazione del PNRR**

Gent.mo Prof. Treu,

in merito alla riunione di codesto Tavolo di Partenariato concernente l'oggetto, si inviano le osservazioni scritte dell'Osservatorio Civico PNRR e, per quanto di competenza, si rappresenta quanto segue.

**RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA SCOLASTICO**

La legge di Bilancio 2022 ha sancito che *"si estende anche agli aa. ss. 2022/23 e 2023/24 la norma che prevede la riduzione da 600 a 500 del numero minimo di alunni per l'assegnazione alla scuola della dirigenza scolastica e del DSGA"* (Art. 1, comma 343): nel prorogare per altri due anni la disposizione che conferma la dirigenza scolastica nelle scuole con 500 alunni, di fatto, si determina la revisione dei parametri per l'attribuzione della dirigenza scolastica.

Si tratta di un percorso previsto anche nel PNRR al punto 3.1, *Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico*, dove si prevede un intervento sulla riduzione del numero degli alunni per classe e sul dimensionamento della rete scolastica.

A tal proposito e con la finalità di garantire l'ottimale funzionamento delle istituzioni scolastiche sarebbe opportuno procedere come segue:

- **tornare in modo permanente e strutturale ai parametri definiti dal regolamento sul dimensionamento DPR 233/1998**, il quale fissava a 500 il numero minimo e a 900 il numero massimo di alunni per garantire l'efficace esercizio dell'autonomia scolastica;
- **riservare una particolare attenzione alle aree interne**, nelle quali si riscontrano le maggiori difficoltà, tenendo ben presente che i piccoli comuni e le zone montane non possono sottostare a normative standardizzanti ed omologanti, ma necessitano obbligatoriamente di interventi mirati e rispondenti alle specifiche criticità. **Questo aspetto dovrebbe prevedere, conseguentemente, ancora di più in questi contesti, una riduzione del numero di alunni per ciascuna istituzione scolastica.**

Inoltre, appare opportuno evidenziare quanto disposto ex art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, a firma del Ministro Tremonti, convertito con legge n.133/2008, in base al quale è stato incrementato di un punto, nel triennio 2009/2011, il rapporto alunni/docente per classe (dall'8,94 del 2008 al 9,94 del 2011).

L'effetto immediato di tale disposizione è stata la perdita di più di 86.000 posti da insegnanti ed un incremento del numero degli studenti per classe, fino al raggiungimento degli attuali, inaccettabili livelli.

Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009 ha tradotto in legge le conseguenze del piano di razionalizzazione che l'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 già prevedeva.

Attualmente le scuole secondarie di secondo grado possono comporre classi fino ad un numero di 30 studenti e arrivare fino a 33, in applicazione della norma che ne prevede un incremento del 10%;

**Ridurre il numero degli alunni per ogni classe è dunque un'urgenza inderogabile e prioritaria** per garantire qualità alla didattica, che risulterà dunque più efficace e maggiormente rispondente **alle esigenze di apprendimento degli studenti, permettendo inoltre piena integrazione dei ragazzi/e disabili.**

Tutto ciò premesso, risulta urgente e necessario:

- **revocare l'art. 64 del decreto-legge 112/2008**, norma madre che ha generato il sovraffollamento, per tornare alla situazione precedente al piano dei ministri Tremonti e Gelmini;
- **ripristinare gli oltre 86.000 posti di insegnanti**, tagliati dal DPR 81/2008 consentendo compresenze, orari distesi, tempi lunghi, dialogo pedagogico;
- **prevedere che il numero minimo di alunni per classe possa essere inferiore ai limiti previsti dalla legge**, per alcuni specifici contesti territoriali (aree montane o isolate, piccoli comuni, aree isolate), valicando i rigidi limiti imposti dagli indici di natalità e dal calo demografico;
- **prevedere un ulteriore abbassamento del numero degli alunni per classe** nelle scuole di ogni ordine e grado **a 22 unità e a 20 in presenza di un bambino/studente disabile.**

La normativa, ma soprattutto chi progetta o attua i criteri della sua applicazione, dovrebbe perseguire un principio di stabilità per i territori, attribuendo un ruolo centrale a enti locali, province, comuni, associazioni di comuni, senza sottostare alla "dittatura della demografia".

Considerato dunque il ruolo e il contributo di ANCI, UPI ed UNCEM sarebbe inoltre importante chiedere agli stessi di tracciare una "**mappatura delle carenze**", così da creare una risposta concreta ed efficace alle reali esigenze del territorio ed anche un tracciamento della dispersione scolastica, per avere un'analisi puntuale della situazione ed una conseguente capacità di intervento al fine di contrastarla.

È suggeribile, infine, un'azione di concerto e di **intesa tra le istituzioni locali e le famiglie**, al fine di definire complessivamente un quadro dettagliato dei fabbisogni del territorio e dei soggetti che lo abitano.

Oltre ciò, si rappresenta altresì che, ex articolo 1, comma 1, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) si è posto l'obiettivo di "*affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza e innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti, rispettandone i tempi e gli stili di apprendimento, per contrastare le diseguaglianze socio-culturali e territoriali, per prevenire e recuperare l'abbandono e la dispersione scolastica*", nonché "*per realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva, per garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo*".

Per fronteggiare le difficoltà create a causa degli eventi sismici, l'articolo 18-bis del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, ha disposto una deroga al numero minimo e massimo di alunni per

classe previsto, per ciascun tipo e grado di scuola (dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 81/2009) attuabile dai dirigenti degli Uffici Scolastici Regionali anche per l'anno 2021/2022. La deroga interessa le istituzioni scolastiche ed educative i cui edifici, siti nelle aree colpite dagli eventi sismici, sono stati dichiarati parzialmente o totalmente inagibili a seguito di tali eventi, al fine di consentire la regolare prosecuzione delle attività didattiche e amministrative.

La mancata proroga della deroga per il prossimo anno scolastico 2022/2023 determinerà: la mancata conferma delle classi composte nell'anno precedente, la mancata formazione di nuove classi, la formazione di pluriclassi, la riduzione di organici, la chiusura delle scuole.

**Per far fronte alle criticità delle aree interne, in misura maggiore se colpite da eventi calamitosi** come è stato per i paesi del cosiddetto cratere, occorre:

- una **deroga strutturale e definitiva al numero degli studenti nelle classi** delle aree interne con numero massimo che sia di dieci alunni per pluriclasse;
- che il Ministero dell'Istruzione tenga conto del **tasso medio di natalità** (che ricordiamo vede un trend in riduzione dal 2009 ad oggi) **ma che non lo consideri come unico, rigido, indiscutibile parametro** per l'applicazione della norma e degli indici di riferimento per il numero di alunni per classe.

Dunque, risulta essenziale che **l'applicazione della norma non sia intransigente ed inflessibile e che trovi un'applicazione rispondente alle criticità ed alle specificità dei singoli territori**, dove l'offerta formativa non sia plasmata intorno ai soli criteri di risparmio, riduzione dei costi, ridimensionamento dei servizi, ma al contrario venga costruita a partire da un'attenta rilevazione delle problematiche e delle esigenze educative, formative, didattiche degli studenti. È necessario che le istituzioni dimostrino di credere nella scuola come fondamentale agenzia culturale nei contesti più decentrati;

- si potrebbe ipotizzare di richiedere all'**ANCI di attivarsi per un accordo quadro** che costituisca la base comune per poter offrire un servizio omogeneo sul territorio.

#### **RIFORMA 1.4: RIFORMA DEL SISTEMA DI ORIENTAMENTO**

A pochi mesi dalla scadenza di questa riforma, non risulta tutt'ora ancora possibile visionare una bozza di testo da analizzare e sul quale formulare proposte, elemento fondamentale per avere l'opportunità di formulare puntuali contributi; parimenti, non si è ancora a conoscenza di spazi di confronto al riguardo.

A tal proposito, si richiede quindi:

- che venga **diffusa una bozza di riforma** sulla quale formulare proposte;
- che siano organizzati dei **momenti di confronto con soggetti competenti** nell'ambito dell'orientamento e con i soggetti rappresentanti di studenti, docenti, dirigenti e famiglie, per acquisire proposte sulla riforma.

Difatti, si ha piena convinzione che la ricognizione delle esperienze innovative di orientamento sperimentate dalle scuole nel corso degli ultimi anni, in particolare nell'ottica del contrasto e prevenzione della dispersione scolastica, sia uno strumento fondamentale per la costruzione di una riforma funzionante, così come il confronto, in primo luogo, con i rappresentanti delle scuole e degli studenti, quindi con gli Enti - siano essi pubblici, privati o del terzo settore - che lavorano su questi temi, dentro e fuori le scuole. Per questo si ritiene

fondamentale includere nel processo della riforma una consultazione iniziale o intermedia coinvolgendo anche alcuni di questi soggetti.

Seppur, come già rappresentato, non si conoscano i contenuti della riforma, se non in maniera generica e indiretta, appare comunque idoneo avanzare alcune proposte.

In relazione ai **meccanismi implementativi**, a nostro avviso cruciali, si ritiene opportuno che:

- l'emanazione di linee guida, pur molto avanzate, non sia disgiunta da un adeguato **sistema di monitoraggio trasparente**, oltre che di valutazione delle azioni realizzate dalle scuole in ambito di orientamento, al fine di verificare che le stesse linee guida siano effettivamente implementate e, laddove ciò non avvenga, oltre che in particolari contesti vulnerabili, siano poste in essere azioni di supporto affinché si agisca in tal senso;
- la dotazione di **risorse umane scolastiche incaricate di funzioni connesse all'orientamento sia potenziata**, sia per consentire la transizione da un orientamento informativo ad un orientamento formativo e integrato, sia per il tempo da dedicare agli studenti e alle studentesse provenienti da contesti socio-economico maggiormente vulnerabili o a rischio dispersione, nonché alle loro famiglie;
- siano previste **figure dedicate alla funzione di orientamento**, preferibilmente interne alla scuola o esterne e adeguatamente formate; tali figure, in termini di profilo professionale, devono avere comprovate competenze nell'ambito educativo, dell'orientamento, un'approfondita conoscenza del territorio e dell'offerta formativa e socio-economica, conoscenza dei fondamenti di didattica esperienziale e della comunicazione, anche attraverso social network;
- **individuare forme di sinergia e co-programmazione con le Regioni e con i Comuni**, soprattutto per la secondaria di secondo grado, per una maggiore integrazione tra l'orientamento scolastico e quello lavorativo o per garantire il riorientamento negli indirizzi scolastici, vissuto non come uno ostacolo ma come una tappa naturale di un processo di crescita;
- **prevedere una piattaforma online per l'orientamento**, la quale può rappresentare uno strumento utile per mettere in contatto domanda e offerta, solo inserendola nell'ambito di azioni finalizzate a cambiare radicalmente la cultura stessa dell'orientamento e contrastare stereotipi strutturali;
- il supporto *one to one* a studenti e studentesse non può essere disgiunto, come in premessa accennato, da interventi formativi e di co-progettazione con il corpo docente, in sinergia con le risorse del territorio e con le famiglie, nell'ottica di un empowerment diffuso e di una ricchezza individuale che può trasformare le vulnerabilità di partenza in ricchezza per il gruppo classe, la scuola, la comunità.

Entrando invece nel merito della **natura dei programmi di orientamento** si ritiene che:

- l'orientamento alle scelte personali, di studio e professionali possa partire dalla conoscenza di sé stessi/e, dalle proprie passioni, talenti, competenze. Tale processo è in continuo divenire e coinvolge sia l'apprendimento tradizionale che quello esperienziale e deve essere presente nella scuola primaria, secondaria di primo e di secondo grado. Lo studente o la studentessa sono da considerarsi al centro dei percorsi di apprendimento e orientamento, non solo beneficiari, ma protagonisti del processo e quanto più possibile coautori;
- riconoscere all'orientamento un'importanza strutturale nello sviluppo educativo dell'individuo, significa prevedere percorsi di riflessione su di sé, sulle proprie scelte e sul proprio percorso formativo, non solo nelle scuole secondarie di secondo grado, ma anche di primo grado; tali percorsi vanno integrati nei PTOF e nei piani formativi. Questo riconoscimento avrà dei benefici, in particolare in termini di prevenzione su fenomeni quali il contrasto delle diseguaglianze, la dispersione e l'abbandono scolastico, i NEET e, non ultimo, la segregazione scolastica;

- la buona riuscita dell'orientamento degli studenti e delle studentesse parte da una buona formazione degli insegnanti, sia finalizzata ad una adeguata lettura delle aspirazioni e capacità degli/le studenti, sia a valutare in modo consapevole e non stereotipato i corsi di studio da consigliare;
- parimenti, la buona riuscita dell'orientamento degli studenti e delle studentesse necessita di una collaborazione con la famiglia, che va oltre la sola informazione e deve comunque evitare pregiudizi relativi alla scelta degli ambiti di studio, sia legati al genere, sia al background socioeconomico o all'origine;
- punto cruciale e delicato dell'orientamento e del processo continuo che lo accompagna è il consiglio orientativo, che necessita di un lavoro collegiale tra docenti, eventuali esperti esterni e le famiglie. Talenti, predisposizioni, conoscenze e aspirazioni di studenti e studentesse sono aspetti da intercettare maggiormente nella didattica e valorizzare tramite la valutazione, e devono essere stimolati e coltivati anche attraverso percorsi esperienziali sul territorio di riferimento;
- i temi della sostenibilità e del digitale sono divenuti imprescindibili rispetto alla costruzione di dispositivi di orientamento che guardino al futuro delle generazioni attuali e prossime.

### **INVESTIMENTO 3.3: PIANO DI MESSA IN SICUREZZA E RIQUALIFICAZIONE DELL'EDILIZIA SCOLASTICA**

In merito all'investimento di cui sopra, appare opportuno evidenziare alcune questioni.

1. **Osservatorio nazionale dell'Edilizia scolastica-** L'ultima riunione dell'Osservatorio nazionale dell'Edilizia scolastica si è tenuta, alla presenza del Ministro, lo scorso 22 novembre 2021. Tale organismo, previsto dalla legge 23 del 1996 e ampliato nelle sue funzioni e rappresentanza con la legge 107 del Luglio 2015 non è stato coinvolto né nella fase di messa a punto del PNRR per la parte Edilizia scolastica e servizi 0-6, né nelle fasi successive, venendo meno a quanto previsto dal suo ruolo di indirizzo politico ed istituzionale e al fatto che rappresenti tutti gli attori istituzionali (Anci, Upi, Regioni, Dpc, altri Ministeri) e non (organizzazioni del Terzo settore comprese), coinvolti con ruoli e responsabilità diversi nell'edilizia scolastica. Come e quando si pensa di convocarlo e di coinvolgere i suoi componenti da qui in avanti nelle prossime fasi di attuazione (e di monitoraggio) del PNRR?

2. **Asili nidi.** In questi due anni sono stati fatti passi avanti significativi in termini di investimenti e programmazione. Nella legge di stabilità è stato definito un livello essenziale delle prestazioni (LEP) che fissa il raggiungimento del 33% di copertura dei posti in ogni comune italiano. Questo impegno è stato accompagnato da un investimento rilevante, di 2,4 miliardi di euro del PNRR per i servizi 0-6. Nonostante ciò, permangono ancora molte incognite sulla effettiva implementazione dei servizi educativi 0-6 anni su tutto il territorio nazionale, come dimostrano le difficoltà nel presentare le proposte di adesione ai bandi del PNRR da parte di molti comuni che sono privi di tali servizi. L'investimento sulle strutture, assicurato dal PNRR, è stato accompagnato da uno stanziamento dedicato alla gestione dei nuovi servizi, anche se permangono incertezze circa la garanzia di mantenere questa seconda fonte di spesa. Emerge, inoltre, un grave problema da affrontare che riguarda la formazione e l'entrata in servizio degli educatori e delle educatrici che dovranno assicurare l'apertura dei nuovi servizi educativi: #educAzioni ha stimato un fabbisogno di almeno 45mila educatori/trici ma non risulta ancora che sia stato programmato un piano di formazione adeguato di almeno un triennio a partire da quest'anno.

3. **Partecipazione.** Come è noto, il coinvolgimento della comunità locale è previsto formalmente solo dal Bando delle nuove scuole. È indispensabile, a nostro avviso che gli enti locali, che gestiscono i diversi interventi in materia di edilizia scolastica, coinvolgano e facilitino il coinvolgimento delle comunità locali e di quelle scolastiche in merito alle caratteristiche e ai tempi di realizzazione di tutti i progetti approvati in materia di edilizia scolastica e servizi 0-6, sperimentando modalità di consultazione e, ove possibile, di coprogettazione. È da considerare fondamentale, almeno nelle successive fasi di implementazione dei progetti, il coinvolgimento di tali componenti in quanto portatori di istanze ed esigenze qualitative ineludibili di chi vive e utilizza quotidianamente tali spazi.