

# XIX Legislatura

## CAMERA DEI DEPUTATI

### PROPOSTA DI LEGGE N. 1888

d’iniziativa della Deputata

PICCOLOTTI

---

**Modifiche all’articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in materia di rideterminazione del numero di alunni dell’istituzione scolastica necessario per l’assegnazione di un dirigente scolastico con incarico a tempo indeterminato**

---

*Presentata il 21 maggio 2024*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! – Gli accorpamenti di dirigenze scolastiche e amministrative e, di fatto, di tanti istituti nel Paese, ha creato un diffuso disagio e una giusta protesta, nel mondo della scuola e da parte delle organizzazioni sindacali. Si sono create istituzioni eccessivamente numerose e, spesso, di indirizzi profondamente diversi, con dirigenti che, realisticamente, non potranno conoscere adeguatamente – per limiti oggettivi - i reali problemi degli studenti, né il lavoro effettivo del corpo docente, problematiche, progettualità e specifiche caratteristiche sociali e ambientali. Ciò, oltre a costituire un danno per le diverse comunità scolastiche, nel loro complesso, rischia seriamente di danneggiare anche il lavoro dei dirigenti; di ridurre sostanzialmente la loro importante funzione di punti di riferimento del progetto educativo delle singole scuole, schiacciandolo sempre più verso funzioni puramente esecutive e burocratiche, a detrimento della loro stessa funzionalità; di comprimere e ridurre a un ruolo puramente formale e di ratifica, tanto gli organi collegiali, quanto i colleghi docenti. A questo si deve aggiungere il disagio derivante dalle distanze e dai diversi contesti geografici e sociali, in alcune realtà territoriali; nonché quello di scuole che, impegnatesi per raggiungere il numero minimo di alunni (previsto dalla precedente normativa) – per conquistare o riconquistare la propria autonomia – hanno visto, poi, vanificati i propri sforzi.

Gli accorpamenti, in sostanza, costituiscono un vero e proprio attacco alla qualità didattica e organizzativa della scuola italiana; anche perché, chi abbia un minimo di esperienza scolastica (anche come genitore) ha compreso, ormai, che nella scuola si lavora molto meglio con numeri piccoli, e solo queste piccole dimensioni consentono, tra l’altro efficaci politiche di contrasto al disagio giovanile e all’abbandono scolastico; e questo vale tanto per le classi, quanto per gli istituti. In sintesi, ancora una volta – in spregio a qualunque ricerca o riflessione pedagogica - a prevalere è stata una logica puramente numerica e di risparmio finanziario, in un settore, come quello dell’istruzione, in cui servono invece consistenti investimenti in termini economici e di risorse umane; tanto più necessari, quanto maggiormente complessa diventa la funzione educativa della scuola, sul piano cognitivo e culturale come su quello sociale.

Per queste ragioni, la presente proposta di legge propone, in estrema sintesi, di tornare ad istituzioni scolastiche autonome con un numero minimo di 400 unità, ovvero di 200 unità per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

L'articolo 1, comma 557, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197 ha inserito i commi 5-quater, 5-quinques e 5-sexies all'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, introducendo, a decorrere dall'a.s. 2024/2025, una nuova disciplina relativa alla determinazione dei criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni.

L'art. 19, comma 5, del D.L. 98/2011 (L. 111/2011) – come modificato dall'art. 4, co. 69, della L. 183/2011 e, successivamente, dall'art. 12, co. 1, lett. a), del D.L. 104/2013 (L. 128/2013) – ha disposto che, negli a.s. 2012/2013 e 2013/2014, alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non potevano essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e le stesse erano conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome. Il comma 5-bis dello stesso art. 19 – introdotto dall'art. 4, co. 70, della L. 183/2011 e modificato dall'art. 12, co. 1, lett. b), del D.L. 104/2013 (L. 128/2013) – ha disposto che, negli stessi a.s., alle medesime istituzioni scolastiche autonome di cui al co. 5 non poteva essere assegnato in via esclusiva un posto di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA) e che, dunque, il posto era assegnato in comune con altre istituzioni scolastiche. A sua volta, il comma 5-ter dello stesso art. 19 – introdotto dall'art. 12, co. 1, lett. c), del D.L. 104/2013 (L. 128/2013) – ha disposto, per quanto qui interessa, che i criteri per l'individuazione delle istituzioni scolastiche alle quali può essere assegnato un dirigente scolastico e un DSGA devono essere definiti con decreto del Ministro (ora) dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata. Fino al termine dell'a.s. nel corso del quale tale accordo sarà adottato, continua ad applicarsi la disciplina di cui all'art. 19, co. 5 e 5-bis, dello stesso D.L. 98/2011 (L. 111/2011).

Successivamente, l'art. 1, comma 978, della L. 178/2020 ha disposto che, per l'a.s. 2021/2022, il numero minimo di alunni necessario perché alle istituzioni scolastiche autonome possano essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato è ridotto (da 600) a 500 unità, ovvero (da fino a 400) a fino a 300 unità per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. Ha, altresì, confermato che le istituzioni scolastiche che non raggiungono il numero minimo di alunni indicato sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome e che alle stesse non può essere assegnato in via esclusiva un posto di DSGA. Quest'ultimo, è assegnato in comune con altre istituzioni scolastiche con decreto del Direttore generale o del dirigente non generale titolare dell'Ufficio scolastico regionale competente.

La nuova disciplina (contenuta nel nuovo comma 5-quater) è operativa a decorrere dall'a.s. 2024/2025:

- prevede che i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni sono definiti, su base triennale con eventuali aggiornamenti annuali, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento;
- specifica che essa intende dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, tenendo conto del parametro della popolazione

scolastica regionale indicato per la riforma 1.3 prevista dalla Missione 4 Componente 1 del PNRR;

- prevede che si deve tener anche conto della necessità di salvaguardare le specificità derivanti dalle istituzioni presenti nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale;
- stabilisce che, ai fini del raggiungimento dell'accordo, lo schema di decreto sia trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile;
- dispone che le Regioni, sulla base dei parametri individuati dal decreto di definizione dei criteri sopra indicati provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto;
- attribuisce alle Regioni la facoltà, da esercitare con deliberazione motivata, di determinare un differimento temporale, non superiore a 30 giorni;
- demanda infine agli Uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, il compito di provvedere alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

Nel decreto Milleproroghe, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 dicembre 2023, è contenuta la deroga ai termini previsti dall'articolo 19, comma 5-quater, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 2011, n. 111: per il solo anno scolastico 2024/2025 le Regioni provvedono al dimensionamento della rete scolastica, entro e non oltre il 5 gennaio 2024, con le modalità previste dal presente comma. Fermi restando il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni definiti, per gli anni scolastici 2025/2026 e 2026/2027, dal decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 127 del 30 giugno 2023, le Regioni, per il solo anno scolastico 2024/2025, possono attivare un ulteriore numero di autonomie scolastiche in misura non superiore al 2,5 per cento del contingente dei corrispondenti posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali e amministrativi definito, per ciascuna Regione, per il medesimo anno scolastico 2024/2025, dal citato decreto n. 127 del 2023, alle quali attribuire solo reggenze e senza un corrispondente incremento delle facoltà assunzionali.

Il nuovo comma 5-quinquies disciplina la procedura per la determinazione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni nel caso di mancata adozione del relativo decreto entro la data del 31 maggio. In tal caso, il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze deve essere adottato entro il 30 giugno, sulla base di un coefficiente, indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato ferma restando la necessità di salvaguardare le specificità derivanti dalle istituzioni presenti nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche nonché da un parametro perequativo, determinato in maniera da garantire a tutte le regioni, nell'anno scolastico 2024/2025, almeno il medesimo numero di istituzioni scolastiche, calcolato sulla base del parametro di cui al comma 5 (dell'articolo 19 del D.L. 98/2011, su cui si veda sopra) e comunque entro i limiti del contingente complessivo a livello nazionale individuato ai sensi del secondo periodo.

Al fine di garantire una riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche per ciascuno degli a.s. considerati si applica, per i primi sette anni scolastici, un correttivo non superiore al 2 per cento, anche prevedendo forme di compensazione interregionale. Gli Uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

Infine, in sede di prima applicazione, il nuovo comma 5-sexies prevede che:

- per l'a.s. 2023/2024, restano ferme le disposizioni di cui ai commi 5, 5bis e 5-ter con i parametri, indicati all'articolo 1, comma 978, della legge di bilancio per il 2020 (L. n. 178/2020);
- per l'a.s. 2024/2025, il decreto che stabilisce i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni (adottato ai sensi del comma 5-quater ovvero del comma 5-quinquies), definisce un contingente organico, comunque, non superiore a quello determinato dall'applicazione dei commi 5 e 5-bis;
- a decorrere dall'a.s. 2025/2026 il decreto di cui al comma 5-quater, ovvero di quello di cui al comma 5-quinquies, definisce un contingente organico, comunque, non superiore a quello determinato sulla base dei criteri definiti nell'anno scolastico precedente. Eventuali situazioni di esubero trovano compensazione nell'ambito della definizione del contingente.

Con il decreto attuativo 127 del 30 giugno 2023 il Ministero dell'Istruzione e del merito, ha stabilito i nuovi criteri per definire gli organici di dirigenti scolastici (DS) e direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA): solo le scuole con più di 900 alunni potranno avere un proprio DS e un DSGA in via esclusiva, le altre dovranno essere amministrativamente accorpate in organizzazioni scolastiche più grandi, tali da raggiungere il numero minimo di studenti. La pianificazione arriva attualmente fino all'anno scolastico 2026/2027, ma si intende darle un respiro più ampio, fino al 2032.

Emilia-Romagna, Toscana, Puglia e Campania hanno tentato di opporsi all'applicazione della legge ricorrendo a Corte costituzionale e TAR, ma Consulta e Consiglio di Stato hanno stabilito che dovranno adeguarsi alla normativa. È vero, come detto in precedenza, che con il decreto Milleproroghe il Governo ha corretto parzialmente il tiro, permettendo di mantenere il 2,5% in più di autonomie (185 in totale), ma si tratta pur sempre di una deroga ammessa per il solo anno scolastico 2024/2025 e comunque non vincolante, tanto che alcune Regioni, come la Lombardia, hanno deciso di non usufruirne.

Il ridimensionamento è significativo: tra il 2024 e il 2027 i DS e i DSGA passeranno da 7.461 a 7.309 mentre, dal prossimo settembre, saranno 628 le istituzioni scolastiche accorpate o soppresse, con azzeramento di presidenze e segreterie.

Va evidenziato che la Missione 4 Componente 1 del PNRR («Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università») aveva previsto una cosa importante, ovvero, all'interno della Riforma 1.3 («Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico»), il ripensamento dell'organizzazione del sistema scolastico con l'obiettivo di fornire soluzioni concrete a due tematiche in particolare: la riduzione del numero degli alunni per classe e il dimensionamento della rete scolastica.

L'Allegato alla «Decisione di esecuzione» con cui il Consiglio dell'Unione Europea il 13 luglio 2021 ha definitivamente approvato il PNRR dell'Italia, ha invece chiarito (bypassando il principio della riduzione di alunni per classe) che: «come “parametro efficace” per individuare i plessi accorpati ad altri istituti dovrà essere adottata la popolazione scolastica regionale, anziché la popolazione del singolo istituto come previsto dalla legislazione vigente» ed ha individuato il contingente di DS e DSGA definito dividendo per un coefficiente, comunque non inferiore a 900 e non superiore a 1000, il numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali nell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato. Di fatto è sparito il punto fondamentale della riduzione di alunni per classe.

Di fatto è una norma di risparmio che ridurrà progressivamente l'organico dei Dirigenti scolastici, dei DSGA, degli assistenti amministrativi e tecnici, dei collaboratori scolastici e il numero complessivo degli istituti che passeranno dalle attuali 8.136 a 6885 nel 2032.

Ma i risparmi modesti ottenuti con il taglio di centinaia di autonomie comporteranno pesanti risvolti organizzativi e gestionali che rischiano di compromettere le finalità educative del nostro sistema d'istruzione nazionale. La norma inserita nella legge 29 dicembre 2022, n. 197 sembra perseguire un disegno di riorganizzare l'autonomia scolastica come unità amministrativa e non come presidio educativo. La riforma 1.3 della Missione 4 del PNRR, la cui conclusione era prevista entro il 2021, doveva servire per l'obiettivo di ridurre i divari territoriali e non di ampliarli, come, invece, si rischia di fare.

La presente proposta di legge propone di abbassare da 900 a 400 il numero minimo di alunni necessario ad un istituto scolastico autonomo per l'assegnazione dei dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e dei posti di direttori dei servizi generali e amministrativi e di abbassarlo ulteriormente a 200 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

## Art. 1

1. All'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 5-quater, primo periodo, aggiungere, in fine, le parole: “fermo restando che il numero minimo di alunni necessario per l'assegnazione dei dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e dei posti di direttori dei servizi generali e amministrativi alle istituzioni scolastiche autonome è pari a 400 unità, ovvero fino a 200 unità per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche;
- b) al comma 5-quinques, primo periodo, sopprimere le seguenti parole: “non inferiore a 900 e non superiore a 1000,”. Conseguentemente, sopprimere il secondo periodo;
- c) al comma 5-sexies sopprimere il primo e il secondo periodo.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 8 milioni di euro per il 2024, 24 milioni di euro per il 2025, 36 milioni di euro per il 2026, 49 milioni di euro per il 2027, 57 milioni di euro per il 2028, 67 milioni di euro per il 2029, 76 milioni di euro per il 2030 e 92 milioni di euro dal 2031, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.