



***Ricerca:***

***L'INTEGRAZIONE DEI DISABILI NELLE SCUOLE  
UNA SCELTA DI CIVILTÀ PER L'ITALIA***

***L'esperienza parte dal 1977***

***Uno specifico organico di sostegno dal 1982***

***A cura dell'Ufficio Studi  
della UIL Scuola  
Coordinamento di Lello Macro***

***Novembre 2010***

# ***L'INTEGRAZIONE DEI DISABILE NELLE SCUOLE: UNA SCELTA DI CIVILTÀ PER L'ITALIA***

***L'esperienza parte nel 1977***

***Uno specifico organico di sostegno dal 1982***

***A cura dell'Ufficio Studi  
della UIL Scuola  
Coordinamento di Lello Macro  
Novembre 2010***

## ***Premessa***

Prima di entrare nel merito dell'argomento, vorremmo ricordare che, tra le vicende che hanno caratterizzato i 150 anni dell'unità italiana, un certo rilievo va assegnato, a nostro parere, anche a quelle relative ai rapporti dello Stato con una parte di suoi giovani cittadini in età scolare che vive una condizione di disabilità.

In estrema sintesi, si è passati attraverso tre fasi:

1) l'esclusione e la ghettizzazione (il lungo periodo che va dalla legge Casati, il regio decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3725 del Regno di Sardegna, entrato in vigore nel 1860 e successivamente esteso, con l'unificazione, a tutta l'Italia, passando per i regi decreti "gentiliani" del 1928-31, fino alla legge n. 1859 del 1962, istitutiva della scuola media unica, che confinavano i disabili in scuole speciali e classi differenziali);

2) l'inserimento (il breve periodo "di passaggio" determinato dalla legge 30 marzo 1971, n. 118, che prevedeva, per i "non gravi" l'assolvimento dell'obbligo nelle classi normali);

3) l'integrazione (annunciata dalla storica relazione finale della "Commissione Falcucci" del 1975, che ha originato la legge 4 agosto 1977, n. 517, fino ai giorni nostri).

Naturalmente ogni fase è stata contrassegnata da innumerevoli provvedimenti legislativi e amministrativi e dalla giurisprudenza, che hanno regolato diversi aspetti dell'azione delle istituzioni scolastiche, rimanendo però sostanzialmente all'interno della logica dominante e caratteristica del proprio periodo storico.

Un aspetto particolare riguarda la formazione degli insegnanti che hanno gestito le diverse fasi storiche: si è passati dalle "scuole di metodo" previste per i docenti che si

occupavano di minorati della vista e dell'udito, ai corsi di pochi mesi di "fisiopatologia e dello sviluppo fisico e psichico" previsti dal regio decreto 1297 del 1928, ai diplomi di specializzazione biennali per il personale delle scuole speciali previsti dal DPR 970 del 1975, che furono riconvertiti con il DM del 26 giugno 1976 in corsi biennali per docenti di sostegno di tipo "monovalente" (per minorati della vista, dell'udito e psicofisici), trasformati a loro volta con il DM del 24 giugno 1986 in corsi "polivalenti" e poi sospesi con l'OM n. 782 del 7 dicembre 1997. La legge n. 440 del 18 dicembre 1997 ha consentito il finanziamento annuale di attività di formazione non specialistica per gli insegnanti curricolari a sostegno dell'integrazione. Con il DM 26 maggio 1998 "Criteri generali per la disciplina da parte delle università degli ordinamenti dei corsi di laurea in Scienze della Formazione Primaria e delle Scuole di Specializzazione per l'Insegnamento nella Scuola Secondaria" arriviamo ai giorni nostri: questo tipo di formazione è ad esaurimento, in attesa dell'avvio del nuovo sistema di formazione iniziale previsto dal Regolamento firmato dal Ministro Gelmini il 10 settembre u.s., in attesa della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Anche i criteri di determinazione numerica degli insegnanti di sostegno hanno subito varie revisioni nel corso degli anni: la CM n. 216 del 1977 prevedeva nella scuola elementare l'utilizzazione di un insegnante di sostegno per ogni 6 alunni (4 nei casi più gravi); la legge n. 517 del 1977 introduceva 6 ore di sostegno per ogni classe con disabili nella scuola media; la legge n. 270 del 1982 costituisce i ruoli organici per il sostegno e stabilisce che il rapporto tra docente di sostegno e studenti disabili deve essere di 1 a 4; la legge n. 449 del 1997 stabilisce le nuove dotazioni organiche provinciali per il sostegno in ragione di 1 docente ogni 138 studenti; la legge n. 289 del 2002 riconduce alla responsabilità dei Direttori regionali la responsabilità per le assunzioni in deroga alla legge 449/97; la legge n. 244/2007, riformata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 22 febbraio 2010, individua i nuovi criteri, tuttora vigenti, che esamineremo dettagliatamente più avanti.

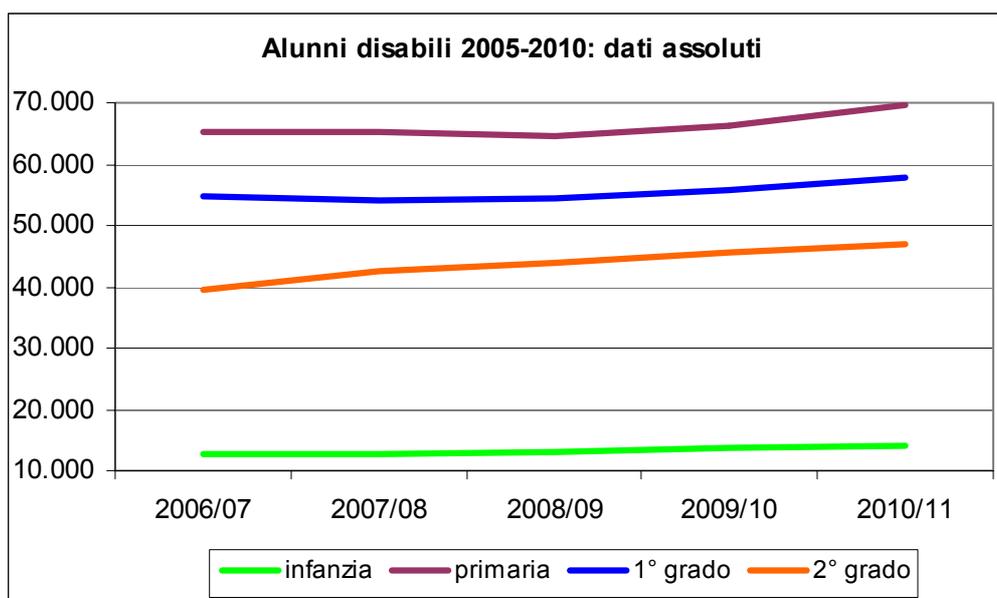
## ***Il numero degli studenti disabili nel quinquennio:***

La tabella n. 1 ci mostra l'andamento in termini assoluti degli studenti disabili dall'anno scolastico 2006/07 all'anno in corso:

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
infanzia	12.800	12.831	12.882	13.582	13.906
primaria	65.174	65.128	64.576	66.300	69.694
1° grado	54.582	54.032	54.269	55.670	57.816
2° grado	39.558	42.413	44.051	45.625	47.033
<b>TOTALE</b>	<b>172.114</b>	<b>174.404</b>	<b>175.778</b>	<b>181.177</b>	<b>188.449</b>

**TAB. N. 1 - DATI ASSOLUTI STUDENTI DISABILI 2006-2011**  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI" ANNI VARI

Siamo in presenza di un aumento progressivo, che si accentua maggiormente nell'ultimo biennio, come rende evidente il grafico n. 1; fa riflettere il fatto che nella scuola secondaria di 1° grado, che ha una durata triennale, ci sia un numero di disabili che non è proporzionale a quello della scuola primaria di durata quinquennale. Non disponendo di dati disaggregati per anno di corso, siamo portati a supporre che la motivazione stia nell'assenza di una diffusa prassi di diagnosi precoce da una parte, nella complessità crescente dei processi di apprendimento dall'altra.



**GRAFICO N. 1 - DATI ASSOLUTI STUDENTI DISABILI 2006-2011**  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI" ANNI VARI

In particolare la crescita è notevole per la scuola secondaria di 2° grado, come può evidenziarsi dal grafico n. 2, dove si è rapportato a 100 il numero di studenti dell'anno 2005:

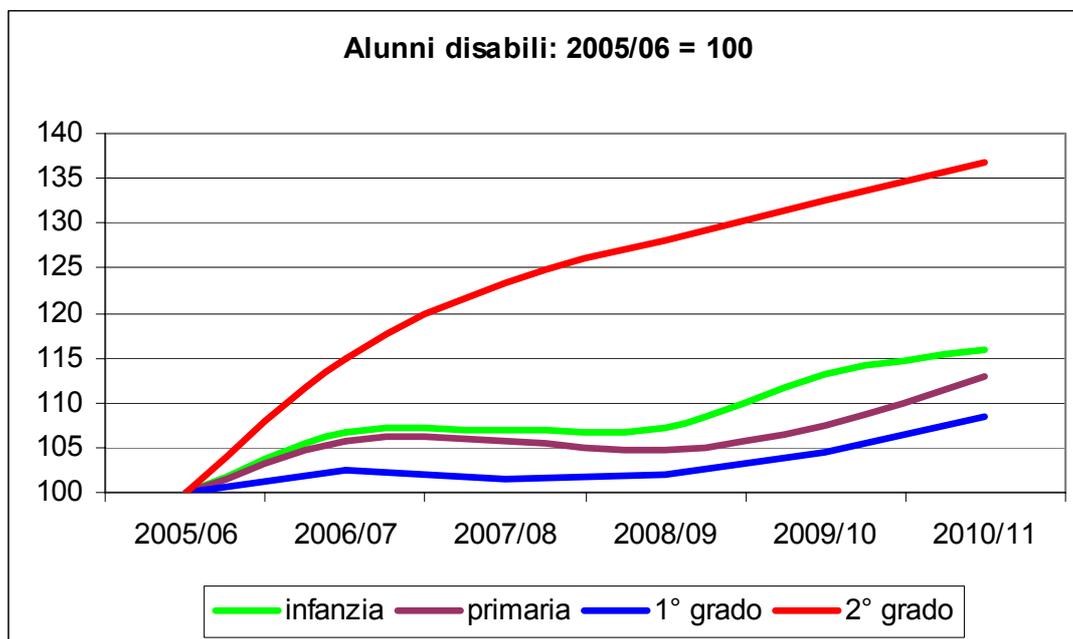


GRAFICO N. 2 - DATI ASSOLUTI STUDENTI DISABILI 2006-2011 – ANNO 2005/06 = 100  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR “SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI” ANNI VARI

Un dato particolarmente significativo è la percentuale degli studenti disabili sul totale degli studenti che, come si vede dalla tabella n. 2, si innalza progressivamente ogni anno.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
infanzia	1,32	1,31	1,32	1,35	1,38
primaria	2,53	2,52	2,51	2,57	2,70
1° grado	3,34	3,32	3,29	3,33	3,43
2° grado	1,54	1,65	1,72	1,79	1,85
<b>TOTALE</b>	<b>2,22</b>	<b>2,25</b>	<b>2,26</b>	<b>2,32</b>	<b>2,41</b>

TAB. N. 2 - PERCENTUALE DEGLI STUDENTI DISABILI SUL TOTALE DEGLI STUDENTI  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR “SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI” ANNI VARI

Se consideriamo questo dato disaggregato per Regioni (il riferimento è all'anno corrente, ma il rapporto è costante negli anni), il risultato è mostrato nel grafico n. 3: siccome riteniamo che non esistano più, se mai sono esistite addirittura a livello territoriale così esteso, delle *enclaves* territoriali con danni genetici e/o perinatali concentrati, dobbiamo ritenere che le regole nazionali per la certificazione dello stato di disabilità, pur identiche a livello nazionale, vengano declinate in modo diverso nelle varie Regioni.

Dal grafico si evidenzia come, sfatando molti luoghi comuni, ci sia un sostanziale equilibrio tra le diverse aree del Paese, pur con qualche eccezione.

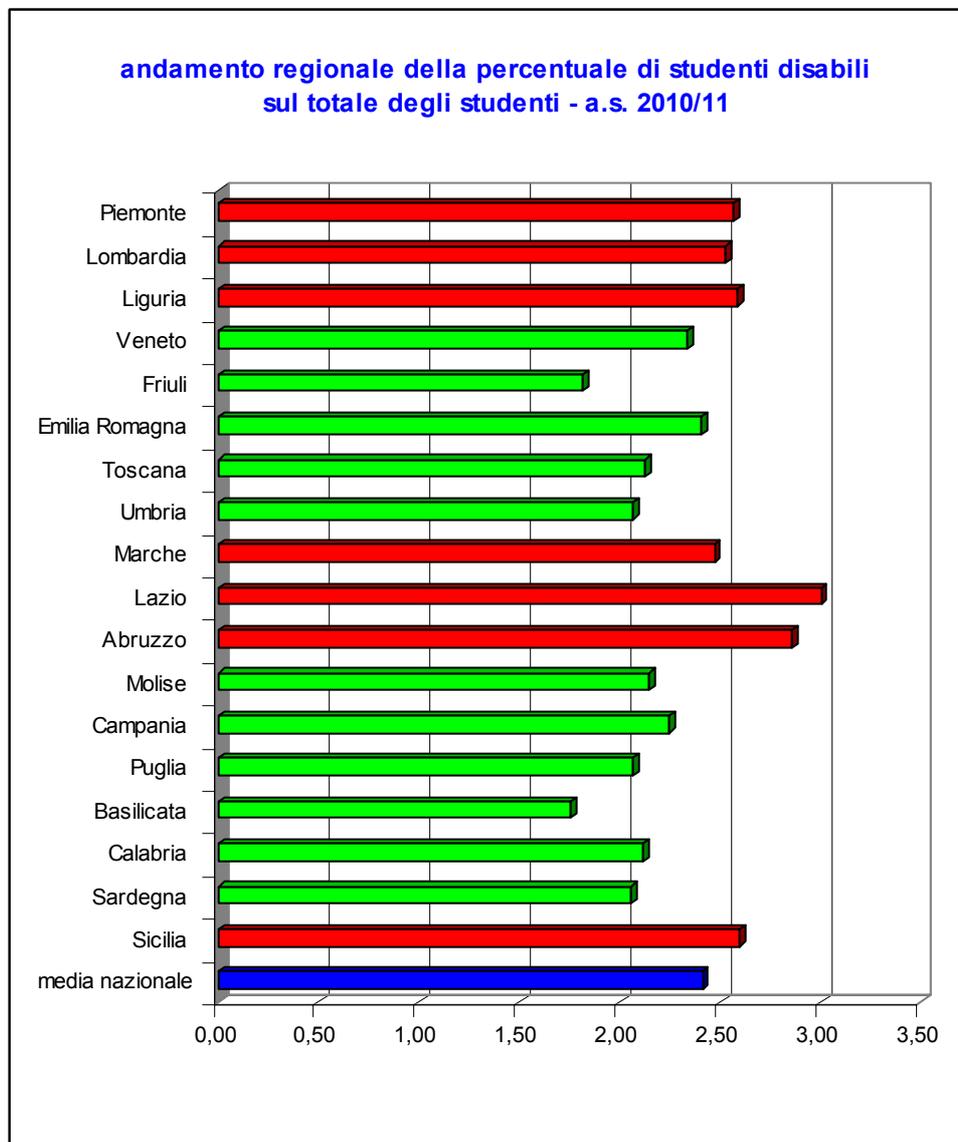


GRAFICO N. 3 - ANDAMENTO REGIONALE DELLA PERCENTUALE DI STUDENTI DISABILI SUL TOTALE DEGLI STUDENTI  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI" ANNI VARI

Passiamo ora ad esaminare i numeri del personale docente di sostegno: nell'introduzione si è accennato che le regole attuali sono state introdotte con la legge finanziaria n. 244/2007, approvata durante il Governo Prodi, modificate dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 80/2010 e confermate esplicitamente dall'attuale Governo con la legge n. 122/2010.

Riportiamo integralmente i tre testi:

**Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2:**

Comma 413. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 605, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il numero dei posti degli insegnanti di sostegno, a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009, non può superare complessivamente il 25 per cento del numero delle sezioni e delle classi previste nell'organico di diritto dell'anno scolastico 2006/2007. Il Ministro della pubblica istruzione, con decreto adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, definisce modalità e criteri per il conseguimento dell'obiettivo di cui al precedente periodo. Tali criteri e modalità devono essere definiti con riferimento alle effettive esigenze rilevate, assicurando lo sviluppo dei processi di integrazione degli alunni diversamente abili anche attraverso opportune compensazioni tra province diverse ed in modo da non superare un rapporto medio nazionale di un insegnante ogni due alunni diversamente abili.

Comma 414. La dotazione organica di diritto relativa ai docenti di sostegno e' progressivamente rideterminata, nel triennio 2008-2010, fino al raggiungimento, nell'anno scolastico 2010/2011, di una consistenza organica pari al 70 per cento del numero dei posti di sostegno complessivamente attivati nell'anno scolastico 2006/2007, fermo restando il regime autorizzatorio in materia di assunzioni previsto dall'articolo 39, comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Conseguentemente, anche al fine di evitare la formazione di nuovo personale precario, all'articolo 40, comma 1, settimo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sono soppresse le parole da: "nonché la possibilità" fino a: "particolarmente gravi,", fermo restando il rispetto dei principi sull'integrazione degli alunni diversamente abili fissati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104. Sono abrogate tutte le disposizioni vigenti non compatibili con le disposizioni previste dal comma 413 e dal presente comma.

**Dalla sentenza n. 80 del 22 febbraio 2010 della Corte Costituzionale:**

LA CORTE COSTITUZIONALE dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 414, della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui esclude la possibilità, già contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente.

**Legge 30 luglio 2010 n. 122, art. 9:**

Comma 15. Per l'anno scolastico 2010/2011 e' assicurato un contingente di docenti di sostegno pari a quello in attività di servizio d'insegnamento nell'organico di fatto dell'anno scolastico 2009/2010, fatta salva l'autorizzazione di posti di sostegno in deroga al predetto contingente da attivarsi esclusivamente nelle

situazioni di particolare gravità, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Una “traduzione” in italiano (ci auguriamo) più intelligibile e sintetico delle tre disposizioni porta alle seguenti conclusioni:

Legge n. 244/2007:

- 1) dovranno essere individuati nuovi criteri per le certificazioni delle disabilità;
- 2) il nuovo criterio per determinare i posti complessivi (titolari e supplenti) per il sostegno è di 1 docente ogni 4 classi funzionanti nel 2006/07;
- 3) verrà emanato un D.M. per definire modalità e criteri per il raggiungimento dell'obiettivo, prevedendo anche un riequilibrio territoriale della distribuzione dei docenti di sostegno;
- 4) non potrà essere superato il rapporto medio nazionale di 1 docente per 2 alunni disabili;
- 5) L'organico di diritto del sostegno (posti teoricamente disponibili per le immissioni in ruolo) è portato entro il 2010/11 al 70% dei posti complessivi del 2006/07;
- 6) Non sono più previste più assunzioni “in deroga”.

Sentenza n. 80/2010:

i precedenti punti 2), 4) e 6) sono illegittimi.

Legge n. 122/2010:

Per l'anno 2010/2011 continuano ad applicarsi le regole precedenti.

Per tradurre queste prescrizione di legge in numeri (che comunque non sono vincolanti a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 80/2010, ma rappresentano per l'Amministrazione un punto di riferimento derogabile in presenza di studenti con disabilità grave) occorre risalire alle classi teoricamente previste (= organico di diritto) per l'anno scolastico 2006/07, che ammontavano, secondo la pubblicazione del MIUR “Sedi, alunni, classi, dotazioni organiche del personale della scuola statale - Situazione di Organico di Diritto - Anno scolastico 2006/2007”, a 375.722.

Il 25% di questa cifra è **95.930**: questa cifra rappresenta il numero di docenti di sostegno complessivo (titolari + supplenti) che possono essere impegnati dall'anno scolastico 2008/09 in poi.

La legge fissa anche il criterio per determinare la parte di organico “stabile”, cioè quello che si definisce di diritto, sulla quale la Corte Costituzionale non è intervenuta, e che deve raggiungere, entro l'a.s. 2010/2011, in corso, il 70% della cifra di 95.930 come sopra determinata, ovvero **67.151** unità di personale.

Le cose sono andate così?

Per quanto riguarda l'organico di diritto, la situazione è rappresentata nella tabella n. 3, dalla quale si evince che la previsione della legge non è stata rispettata, in quanto mancano all'appello 3.803 posti "stabili", pari al 5,6% del totale.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
<b>Organici Diritto</b>	<b>48.667</b>	<b>48.693</b>	<b>53.527</b>	<b>58.372</b>	<b>63.348</b>

TAB. N. 3 - ORGANICI DI DIRITTO DOCENTI DI SOSTEGNO  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SITUAZIONE DI ORGANICO DI DIRITTO" ANNI VARI

Ma almeno questi posti teoricamente disponibili per le immissioni in ruolo, sono stati effettivamente assegnati? La tabella n. 4 ci fornisce la risposta (non sono ancora disponibili i dati dell'anno in corso): pur aumentando la consistenza degli immessi in ruolo, il Ministero ha evitato sistematicamente di "stabilizzare", dal 2006 al 2009 ben 9.765 docenti, pari a oltre il 16% dei posti disponibili.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
infanzia	3.286	3.633	4.305	4.576
primaria	16.959	18.025	19.892	20.909
1° grado	15.860	15.957	17.280	17.821
2° grado	7.180	7.483	9.121	10.542
<b>TOTALE</b>	<b>43.285</b>	<b>45.098</b>	<b>50.598</b>	<b>53.848</b>

TAB. N. 4 - DOCENTI DI SOSTEGNO A TEMPO INDETERMINATO  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI" ANNI VARI

Per passare dalla situazione teorica "di diritto" a quella reale "di fatto", occorre aggiungere ai docenti di ruolo i docenti precari, quelli cioè assunti a settembre e licenziati alla fine dell'anno (la gran parte al 30 giugno, che è il termine delle lezioni, senza diritto a percepire la retribuzione estiva; una piccola parte al 31 agosto, che è il termine dell'anno scolastico, con diritto a percepire la retribuzione estiva) e riassunti per la quasi totalità tra settembre e ottobre.

Dalla tabella n. 5 è possibile evidenziare la consistenza del precariato tra i docenti di sostegno: effettivamente, dopo il picco dell'anno 2006/2007, quando il personale precario addirittura superava il personale in ruolo, con l'approvazione della legge 244/2007 si è avuta una progressiva diminuzione dell'area del precariato tra i docenti di sostegno, corrispettiva dell'aumento delle immissioni in ruolo nello stesso periodo. La situazione però è alquanto disomogenea per le tipologie di scuola: nella scuola per l'infanzia e in quella secondaria di 2° grado il numero di precari è praticamente uguale a quello dei docenti di ruolo, mentre è più vicino al trend nazionale l'andamento della scuola primaria e della secondaria di 1° grado.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
infanzia	5.229	4.800	4.253	3.875
primaria	16.946	15.551	13.664	12.383
1° grado	11.543	10.744	9.693	8.591
2° grado	13.029	13.164	11.818	10.467
<b>TOTALE</b>	<b>46.747</b>	<b>44.259</b>	<b>39.428</b>	<b>35.316</b>

TAB. N. 5 - DOCENTI DI SOSTEGNO A TEMPO DETERMINATO  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI" ANNI VARI

Il grafico n. 4 rende visivamente evidente questo andamento.

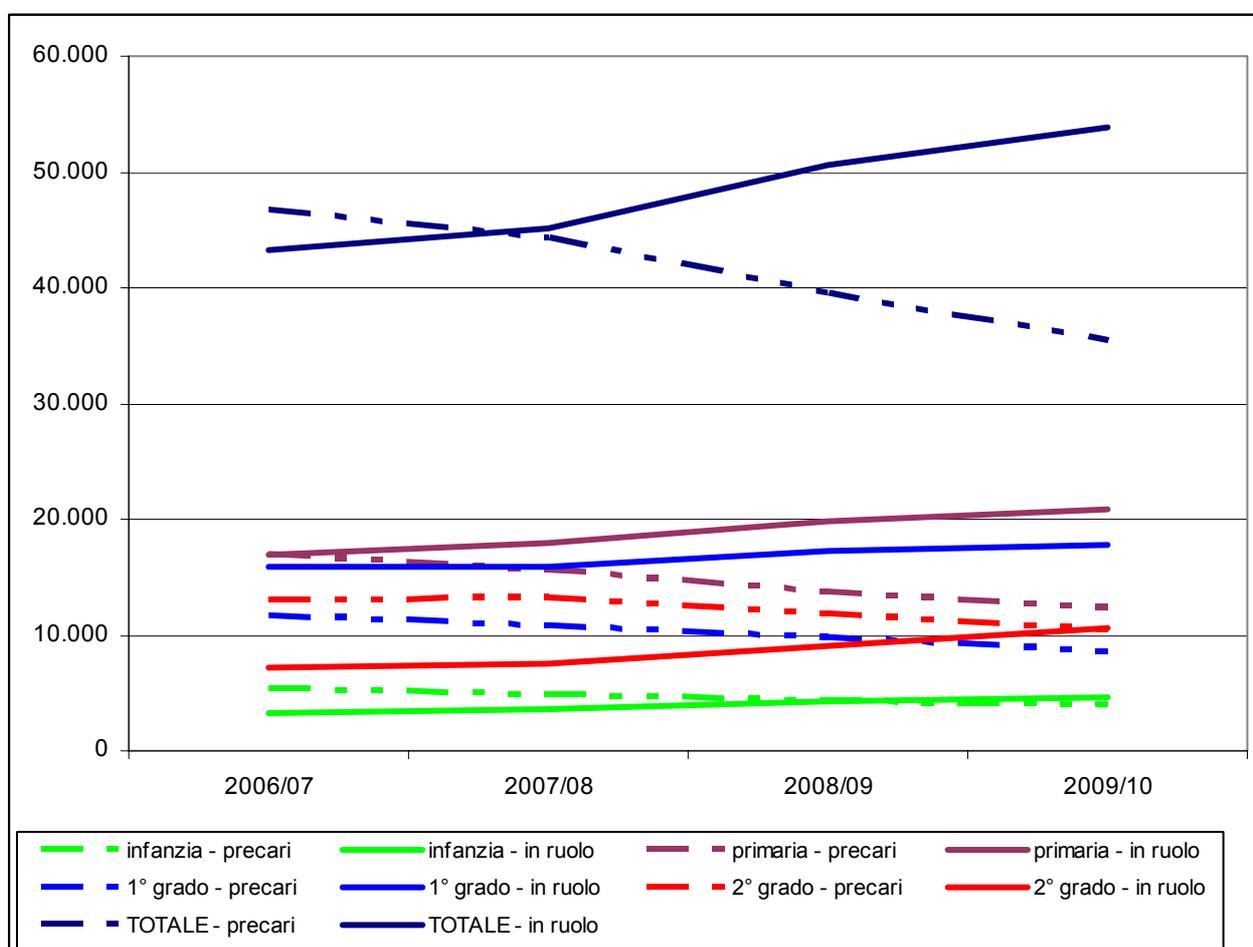


GRAFICO N. 4 - ANDAMENTO DAL NUMERO DI DOCENTI IN RUOLO E PRECARI  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI" ANNI VARI

Il totale complessivo dei docenti di sostegno (tabella n. 6) si avvicina discretamente all'indicazione data dalla legge n. 244/2007: 94.430 rispetto ai 95.930 docenti previsti, con uno scostamento "a risparmio" dell'1,5% e con un andamento decisamente altalenante, anche se piuttosto contenuto in termini numerici, negli anni precedenti.

Comunque l'aumento complessivo di insegnanti di sostegno, nell'anno in corso, è stato piuttosto netto, ammontando a 5.266 docenti in più.

	<b>2006/07</b>	<b>2007/08</b>	<b>2008/09</b>	<b>2009/10</b>	<b>2010/11</b>
infanzia	8.515	8.433	8.558	8.451	8.674
primaria	33.905	33.576	33.556	33.292	35.364
1° grado	27.403	26.701	26.973	26.412	27.877
2° grado	20.209	20.647	20.939	21.009	22.515
<b>TOTALE</b>	<b>90.032</b>	<b>89.357</b>	<b>90.026</b>	<b>89.164</b>	<b>94.430</b>

TAB. N. 6 - DOCENTI DI SOSTEGNO TOTALI  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI" ANNI VARI

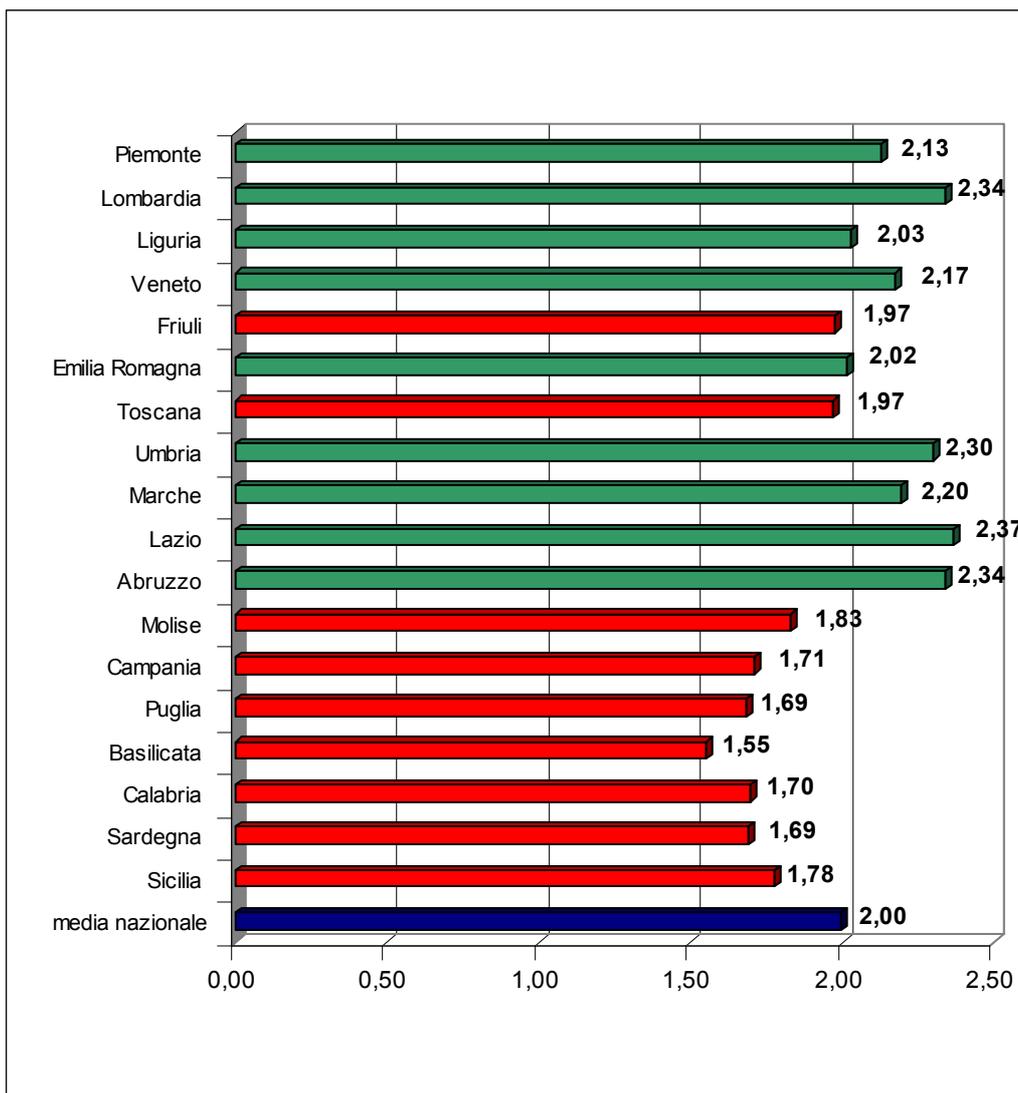
Quanto al rapporto docenti di sostegno/studenti disabili, nell'anno in corso è stata complessivamente realizzata la previsione della legge 244/2007, che prevedeva un docente ogni due studenti, come si evince dalla tabella n. 7, mentre per l'anno passato il rapporto era leggermente superiore e, per il triennio precedente, era inferiore rispettivamente dello 0,9 (a.s. 2006/07) e dello 0,5% (2007/08 e 2008/09).

Il rapporto più alto è detenuto dalla scuola secondaria di 2° grado (+0,9), mentre la scuola dell'infanzia presenta un rapporto decisamente inferiore, pari a -0,40.

	<b>2006/07</b>	<b>2007/08</b>	<b>2008/09</b>	<b>2009/10</b>	<b>2010/11</b>
infanzia	1,50	1,52	1,51	1,61	1,60
primaria	1,92	1,94	1,92	1,99	1,97
1° grado	1,99	2,02	2,01	2,11	2,07
2° grado	1,96	2,05	2,10	2,17	2,09
<b>TOTALE</b>	<b>1,91</b>	<b>1,95</b>	<b>1,95</b>	<b>2,03</b>	<b>2,00</b>

TAB. N. 7 - RAPPORTO DOCENTI DI SOSTEGNO/STUDENTI DISABILI  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI" ANNI VARI

Quanto alla distribuzione regionale del rapporto docenti di sostegno/studenti disabili, il grafico n. 5 ci mostra come ci sia ancora uno squilibrio territoriale, anche se i dati relativi all'ultimo triennio mostrano una progressiva attenuazione del divario.



**GRAFICO N. 5 - ANDAMENTO REGIONALE DEL RAPPORTO DOCENTI DI SOSTEGNO/STUDENTI DISABILI  
ELABORAZIONE UIL SCUOLA SU DATI MIUR "SCUOLA STATALE, SINTESI DEI DATI" ANNI VARI**