



## Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva e/o Relazionale

*Personalità Giuridica riconosciuta con D.P.R. 1542/64  
Iscr. Reg. Naz. delle Ass. di Prom. Sociale al n. 95/04*

**Sede legale: Via E. Gianturco, 1 - 00196 Roma  
Codice Fiscale 80035790585 Partita Iva 05812451002  
C/C Postale n. 75392001**

### **RICOGNIZIONE DI ANFFAS ONLUS SU IPOTETICI TAGLI DEGLI INSEGNANTI DI SOSTEGNO A PARTIRE DALL'ANNO SCOLASTICO 2008/09 (a cura dell'Avv. Gianfranco de Robertis – Consulente Legale Anffas Onlus)**

Negli scorsi mesi, durante l'estate, si è molto parlato di tagli al numero degli insegnanti di sostegno, che avrebbero comportato sin, dall'avvio del presente anno scolastico 2008/09, la lesione del diritto allo studio e all'istruzione per gli alunni con disabilità, pienamente riconosciuto dall'art. 33 della Costituzione e dell'art.12 Legge n. 104/92.

Le diverse critiche mosse dalle Associazioni dei familiari di persone con disabilità e da vari movimenti di insegnanti si sono concentrate su tre diversi provvedimenti normativi: Legge n. 244/07, D.I. 24 aprile 2008, D.L. n. 112/98, convertito con emendamenti nella Legge n. 133/08.

Pertanto, Anffas ha voluto analizzare queste fonti normative anche alla luce dell'intero sistema di assistenza e supporto all'alunno con disabilità per una sua completa ed efficace inclusione scolastica, onde poter verificare se vi sia stata un'effettiva riduzione degli insegnanti di sostegno o se, viceversa, l'impressione generalizzata di una contrazione di ore di sostegno su tutto il territorio nazionale sia dipesa da un utilizzo improprio, anche solo di tipo assistenziale, dei vari insegnanti di sostegno.

Una tale analisi non poteva non partire dalla comparazione tra i dati normativamente previsti quest'anno con i dati numerici che erano stati propri del precedente anno scolastico 2007/08

#### **Dati relativi all'anno scolastico 2007/08**

La Circolare n. 19 del 13 febbraio 2007 (avente ad oggetto "Dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2007/08 – Trasmissione schema di Decreto Interministeriale) già aveva previsto per l'anno scolastico 2007/08 una contrazione degli organici rispetto all'anno precedente di complessive 14.179 unità (7.053 posti in organico di diritto, 4.673 posti in organico di fatto e 2.453



**S.A.I.?**  
**(Servizio Accoglienza e Informazione)**  
**sai@anffas.net**

Tel. 06/3611524 – 06/3212391 – Fax 06/3212383  
Sito Internet: [www.anffas.net](http://www.anffas.net) - e-mail: [nazionale@anffas.net](mailto:nazionale@anffas.net)



posti conseguenti il previsto incremento del numero degli alunni) per tutti gli ordini di scuola a partire da quella primaria, ma escludendo specificamente i posti di sostegno.

Infatti, nel Decreto Interministeriale, la cui bozza era allegata alla Circolare, vi era la previsione del mantenimento del numero complessivo degli insegnanti di sostegno in misura pari a quella dell'anno precedente, sia per quanto riguardava gli organici di diritto che i posti in aggiunta.

**Gli insegnanti di sostegno, per l'anno scolastico 2007/08, rimanevano, infatti, 56.154, di cui 48.696 tra gli organici di diritto e 7.458 tra i posti in aggiunta.**

C'è anche da precisare che la Circolare n. 19/07 faceva salva l'ulteriore *“possibilità di deroghe nell'adeguamento dell'organico alle situazioni di fatto per rispondere alle effettive esigenze certificate”*, in attesa che venissero adottati concreti interventi ministeriali di adeguamento alle situazioni di fatto.

A tal proposito, si ricorda che con la Legge n. 296/06 (c.d. legge Finanziaria 2007) era stato eliminato il criterio fin ad allora imperante dell'individuazione di un insegnante di sostegno ogni 138 alunni iscritti, basato su calcoli ministeriali volti a presumere che su un certo numero di alunni vi potesse essere qualcuno con disabilità, per permettere, almeno a livello teorico, una più adeguata copertura delle esigenze di sostegno.

Infatti, nell'art. 1 comma 605 lett b) della Finanziaria 2007 si leggeva:

*Per meglio qualificare il ruolo e l'attività dell'amministrazione scolastica attraverso misure e investimenti, anche di carattere strutturale, che consentano il razionale utilizzo della spesa e diano maggiore efficacia ed efficienza al sistema dell'istruzione, con uno o più decreti del Ministro della pubblica istruzione sono adottati interventi concernenti:*

- a) *...(omissis)...*;
- b) *il perseguimento della sostituzione del criterio previsto dall'articolo 40, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con l'individuazione di organici corrispondenti alle effettive esigenze rilevate, tramite una stretta collaborazione tra regioni, uffici scolastici regionali, aziende sanitarie locali e istituzioni scolastiche, attraverso certificazioni idonee a definire appropriati interventi formativi;*

Purtroppo, non essendosi ancora attivati i decreti e gli interventi auspicati dalla Finanziaria 2007, la Circolare n. 19/07 continuava a prevedere la facoltà di deroghe alle dotazioni previste (delle quali, purtroppo, non ci constano dati certi).

**Dati relativi all'anno scolastico 2008/09**

Il D.I. 24 aprile 2008, contenente “Disposizioni sulla determinazione degli organici del personale docente per l'anno scolastico 2008/2009”, ha previsto che per l'anno scolastico 2008/09, gli insegnanti di sostegno da utilizzare fossero in totale 90.882.

Il suddetto numero risulta essere la somma dei posti in organico di diritto (53.581) con quelli aggiuntivi, compresi le deroghe (37.301).

Pertanto, rispetto all'anno scolastico 2007/08 vi è un incremento dell'organico di diritto pari a 4.885 unità (53.581 attuali – 48.696 precedenti), in ossequio anche a quanto previsto dalla Legge 244/07, (di cui si dirà in seguito).

Occorre, però, notare che rispetto all'anno scolastico precedente, in cui si quantificavano i posti aggiuntivi, ma non già quelli in deroga, quest'anno è stato posto un limite assoluto alla somma di queste ulteriori unità, prevedendo in maniera onnicomprensiva i posti aggiuntivi e quelli in deroga in 37.301 unità.

Pertanto, volendo fare un raffronto con l'anno precedente, bisognerebbe conoscere quanti siano stati i posti in deroga e se questi siano stati tali che, sommati ai 7.485 posti in aggiunta per l'anno 2007/08, avessero portato a non raggiungere, superare o eguagliare la somma onnicomprensiva delle unità oggi previste oltre le dotazioni di diritto (pur decurtate dell'incremento per queste ultime di 4.885 unità).

Quindi, bisognerebbe capire se i 37.301 posti comprensivi di posti in aggiunta e in deroga, sommati ai 4.885 di diritto incrementati per il presente anno, siano almeno uguali alla somma dei 7.485 posti in aggiunta per il 2007/08 e di tutte le deroghe disposte per lo stesso anno. Se così fosse, allora si registrerebbe, per il presente anno scolastico, un aumento in assoluto degli insegnanti di sostegno e non solo di quelli appartenenti agli organici di diritto.

Anffas è consapevole che, anche se i posti di sostegno fossero veramente aumentati rispetto all'anno precedente, una previsione di dotazioni organiche coerente con le effettive esigenze dovrebbe anche partire dal dato numerico relativo agli alunni con disabilità ed al monte ore complessivo di sostegno richiesto per questi alunni.

Potrebbe, infatti, essersi registrato un significativo aumento degli alunni con disabilità rispetto alla popolazione scolastica in genere, anche in virtù della sempre più presente attenzione circa le attestazioni di alunni “*in situazione di handicap*” da parte delle Istituzioni.

**Legge n. 244/07, art. 2 commi 413-414**



La finanziaria 2008 ha fissato, nei commi 413 e 414 dell'art. 2, due principi in merito al numero degli insegnanti di sostegno.

Nel comma 413 è stabilito che non si possa superare la media nazionale di un insegnante di sostegno per ogni 2 alunni con disabilità. All'interno di tale media nazionale si può anche dar luogo a compensazioni tra le varie province, a seconda che qualcuna abbia un'incidenza di alunni con disabilità oppure di gravità della disabilità inferiore rispetto ad altre, che, semmai, possano avere necessità di superare il ricordato rapporto di 1:2.

Nel comma 414, invece, si prevede che la dotazione organica di diritto relativa agli insegnanti di sostegno sia progressivamente rideterminata nel triennio 2008-2010, in maniera da raggiungere nell'anno scolastico 2010-2011 un organico di diritto pari al 70% dell'intero ammontare dei posti di sostegno attivati nel corso dell'anno scolastico 2006/07.

Entrambi i principi sopra espressi si ritrovano nel D.I. 24 aprile 2008.

Si ricordi, infatti che il D.I. ha effettivamente stabilito un incremento, già per l'anno scolastico 2008/09, delle dotazioni organiche di diritto di un numero pari a 4.885 e prevedendo, tra l'altro, ulteriori incrementi per i prossimi due anni scolastici 2009/2010 – 2010/2011, rispettivamente di 4.882 e 4.885 unità.

Tali incrementi porterebbero ad una stabilizzazione degli organici di diritto con chiari benefici effetti sulle assegnazioni, per tempo, degli stessi e sulla continuità didattica.

Purtroppo, un aumento degli organici di diritto non necessariamente dovrebbero determinare un aumento, in generale, degli insegnanti di sostegno, rilevando sempre il limite assoluto del rapporto insegnanti di sostegno/alunni con disabilità come 1:2.

Ma se si considerasse che nello scorso anno scolastico risultavano iscritti (secondo alcune fonti) 174.586 alunni con disabilità, si potrebbe presumere che, anche per quest'anno, con un organico complessivo di 90.882 insegnanti, si sia rimasti, anche se di poco, al di sotto del rapporto 1:2.

### **Legge n. 133/2008 di conversione del D.L. 112/08, art. 64 comma I**

Nel giugno 2008 è stato emanato il D.L. n. 112/08, che, nella sua originaria formulazione, prevedeva un generico e progressivo taglio del numero degli insegnanti (32.105 per l'a.s. 2009/10 – 15.500 per a.s. 2010/11 – 19.576 per a.s. 2011/12), senza specificare alcunché in merito al sostegno.

Però, già nella relazione di presentazione del progetto della legge di conversione (C.1386) si leggeva che tali tagli dovessero essere considerati come ulteriori solo rispetto a quelli già *“previsti dalla legislazione*



vigente” (ndr Finanziaria 2008), e, quindi, alle decurtazioni di 10.000 unità per ciascuno dei 3 anni successivi, non incidenti, però, su quelli di sostegno.

Del resto, la Legge n. 133/08, con la quale si è convertito il D.L. n. 112/08 prevede nel I comma dell’art. 64 che tali tagli alle dotazioni organiche vengano effettuati “*tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili.*”

Tale formula non è certo delle più felici, perchè sembrerebbe che un taglio degli insegnanti già così forte in via generale sia stato attuato in tali termini (e non maggiori) proprio in virtù dell’attenzione per gli alunni disabili, i cui insegnanti di sostegno, invece, non dovrebbero rientrare proprio nell’ambito della previsione normativa.

Meglio sarebbe stato il prevedere che in ogni caso il rapporto alunni/insegnanti rimanesse invariato almeno per gli insegnanti di sostegno, dovendo l’art. 64 al massimo applicarsi agli insegnanti curricolari.

In ogni caso, è pacifico che, per l’anno scolastico 2008/09, tale normativa non si applichi e, quindi, non dovrebbe essere considerata come pertinente almeno rispetto alle dotazioni organiche di sostegno dell’anno scolastico in corso.

### **Apparente discrasia del quadro normativo/amministrativo con le realtà scolastiche**

Purtroppo, nel corso degli ultimi mesi, Anffas ha registrato, anche attraverso la consultazione di organi di stampa, la generale sensazione che, per l’anno scolastico in corso, sia diminuito il numero degli insegnanti di sostegno o, quanto meno, siano diminuite le ore di sostegno riconosciute per ogni singolo alunno con disabilità, anche rispetto agli anni precedenti, in presenza di certe patologie e di certe esigenze personali.

Forse tale riduzione dovrebbe ricollegarsi ad una maggiore rigidità, da parte degli Uffici Scolastici Regionali e dei G.L.H. Provinciali nell’autorizzare le ore di sostegno in deroga, pur a fronte di idonea e congrua documentazione attestante le esigenze dei singoli alunni con disabilità.

Sarebbe, pertanto, necessario non soffermarsi all’analisi di quanto previsto a livello normativo/amministrativo, ma anche analizzare i dati concreti di tutti i territori scolastici, onde evidenziare eventuali lacune nelle previsioni normative ( per es. nella previsione del rapporto 1:2) ovvero cattive prassi nell’applicazione di tali previsioni.

### **Indici imprescindibili per giudizio complessivo su adeguato numero di insegnanti di sostegno**



In virtù di quanto detto, sarebbe necessario per valutare l'adeguatezza, o meno, delle dotazioni organiche previste per l'anno scolastico in corso (e prevedere anche eventuali correttivi per gli anni prossimi) essere immediatamente a conoscenza dei seguenti dati:

- 1) numero degli alunni con disabilità iscritti per l'anno scolastico 2008/09, divisi per Province;
- 2) numero delle ore di sostegno complessive richieste dai Dirigenti Scolastici per l'anno scolastico 2008/09, divise per Province;
- 3) numero delle ore di sostegno complessive (per organici di diritto ed organici di fatto) autorizzate dagli Uffici Scolastici territoriali, divise per Province;
- 4) rapporto insegnanti di sostegno/alunni con disabilità nelle varie Province d'Italia.
- 5) numero dei posti in deroga, attivati nell'anno scolastico 2007/08, divisi per Province.

Anffas, infatti, ritiene che il rapporto insegnante di sostegno/alunni con disabilità tendenzialmente pari 1:2 sia poco significativo, se non scaturito da attente analisi circa l'effettiva incidenza degli alunni con disabilità nel panorama scolastico italiano e l'effettiva individuazione della quantità di sostegno (in termini di ore settimanali) di cui gli stessi possano necessitare, in base alle "idonee certificazioni" attestante la gravità, o meno, della loro disabilità.

Inoltre, Anffas, partendo dalla previsione della Finanziaria 2008 che riconosce la possibilità di compensazione tra le varie Province d'Italia per il raggiungimento del rapporto 1:2, propone di registrare il rapporto presente in ogni Provincia, avendo il forte timore che tutti gli Uffici Scolastici Provinciali abbiano determinato le proprie dotazioni organiche in misura pari o inferiore al rapporto 1:2, determinando così, a livello nazionale, un rapporto complessivo addirittura restrittivo rispetto al limite massimo legislativamente previsto.

Bisogna, inoltre, tener presente che, purtroppo, ogni anno, molti alunni iscritti alle prime classi non sono forniti, al momento dell'iscrizione, di attestazione dello "stato di handicap" e che la richiesta di idonea documentazione viene effettuata, solo dopo sollecitazioni della scuola, ad anno scolastico già avviato, determinando, di conseguenza, l'eventuale richiesta di sostegno molti mesi dopo l'inizio dell'anno scolastico.

### **Raccomandazioni di Anffas**

Anffas ritiene che si debba porre molta attenzione sulle ore di sostegno richieste dai vari Istituti Scolastici, dovendo attentamente valutare se l'assegnazione degli insegnanti sia corrispondente alle effettive esigenze di sostegno, così come individuate dalla Diagnosi Funzionale di ciascun alunno con disabilità e da un primo progetto di intervento predisposto dal Consiglio di classe.



Vi è il forte timore che la necessità di superare anche il nuovo rapporto di 1:2 tra insegnanti di sostegno/alunni con disabilità derivi non già dalla necessità di un aiuto nell'apprendimento didattico, ma dal bisogno di avere risorse umane che sostituiscano compiti educativi e di assistenza, istituzionalmente deputati ad altre figure (quali l'assistente specialistico e il collaboratore scolastico), ma non assicurati, anche da istituzioni diverse dalla scuola, in numero adeguato.

Pertanto, ancor più necessaria risulterebbe la conoscenza del dato sopra evidenziato del rapporto in insegnanti di sostegno/alunni con disabilità per ciascuna Provincia, onde eventualmente riscontrare se in qualche Provincia, la carenza di risorse per l'assistenza specialistica (deputata agli Enti Locali) spinga a riversare la risposta a tali esigenze dell'alunno su una maggiore presenza dell'insegnante di sostegno.

Se in una Provincia vi fosse un'incidenza eccezionale del numero richiesto di ore di sostegno, occorrerebbe prima indagare se sulla stessa Provincia siano assicurati (in che misura) gli interventi di assistenza specialistica ovvero di assistenza di base.

Anffas riscontra che, purtroppo, non vi è la stessa attenzione circa il numero del personale scolastico ATA (collaboratori scolastici) che dovrebbe assicurare l'assistenza di base (igiene personale ed aiuto nello spostamento all'interno del plesso scolastico) dell'alunno con disabilità, rispetto ai clamori, generati ogni anno, circa il numero degli insegnanti di sostegno.

Andrebbero, viceversa, analizzate le dotazioni organiche anche relative ai collaboratori scolastici, individuando quanti, poi, effettivamente, siano in possesso della formazione idonea a fornire assistenza specialistica all'alunno con disabilità.