



9 ottobre 2010
Dott.ssa Chiara Satta

**Integrazione scolastica e riforma Gelmini:
novità e cambiamenti**

Che cos'è l'integrazione scolastica?

L. 104/92 “Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione e i diritti delle persone handicappate” recita:

•**Art.12/comma 1** “Al bambino da 0 a 3 anni handicappato è garantito l'inserimento negli asili nido”

•**Art.12/comma 2** “E' garantito il diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni della scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie”

Che cos'è l'integrazione scolastica?

L'iscrizione alla scuola di un bambino diversamente abile è dunque un diritto esigibile ed il rifiuto un **ILLECITO PENALE**.
In caso di rifiuto o problemi relativi all'iscrizione i genitori possono fare ricorso al TAR.

D.L. 15 n.76/2005 Art.1/comma 3 “La Repubblica assicura a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione”.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

L'istruzione, come la formazione e la ricerca, è un settore strategico poiché la conoscenza rende l'essere umano libero, consapevole, autonomo.

Da un punto di vista 'storico', l'integrazione scolastica della persona disabile è stata resa possibile anche da un clima culturale favorevole alle emancipazioni delle classi sociali emarginate.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

Nel **1968**, in piena contestazione studentesca, il mondo della scuola e non solo è in pieno fermento, i temi dei diritti civili sono all'ordine del giorno, si discute di chiudere i manicomi.

Nel **1978** è approvata la **legge Basaglia n° 180** che **chiude gli ospedali psichiatrici**.

Nella scuola dell'obbligo, grazie all'impegno di quel movimento d'insegnanti che credono nel ruolo centrale della scuola nella costruzione della società del domani, cominciano a cambiare parametri e criteri di valutazione, nonché si sperimentano **nuovi metodi pedagogici**.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

Di fondamentale importanza per comprendere il cambiamento in atto è la testimonianza del professor Adriano Milani Comparetti, neuropsichiatra infantile, che dopo aver lottato per creare tre centri di rieducazione motoria a Firenze, a distanza di vent'anni decide di chiuderli, ritenendoli inutili, se non nocivi.

In una celebre intervista il professore parla di come il processo dell'integrazione del bambino disabile è legato in modo inscindibile a ciò che chiama "de-istituzionalizzazione": restituire i bambini che sono in istituto alla famiglia, alla scuola ed alla società.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

Inizia a diffondersi l'idea per cui l'integrazione delle persone disabili nella società deve iniziare il prima possibile.

Se parliamo di bambini, la socializzazione deve avvenire fin dalla scuola materna, per proseguire con la scuola dell'obbligo, perchè è con gli altri bambini che si ritiene che il soggetto disabile possa imparare a far fruttare le proprie potenzialità.

Le varie terapie e gli ausili servono solo da supporto e si ritiene che la vera riabilitazione sia l'integrazione, poiché è nella classe che si vengono a creare processi d'interazione fra alunno disabile e bambini normodotati.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

Nel 1977 viene approvata la L. n° 517, che prendeva atto delle nuove situazioni venutesi a creare grazie a nuovi metodi di valutazione, rinnovate metodologie ed esperienze di integrazione di alunni disabili nella scuola materna, dove ormai era un dato di fatto da alcuni anni in quasi tutte le regioni italiane.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

La legge n.517/1977 teneva conto della circolare n.227 del 1975 dell'allora Ministro della Pubblica Istruzione Franca Falcucci, che permetteva l'esperienza di integrazione di bambini disabili fisici e mentali dalla scuola materna alla scuola media di 1° grado.

Si abolivano le classi differenziali, si introduceva l'insegnante di sostegno a tutta la classe (e non esclusivamente all'alunno disabile), si prolungava l'orario scolastico con il tempo pieno.

Si fissava il numero massimo di alunni per classe a venticinque, ed a venti per le classi dove era inserito uno o al massimo due bambini disabili.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

La riforma della scuola **Berlinguer-Demauro, L.30/2000**, introduce altre innovazioni: si ha **l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 15 anni e non c'è più un unico insegnante ma una pluralità**, con momenti di compresenza.

Queste innovazioni legislative e pedagogiche **facilitano l'integrazione di tutti gli alunni ed una maggiore inclusione anche degli alunni disabili**, poiché essi hanno maggior tempo per svolgere i propri lavori insieme con gli altri e per essere seguiti.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

Per alcuni con la **riforma Moratti** l'integrazione degli alunni disabili ha subito una regressione, poiché si torna a parlare di “aule attrezzate”, cioè di classi speciali abolite con la L.n° 517/1977.

Se da una parte alle persone che vi sono destinate “non manca nulla”, dall'altra viene a mancare loro l'integrazione sociale in senso pieno.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

Sicuramente non è semplice conciliare il bisogno dei bambini disabili di poter essere integrati ed inseriti all'interno di una classe, bisogno di cui nessuno mette in dubbio l'assoluta necessità ed importanza, con le specifiche problematiche sia fisiche che di apprendimento che ciascuno di essi porta con sé e per le quali ha tutto il diritto di ricevere una assistenza specifica e mirata.

Compito del legislatore è quello non solo di regolamentare la materia, bensì di cogliere nella concretezza dell'applicazione della legge stessa quali siano i punti critici e le difficoltà, così da poter dunque giungere ad una riforma.

Che cos'è l'integrazione scolastica?

“Che cos'è una realtà di integrazione? Se si arriva alla coscienza della realtà, l'integrazione non è più necessaria perchè non c'è distinzione, non dobbiamo fare integrazione”

Adriano Milani Comparetti

Riforma Gelmini

La riforma Gelmini ha preso il via con il Testo del decreto-legge 1° settembre 2008, n° 137 “Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università”.

Cos'è un decreto-legge?

E' un provvedimento provvisorio avente forza di legge, adottato in casi straordinari di necessità ed urgenza dal Governo, ai sensi dell'art.77 della Costituzione della Repubblica italiana.

Riforma Gelmini

Il **decreto legge** entra in vigore immediatamente dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ma gli effetti prodotti sono provvisori e precari, perchè i decreti-legge perdono efficacia sin dall'inizio **se il Parlamento non li “converte” in legge entro 60 gg dalla loro pubblicazione.**

Presentato il decreto-legge il Governo chiede al Parlamento di produrre la legge di conversione. Le Camere nel momento in cui sono chiamate a convertire in legge un decreto-legge, devono svolgere un controllo attento sulla sussistenza dei presupposti della **necessità ed urgenza.**

Riforma Gelmini

Il decreto-legge viene adottato nei casi in cui ci sia la necessità di varare una disciplina complessa con particolare urgenza, disciplina per la quale il procedimento legislativo ordinario sarebbe troppo dispersivo.

I decreti-legge, se non convertiti in legge entro 60 giorni, perdono efficacia sin dall'inizio.

Quando il decreto entra in vigore, è pienamente efficace e va applicato, ma se decade, tutto ciò che si è compiuto in forza di esso è come se fosse stato compiuto senza base legale.

Riforma Gelmini

Il Senato ha dato via libera definitivo alla conversione in legge del decreto Gelmini n.137/2008 con 162 voti favorevoli, 134 contrari e 3 astensioni.

Con la **Legge n.169/2008** si converte dunque il decreto-legge Gelmini, con effetti retroattivi alla data di pubblicazione del decreto stesso sulla Gazzetta Ufficiale.

Riforma Gelmini

Le novità più significative introdotte dal decreto sono:

• **MAESTRO UNICO**: nelle prime classi delle elementari torna il maestro unico o prevalente, affiancato dai docenti di religione ed inglese. Sulla base di quanto previsto nel decreto le ore del tempo pieno saranno coperte dallo stesso maestro unico, che quindi lavorerà un numero maggiore di ore.

Riforma Gelmini

•**GRADUATORIE**: non ci sono più graduatorie nazionali, per l'immissione in ruolo dei docenti, le graduatorie per le scuole elementari diventano su base provinciale.

•**VOTI DECIMALI**: con il decreto fanno rientro anche il voto in pagella alle elementari e alle medie. Nella scuola primaria il voto decimale viene affiancato da un giudizio (cosa non prevista per la scuola media). Non c'è però rischio di bocciatura né alle elementari né alle medie se si riporta una sola insufficienza.

Riforma Gelmini

•**VOTO IN CONDOTTA**: torna il voto in condotta, che secondo quanto previsto dal decreto, è determinante per il giudizio finale dell'alunno. Con il “5” in pagella si rischia la bocciatura.

•**CARO LIBRI**: i testi scolastici adottati devono durare almeno cinque anni, misura che si propone di contrastare il fenomeno del “caro libri”. Sono fatte salve eventuali appendici di aggiornamento che dovessero risultare necessarie.

Riforma Gelmini

•**EDUCAZIONE CIVICA**: viene ripristinato lo studio dell'educazione civica grazie all' introduzione dell'insegnamento “Cittadinanza e Costituzione”.

•**EDILIZIA SCOLASTICA**: viene previsto l'impiego di risorse da destinare al finanziamento di interventi per l'edilizia scolastica e la messa in sicurezza degli istituti scolastici, impianti e strutture sportive. Particolare attenzione è data a quegli edifici che presentano aspetti di criticità sotto il profilo della sicurezza sismica.

Riforma Gelmini

•**SSIS**: gli studenti che frequentano il nono ciclo della scuola di specializzazione per l'insegnamento secondario, esclusi dalle graduatorie ad esaurimento, vengono rimessi in graduatoria in base ai punteggi attribuiti ai titoli posseduti.

Riforma Gelmini

A seguito dell'**art.64 L. 133/2008** (conversione in legge del decreto-legge n.112/2008, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) e della **L. 169/2008** (conversione in legge del decreto-legge n.137/2008, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione ed università), la riforma della scuola del ministro Gelmini è avanzata.

Riforma Gelmini

Per quanto riguarda l'incidenza della riforma Gelmini nel settore 'disabilità', i punti da tenere ben presenti sono:

- 1) **i regolamenti sulla formazione delle classi**
- 2) **i regolamenti sulla valutazione degli alunni**
- 3) **i regolamenti sulla formazione iniziale dei docenti**

Riforma Gelmini

Il punto inizialmente più discusso e contrastato, specie dal Centrosinistra e dai Sindacati confederali, è stato **il ritorno al maestro unico**, contro il quale sono stati pure proposti ricorsi al TAR.

Si è ritenuto che l'abolizione del cosiddetto 'modulo' abbia reso più difficile **la presa in carico da parte dell'unico docente dell'integrazione di alunni con disabilità**, docente che deve occuparsi di classi in cui sono presenti anche e spesso alunni con difficoltà di apprendimento, non riconducibili alle sole cause di disabilità.

Riforma Gelmini

Sono state tuttavia confermate le norme legislative fondamentali della **Legge n.104/92** (legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) e quelle più recenti del **ministro Fioroni** circa il rapporto medio nazionale di **un posto di sostegno ogni due alunni certificati.**

Riforma Gelmini

Alcune criticità già denunciate in passato sono altresì rimaste inalterate, come la non continuità educativa degli insegnanti per il sostegno, le aree disciplinari nelle scuole superiori ed il mancato accordo con i Sindacati sull'obbligatorietà della formazione in servizio dei docenti curricolari, per gli aspetti didattici del progetto di integrazione dei loro alunni con disabilità, normalmente delegati ai soli docenti per il sostegno.

Riforma Gelmini

Il regolamento è uno strumento legislativo che specifica e delinea nel concreto ciò che è stato stabilito dalle linee guida della normativa parlamentare.

1) Regolamento sulla Formazione delle classi.

Per quanto riguarda la formazione delle classi la FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) ha richiamato l'attenzione della Conferenza Stato-Regioni, per evitare l'abbattimento dei 'paletti' in grado di garantire classi non numerose in presenza di alunni con disabilità e la presenza di più alunni con disabilità nella stessa classe.

Riforma Gelmini

La Conferenza Stato-Regioni ha tenuto conto di questa richiesta, **limitatamente però al numero massimo di alunni che, in caso di presenza di alunno disabile, non può superare i 20 “di norma”**, senza dir nulla sulla compresenza di troppi alunni con disabilità nella stessa classe (anzi abrogando il Decreto Ministeriale 141/99 che sino ad oggi ha garantito la presenza massima di due alunni disabili nella stessa classe).

Riforma Gelmini

2) Regolamento sulla valutazione degli alunni.

La FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) ha evidenziato la necessità di tenere conto sia dell'**art.24 della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità**, ratificata dal Parlamento il 24 febbraio 2008 - articolo concernente la scuola "inclusiva"- sia dell' **art. 16 L.104/92**, che garantisce una valutazione personalizzata sulle effettive capacità dei singoli.

Riforma Gelmini

A tale riguardo, di fondamentale importanza è la famosa **Sentenza della Corte Costituzionale n.215/87**, riguardante il diritto pieno ed incondizionato degli alunni con disabilità - anche in situazione di gravità- a frequentare la scuola superiore.

A maggior ragione rispetto alle elementari e medie, per ovvie ragioni di programmazione, la valutazione di un alunno disabile alle superiori dovrà essere personalizzata sulle effettive capacità del singolo.

Riforma Gelmini

3) Regolamento sulla formazione iniziale dei docenti.

La FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) ha chiesto un forte incremento delle ore di formazione sulla didattica degli alunni con disabilità rivolta ai futuri docenti curricolari delle scuole secondarie, poiché il testo del regolamento ha proposto un numero talmente esiguo di ore da lasciare dubitare che possa cambiare l'attuale deriva di delega ai soli docenti per il sostegno.

Riforma Gelmini

La deriva di delega ai soli docenti per il sostegno determina di conseguenza **la richiesta di un maggior numero di ore di sostegno**, ottenute in genere con un crescente numero di sentenze della Magistratura ordinaria ed amministrativa.

Riforma Gelmini

La Gazzetta Ufficiale 2 luglio 2009 pubblica il **Dpr n.81 del 20 marzo 2009**, recante **il regolamento per la riorganizzazione della rete scolastica e la formazione delle classi**, in applicazione dell'art.64 del decreto legge n.112/08 convertito dalla Legge n.133/08, una delle leggi di riforma della scuola operata dal ministro Gelmini.

Riforma Gelmini

L' **art.2 comma 2** di tale testo normativo dice:

“Si stabilisce che la definizione delle annuali dotazioni organiche complessive deve avvenire tra l'altro **anche con riguardo alle esigenze degli alunni disabili**” (lett. a) e alle “caratteristiche dell'edilizia scolastica” (lett. f)

Riforma Gelmini

L'art.5 di tale testo normativo è intitolato alle “classi con alunni in situazione di disabilità”.

Comma 1: conferma i limiti massimi al numero degli insegnanti per il sostegno in organico di fatto indicati già nella L.n. 244/07 (Finanziaria 2008) e cioè un rapporto medio nazionale di 1 insegnante ogni 2 alunni certificati diversamente abili, con possibile compensazione fra province (e come stabilito dalla magistratura, anche fra casi singoli).

Riforma Gelmini

Commi 2 e 3: “le classi iniziali delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado , ivi comprese le sezioni di scuola dell'infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma **con non più di 20 alunni, purchè sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica,** in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili, e **purchè il progetto articolato di integrazione definisca espressamente le strategie e le metodologie adottate dai docenti della classe, dall'insegnante di sostegno o da altro personale operante nella scuola**”

Riforma Gelmini

Tenuto conto di quanto stabilito nel **comma 4** (cioè che nell'organico di fatto vi possono essere scostamenti del 10% in più o in meno rispetto al numero minimo e massimo di alunni per classe), tale tetto può essere aumentato o ridotto **fino ad un massimo di 2 unità.**

Riforma Gelmini

L'ultimo inciso del **comma 2**, concernente il rispetto delle economie da realizzare nella formazione numerica delle classi, va interpretato alla luce delle più recenti sentenze dei Tar e del Consiglio di Stato, secondo cui si deve tener conto comunque delle “effettive esigenze” dei singoli alunni con disabilità, **il cui diritto allo studio costituzionalmente garantito non può essere affievolito discrezionalmente dall'Amministrazione neanche per motivi economici** .

Riforma Gelmini

Il testo normativo prosegue poi specificando per ogni grado di scuola quali sono in caso di assenza di alunni diversamente abili i numeri massimi e minimi di iscritti per ogni classe.

Si può osservare così che per quanto riguarda la scuola dell'infanzia e quella primaria gli articoli fanno espresso richiamo al numero massimo di 20 alunni in presenza di alunni con disabilità (di cui all'art.5), anche in caso di eccesso di iscrizioni, mentre tale richiamo è omesso per gli articoli riguardanti la scuola secondaria di primo grado e quella di secondo.

Riforma Gelmini

E' opinione condivisa dagli operatori del settore che tale omissione sia in realtà una svista e che sia colmata dalla ampia portata **dell'art.5 comma 2** che comunque, essendo norma speciale, **prevale sulle norme generali.**

Riforma Gelmini

Altri due articoli del regolamento riguardano l'integrazione scolastica:

Art. 23: prevede che, in caso di contrazione di organico, i docenti a tempo indeterminato risultati soprannumerari vengano assegnati ad attività di sostegno se in possesso del titolo di specializzazione.

Art. 24: abroga il D.M. 331/98 ed il D.M. 141/99 che fissavano il tetto massimo di alunni per classe in presenza di alunni con disabilità.

Riforma Gelmini

Il regolamento è stato migliorato a seguito del parere della Conferenza Stato-Regioni che ha accolto alcune osservazioni delle associazioni in merito al numero massimo di alunni per classe in presenza di alunni con disabilità.

Tuttavia sono state espresse alcune perplessità e preoccupazioni in merito alla sua applicazione pratica, osservazioni di cui senza dubbio bisogna tenere conto per eventuali future modificazioni.

Riforma Gelmini

1) Nelle scuole secondarie, mentre è assicurato il tetto massimo per la formazione delle prime classi, **nulla è espressamente detto per le classi successive**, per le quali sono previsti possibili accorpamenti in caso di contrazione del numero di alunni per abbandoni, bocciature ecc.

Si potrebbe pertanto pervenire **anche a classi di 30 alunni con la presenza di alunni con disabilità**, la qual cosa sembra assurda, specie se confrontata con gli orientamenti della magistratura, che ha fissato il principio del rispetto delle “effettive esigenze” anche in presenza di problemi di spesa pubblica.

Riforma Gelmini

Il principio del rispetto delle **“effettive esigenze”** non vale solo riguardo al numero di ore di sostegno, ma, come espressamente stabilito nell'art. 5 comma 2 del presente regolamento, anche con riguardo al **maggiore o minore affollamento delle classi.**

Sembra assurdo che una volta stabilito l'obbligo di un minor affollamento per le prime classi, **tale obbligo non sussista più nelle classi successive** dove invece, a causa della crescente complessità degli studi, l'esigenza di maggior attenzione da parte dei docenti curricolari per gli alunni con disabilità dovrebbe crescere.

Riforma Gelmini

2) Altra preoccupazione è suscitata dalla abrogazione del D.M. 141/99 che fissava anche dei tetti massimi al numero di alunni con disabilità presenti nella stessa classe.

Non dicendo nulla di nuovo in proposito, il presente regolamento sembra lasciare campo libero alla presenza di qualunque numero di alunni con disabilità nella stessa classe.

Riforma Gelmini

Questo contrasta con il principio del rispetto delle “effettive esigenze”, poiché la **compresenza di più alunni con disabilità rende assai meno agevole il lavoro didattico dei docenti curricolari** e meno fruttuoso l'esercizio del diritto allo studio, con ripercussioni sulla qualità dell' integrazione scolastica e di tutto il sistema di istruzione.

Riforma Gelmini

3) **L'art.2 comma 6** del regolamento stabilisce che **i dirigenti scolastici e i direttori scolastici regionali e provinciali sono responsabili per il mancato rispetto delle norme del regolamento, specie per la parte finanziaria.**

Alcuni ritengono che ciò potrebbe rendere i funzionari più guardinghi e sospettosi e quindi molto più orientati a decidere verso **posizioni restrittive circa i diritti delle persone con disabilità**, ma i tempi di applicazione del regolamento non sono ancora sufficienti per esprimere valutazioni concrete in tal senso.