



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

1 July 2021

Case Document No. 1

Associazione Professionale e Sindacale (ANIEF) v. Italy
Complaint No. 200/2021

**COMPLAINT
(Original in Italian)**

Registered at the Secretariat on 21 June 2021

Department of the European Social Charter Directorate General
Human Rights and Rule of Law Council of Europe

F-67075, Strasbourg Cedex

Alla cortese attenzione del Segretario Esecutivo del Comitato Europeo
dei Diritti Sociali, che agisce in nome e per conto del Segretario
Generale del Consiglio d'Europa

Reclamo collettivo

**ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del Regolamento addizionale alla Carta Sociale
Europea che prevede un sistema di reclami collettivi**

INFORMAZIONI RELATIVA ALLA ASSOCIAZIONE RECLAMANTE

L'Anief, associazione professionale e sindacale

1. **L'ANIEF Associazione Professionale e Sindacale** (v. statuto, in allegato doc. 1), con sede a Palermo, nella piazza Don Bosco n. 1/B, codice fiscale e partita IVA 00906801006, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Dott. Marcello Pacifico (C.F PCFMCL77D28G273T), nato a Palermo il 28 aprile 1977, è una associazione professionale e sindacale che rappresenta e assiste più di 70.000 lavoratori del Comparto della Scuola pubblica italiana, docenti e personale tecnico, amministrativo e ausiliario, in servizio presso il Ministero dell'Istruzione, (d'ora innanzi, MI) ed in quello della scuola privata, sia con contratti a tempo indeterminato sia con contratti di lavoro a tempo determinato (c.d. supplenze).

1.2 lo Statuto dell'organizzazione così indica gli scopi dell'ente:

Art. 2 - Finalità. Le finalità dell'Associazione sono quelle di:

1) *Rappresentare e tutelare sul piano professionale, sindacale e culturale, i docenti della scuola italiana di ogni ordine e grado e dell'università, delle accademie e dei conservatori, al fine di migliorarne le condizioni professionali, giuridiche ed economiche e il prestigio sociale;*

2) *Valorizzare la formazione universitaria dei docenti della scuola in tutti i livelli, dalla selezione iniziale all'abilitazione, dal reclutamento a tempo determinato o indeterminato alla progressione di carriera, e promuovere uno stato giuridico dei docenti che valorizzi anche il ruolo dei formatori;*

3) *Difendere la libertà dell'insegnamento e la professione docente, promovendo il confronto dei diversi orientamenti politici e culturali. Essa si porrà come interlocutrice su ogni iniziativa legata agli interessi diretti e indiretti del mondo dell'istruzione, della ricerca e della conoscenza ai fini di una migliore funzionalità del servizio offerto, della tutela e della promozione dell'autonomia professionale;*

3) *Contribuire ad affermare la dimensione europea dell'istruzione, anche attraverso la partecipazione ad altre similari realtà associative internazionali, favorendo lo scambio di idee ed esperienze ed il confronto tra i diversi modelli organizzativi;*

4) *Promuovere l'organizzazione di iniziative volte ad estendere le conoscenze professionali dei docenti ed a favorirne il perfezionamento professionale e culturale;*

5) *Tutelare gli interessi etico-morali, professionali, giuridico-normativi ed economici, singoli e collettivi degli associati, attraverso l'organizzazione di iniziative anche sindacali e culturali.*

1.3. ANIEF - con **41.125 deleghe sindacali** conferite dai dipendenti del Ministero dell'Istruzione, **55.238 voti ottenuti alle scorse elezioni RSU** e sedi operative in tutto il territorio nazionale (v. **doc. 2**), ha ottenuto la certificazione di **sindacato "maggiormente rappresentativo"** nel comparto *Istruzione e Ricerca* ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. 165/2001 (v. Report campagna RSU 2018 - **doc. 3**; Tabella ARAN di accertamento della rappresentatività, dove Anief risulta aver raggiunto la **percentuale del 6,16%** nel comparto istruzione e ricerca CCNQ di ripartizione dei

distacchi e permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione nel triennio 2019 -2021 del 19 novembre 2019 (**doc. 4**).

1.4. A livello confederale, Anief è rappresentata dalla Cisl - confederazione autonoma nel comparto pubblico - a livello nazionale e a livello sovranazionale dalla Cesi, parte sociale riconosciuta dalle Istituzioni europee.

1.5. L'attività dell'Anief si è contraddistinta sia come *opinion leader* nel dibattito sulla politica scolastica italiana sia da una capillare azione giudiziaria promossa presso sia presso i tribunali amministrativi (103.008 ricorrenti) sia presso il tribunale del lavoro (32.006 ricorrenti), senza contare i ricorsi promossi che sono approdati in Corte costituzionale e in Corte di giustizia Ue.

1.6. Negli ultimi anni le rivendicazioni portate avanti dall'Anief l'hanno spinta a proclamare una decina di scioperi generali con diverse manifestazioni e cortei che hanno visto partecipare migliaia di persone mentre è stata continuamente portata avanti la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio attraverso più di 1.652 seminari sulla legislazione scolastica per un totale di 35.924 partecipanti.

1.7. Il profilo istituzionale dell'Anief, infine, è stato riconosciuto anche dal Parlamento durante le diverse audizioni nelle commissioni di Camera e Senato su tutti gli argomenti riguardanti la scuola e il suo personale nonché dallo stesso Ministero dell'istruzione attraverso incontri informali, che hanno affrontato diverse tematiche in particolar modo legate al contenzioso e allo stato di agitazione del personale scolastico.

1.8. Pertanto, l'Anief rappresenta e assiste decine di migliaia di lavoratori del Comparto della Scuola pubblica italiana, tra i quali **numerosissimi insegnanti precari specializzati per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità**.

1.9. Nel presente reclamo collettivo l'ANIEF è rappresentata dal **Presidente e legale rappresentante pro tempore signor Marcello Pacifico**. Il domicilio eletto ai fini del presente reclamo è presso gli indirizzi di posta elettronica segreteria@anief.net o

presidente@anief.net e/o il recapito telefonico +39 091 7098355 e/o il recapito fax +39 091 6455845 e/o i recapiti di cellulare +39 338 4167107 o +39 392 9322359.

Il presente reclamo è stato redatto in collaborazione con

L'associazione "LA CHIAVE DI VOLTA - ODV"

2. L'associazione "La chiave di volta OdV" è un ente senza scopo di lucro neppure indiretto e persegue il fine esclusivo della solidarietà sociale, umana, civile e culturale (v. statuto, in allegato doc. 5).

2.1.2 L'associazione, con sede in Fiano Romano (RM), alla Via Monte Severino, 26 (00065), con C.F. e P.I. 96448170587, in persona del Presidente, legale rappresentante p.t. Dott.ssa Natalia Sinibaldi, nata a Roma, il 17/09/1979, residente a Fiano Romano (RM) (cf: SNBNTL79P57H501E) è, in concreto impegnata nelle seguenti attività:

- a) Tutela dei diritti civili, con particolare riferimento a quello pertinenti al mondo della disabilità;*
- b) Proporre soluzioni concrete ai singoli e agli specifici casi del disabile;*
- c) Promuovere iniziative di carattere socioculturale idonee a sensibilizzare la coscienza sociale collettiva dell'opinione pubblica ed istituzionale sui problemi della emarginazione, della disabilità e dell'inclusione;*
- d) Ottenere il massimo grado di integrazione nel contesto sociale (scuola, lavoro, attività sportive...) del disabile;*
- e) Offrire informazioni chiarimenti sull'attuale legislazione sul disabile;*
- f) Offrire assistenza legale a tutela del disabile e della sua famiglia;*
- g) Collaborare con gli enti pubblici e privati, con associazioni e gruppi di volontariato;*
- h) Creare ed incentivare servizi a sostegno delle famiglie (nucleari ed allargate) con disabile (parent training, gruppi di auto/mutuo aiuto, terapia e sostegno alla genitorialità, laboratori di supporto a fratelli sorelle...).*

3. Anief, Associazione Professionale e Sindacale, e, per quanto di ragione, l'associazione di volontariato "La chiave di volta", ai fini della presente denuncia, si avvalgono dell'assistenza dei signori Sergio Galleano del foro di Milano (CF. GLLSRN52E18F205N), Walter Miceli del foro di Palermo (C.F. MCLWTR71C17G273N) e Fabio Ganci del foro di Palermo (C.F. GNCFBA71A01G273E), avvocati.

MAIL di riferimento: roma@studiogalleano.it; avvocato@waltermiceli.com

Parte contraente che ha violato la Carta Sociale Europea: ITALIA

ESPOSIZIONE DEI FATTI

4. L'Anief ha già presentato al CEDS sul complesso del precariato scolastico il reclamo collettivo n. 146/2017, accolto con il Parere del 7 luglio 2020, secondo il quale lo Stato italiano viola l'art. 1§2 della Carta sociale.

5. Altresì l'Anief ha presentato l'**ulteriore reclamo collettivo n. 159/2018 (doc. 6)** sempre concernente il settore della scuola italiana, con particolare riferimento alla situazione dei diplomati magistrali oggetto di una singolare vicenda che li ha visti inizialmente autorizzati all'insegnamento nella scuola primaria per poi, improvvisamente, vedersi negare tale facoltà con una discussa sentenza di Consiglio di Stato italiano a seguito della quale migliaia di docenti già assunti a tempo indeterminato rischiano di essere licenziati.

6. Il motivo di questo nuovo reclamo collettivo è, invece, determinato **dalla specifica situazione degli insegnati di sostegno**, ovvero quella figura professionale che consiste in un **docente specializzato per le attività didattiche di sostegno** che viene assegnato alla classe dove è presente un alunno disabile con lo scopo di favorirne l'inclusione.

7. Con il presente reclamo esporremo la **disastrosa condizione in cui versa il sostegno didattico agli alunni disabili in Italia a causa:**

- a) della precarietà di gran parte (ben 104.000 ossia oltre il 56% dell'organico complessivo) degli addetti a tale servizio;
- b) della mancanza della necessaria specializzazione didattica di oltre il 79% degli insegnanti precari impegnati nelle attività didattiche di sostegno;
- c) del mantenimento di 82.509 posti di sostegno nel così detto "*organico di fatto*", ossia nell'organico utilizzabile soltanto per conferire contratti con scadenza al 30 giugno;
- d) della conseguente discontinuità didattica, ossia dal sistematico cambiamento dell'insegnante di sostegno ogni anno scolastico, che riguarda ben 170 mila alunni con disabilità (il 59% del totale);
- e) dell'inevitabile ricorso allo strumento del contenzioso giudiziario, da parte delle famiglie, per ottenere ogni anno l'attribuzione dell'insegnante di sostegno.

*

LE FONTI LEGISLATIVE SOVRANAZIONALI

8. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006 (doc. 7) durante la 61^a sessione dell'Assemblea internazionale delle Nazioni Unite, assieme al suo protocollo opzionale, rappresenta il primo strumento giuridico vincolante, ratificato, oltre che dall'Italia, dall'Unione europea.

9. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è stata ratificata dall'Italia con la l. 3 marzo 2009, n. 18 (doc. 8), ed ha portato alla nascita dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (Ond), che

ha lo scopo di promuovere la piena integrazione delle persone con disabilità, in attuazione dei principi sanciti dalla Convenzione e di quelli indicati dalla **1. 5 febbraio 1992, n. 104 (doc. 9)**.

10. La visione di una società basata sul rispetto dei diritti umani include una particolare attenzione e cura alla costruzione di un sistema di "istruzione inclusivo a tutti i livelli", cui partecipa l'intera comunità.

11. L'Unione europea ha iniziato a occuparsi di disabilità a partire dalla seconda metà degli anni Settanta. La prima risoluzione del Consiglio che raccomandava l'elaborazione di un Programma di azione per l'integrazione occupazionale e sociale delle persone con disabilità¹ risale al 1974. Sulla scorta di tale prima risoluzione, e fino agli inizi degli anni '90, furono sviluppati quattro programmi di azione principalmente volti a supportare gli Stati membri nel facilitare l'inserimento lavorativo e la formazione professionale delle persone con disabilità.

12. Il 1996, con l'approvazione della Strategia della Comunità europea nei confronti delle persone con disabilità², segna la prima vera svolta nell'azione europea.

13. Tale Strategia, pur essendo un documento non vincolante, rappresenta il primo riconoscimento della disabilità come ambito della policy europea e la prima vera affermazione della necessità di tutelare i diritti delle persone svantaggiate tramite una serie di azioni integrate e coordinate tra loro. La Strategia in questione si proponeva *"un più forte impegno a identificare e rimuovere i vari ostacoli che si frappongono alla parità di opportunità e alla piena partecipazione a tutti gli aspetti della vita"*³, e si connotava per un cambiamento di prospettiva ispirato dalle Norme

¹ Priestley M, In search of European disability policy: between national and global, ALTER - Revue européenne de recherche sur le handicap, fasc 1, 2007, pp 61-74

² Comunicazione della Commissione sulla parità di opportunità per i disabili, Una nuova strategia della Comunità europea nei confronti dei disabili, Bruxelles, 30 luglio 1996, COM(96)406 def

³ Comunicazione della Commissione sulla parità di trattamento di opportunità per i disabili, Una nuova strategia della Comunità europea nei confronti dei disabili, Bruxelles, 30 luglio 1996, COM(96)406 def., Sintesi e conclusioni strategiche.

standard per le pari opportunità delle persone con disabilità⁴ (approvate dalle Nazioni unite nel 1993) e dall'affermarsi del cosiddetto "*modello sociale della disabilità*"⁵, che concepisce la disabilità come conseguenza anche di fattori sociali e non solo come effetto della menomazione del singolo.

14. Con l'entrata in vigore del **Trattato di Amsterdam, nel 1999**, l'allora Comunità acquisisce il potere di adottare misure volte a combattere le discriminazioni *inter alia* sulla base della disabilità (articolo 13 TCE, ora articolo 19 TFUE). Inoltre, a margine del trattato viene approvata una dichiarazione allegata all'articolo 95 TCE (oggi articolo 114 TFUE), secondo la quale nell'elaborazione di misure per l'armonizzazione del mercato interno si deve tener conto "*delle esigenze delle persone con disabilità*".

15. Ad oggi, l'atto legislativo più importante rimane però la **Direttiva 2000/78/CE del Parlamento europeo**, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di impiego e che costituisce il primo vero intervento legislativo volto a garantire il diritto al lavoro delle persone con disabilità. Oltre a vietare la discriminazione (tanto diretta quanto indiretta) e le molestie in ragione della disabilità, della religione o convinzione personale professata, dell'età o dell'orientamento sessuale, la Direttiva impone, ad esempio, ai datori di lavoro l'adozione di accomodamenti ragionevoli.

16. Nel 2000, il Consiglio europeo di Nizza approva la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, che include due disposizioni specificamente attinenti alla disabilità. L'articolo 21 afferma il principio di non discriminazione, mentre l'articolo 26 stabilisce che l'Ue "*riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità*".

⁴ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, n. 48/96 del 20 dicembre 1993

⁵ Sul modello sociale si veda ex multis Barnes C, Capire 'il modello sociale della disabilità' (trad. it. Di AD Marra), in *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol 2, 1, 2008 al sito <http://www.intersticios.es/article/viewFile/2382/1893>

17. A livello di policy, al termine del 2003, proclamato Anno europeo delle persone con disabilità⁶, veniva approvato il nuovo **Piano di azione europeo sulla disabilità (2004-2010)**⁷, che si proponeva di completare l'attuazione della direttiva sulla parità di trattamento in tema di occupazione, di rafforzare l'integrazione delle questioni legate alla disabilità in diversi ambiti delle politiche comunitarie (mainstreaming) e di migliorare l'accessibilità.

18. L'Unione europea, dopo aver partecipato attivamente alla fase di negoziazione, firma la **UNCRPD nel 2007**⁸. La ratifica viene completata quasi tre anni dopo⁹ e rappresenta un'ulteriore e definitiva svolta dell'Ue verso politiche per la disabilità ampie ed incisive. A seguito della ratifica, la Convenzione è diventata parte integrante del diritto dell'Ue e ha assunto rango 'sub-costituzionale'. In forza dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, infatti, allorché l'Unione europea conclude accordi internazionali, questi ultimi vincolano le sue istituzioni e, di conseguenza, prevalgono sugli atti dell'Unione stessa. Essi, infatti, assumono il rango di fonte intermedia, superiore al diritto derivato dell'Unione, ancorché inferiore rispetto ai Trattati (TUE e TFUE).

19. Quasi contemporaneamente alla ratifica del UNPRPD, è stata adottata dalla Commissione la **Strategia europea sulla disabilità 2010-2020**. Il titolo evoca esplicitamente la precedente Strategia del 1996 e si pone in netta continuità

⁶ Decisione del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa all'anno europeo dei disabili 2003.

⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Pari opportunità per le persone con disabilità: un piano d'azione europeo, 30 ottobre 2003, COM(2003) 650 final.

⁸ Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e il suo Protocollo opzionale (A / RES / 61/106) è stata adottata il 13 dicembre 2006 presso la sede delle Nazioni Unite a New York ed è stata aperta alla firma il 30 marzo 2007. C'erano 82 firmatari della convenzione, 44 firmatari del protocollo facoltativo e 1 ratifica della convenzione. Questo è il numero più alto di firmatari nella storia di una Convenzione delle Nazioni Unite nel suo giorno di apertura. È il primo trattato globale sui diritti umani del 21 ° secolo ed è la prima convenzione sui diritti umani aperta alla firma delle organizzazioni di integrazione regionale. La convenzione è entrata in vigore il 3 maggio 2008.

⁹ La ratifica è avvenuta con la Decisione del Consiglio 2010/48/EC del 26 novembre 2009, ma il deposito della ratifica presso le Nazioni unite è avvenuto solo il 23 dicembre 2010.

concettuale con quest'ultima, in quanto mira a "mettere le persone con disabilità in condizione di esercitare tutti i loro diritti e di beneficiare di una piena partecipazione alla società e all'economia europea"¹⁰.

20. Si affermano così i principi per garantire:

- **Istruzione e formazione:** promuovere l'istruzione inclusiva e l'apprendimento permanente per gli allievi e gli studenti disabili.
- La **parità di accesso ad un'istruzione di qualità e all'apprendimento permanente** consente ai disabili di partecipare pienamente alla vita sociale e di migliorare la loro qualità di vita.

21. **La Commissione europea ha avviato diverse iniziative didattiche a favore dei disabili.** Tra queste figurano l'istituzione dell'Agenzia europea per lo sviluppo dell'istruzione per alunni con esigenze speciali, nonché la costituzione di un gruppo di studio specifico sulle disabilità e l'apprendimento permanente. Il principale elemento di novità sta nell'individuazione di otto specifiche aree in cui l'Unione europea si propone di agire in maniera congiunta agli Stati membri: accessibilità, partecipazione, uguaglianza, occupazione, istruzione e formazione, protezione sociale e salute.

22. Nella **relazione al Parlamento europeo - Commissione per gli affari sociali del primo luglio 2016 da parte della Commissione europea**, sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ("direttiva sulla parità in materia di occupazione") (2015/2116(INI)), si legge:

"Il Parlamento europeo, evidenzia (...)

Disabilità

¹⁰ Comunicazione della Commissione del 15 novembre 2010, Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere, SEC(2010) 1324.

22. *evidenzia che per "discriminazione fondata sulla disabilità" si intende qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità, che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su base paritaria con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo; rileva che essa include ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di una soluzione ragionevole;*

(...)

38. *osserva che le persone con disabilità forniscono un contributo prezioso alla società nel suo insieme e invita gli Stati membri a utilizzare i fondi strutturali, in particolare il Fondo sociale europeo, per adattare i luoghi di lavoro e per fornire l'assistenza necessaria alle persone con disabilità sul posto di lavoro e per migliorare l'istruzione e la formazione al fine di aumentare il loro tasso di occupazione nel mercato del lavoro aperto e di combattere la disoccupazione, la povertà e l'esclusione sociale delle persone disabili; fa riferimento all'articolo 7 e all'articolo 96, paragrafo 7, del regolamento recante disposizioni comuni (RDC)⁽²⁷⁾ che promuovono le pari opportunità, la non discriminazione e l'inclusione delle persone con disabilità in sede di attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) in generale, e dei programmi operativi in particolare e sottolinea che la valutazione ex ante dovrebbe valutare l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità e impedire qualunque discriminazione; ritiene che i fondi europei e nazionali dovrebbero anche essere destinati, ad esempio, alle PMI che incoraggiano i lavoratori a seguire corsi per permettere loro di mantenere un lavoro;*

(...)

43. *invita tutte le parti coinvolte a prestare particolare attenzione all'integrazione delle persone con disabilità intellettive e psico-sociali, a sviluppare una campagna globale di sensibilizzazione sulla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e a combattere i pregiudizi contro le persone con disabilità, in particolare quelle con disabilità psico-sociali, disabilità intellettive, disturbi dello spettro autistico e gli anziani con disabilità nei luoghi di lavoro; chiede che tutti i materiali relativi allo sviluppo di capacità, formazione,*

sensibilizzazione e dichiarazioni pubbliche, tra gli altri elementi, siano resi disponibili in formati accessibili; (...)"

23. Il Consiglio d'Europa, nel suo **Rapporto sull' "Accesso delle persone con disabilità ai diritti sociali in Europa - Accesso delle persone con disabilità ai diritti sociali in Europa"**, preparato da Marc Maudinet Direttore Centro nazionale tecnico studi e ricerche sull'handicap e il disadattamento (CTNERHI), Parigi, Francia, adottato dal Comitato per il reinserimento e l'integrazione dei disabili (CD-P-RR) alla sua 26° sessione (Strasburgo, 7-10 ottobre 2003) ha così deliberato: "2.4.1. *Principi generali: istruzione, insegnamento scolastico* L'Articolo 2 del Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo stabilisce come **diritto fondamentale il diritto all'istruzione**. D'altra parte, la Carta sociale europea riveduta, al suo Articolo 7, intende garantire il diritto effettivo dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione, fissando l'età minima per l'ammissione al lavoro e dichiarando che i fanciulli "sottoposti ancora all'obbligo scolastico non (debbono essere) impiegati in lavori che li privino del pieno beneficio dell'istruzione". Il Capitolo 5 della Raccomandazione N° R(92)6 descrive invece gli obiettivi e le disposizioni pratiche per l'insegnamento ordinario e specializzato, e quelli che servono a collegare il sistema educativo ordinario a quello della rieducazione. Il capitolo sostiene che i minori debbano seguire dei corsi in istituti specializzati unicamente quando è richiesto dalla gravità del loro handicap. A parte questa situazione, che può essere temporanea, **l'insegnamento ordinario dovrebbe essere aperto a tutti i minori disabili**. Nel 1989, la Convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite ha confermato l'approccio adottato dal Consiglio d'Europa in materia di istruzione dei minori e dei giovani adulti disabili. La convenzione parte dal principio che i fanciulli ospiti di istituti hanno gli stessi diritti degli altri, compreso quello di vivere in seno alla propria famiglia. Ne consegue che il ricovero dei minori disabili in un istituto deve essere l'ultimo ricorso. Tutti i minori, indipendentemente dalle loro capacità, hanno diritto ad un'istruzione adeguata in un ambiente appropriato, che tenga conto delle loro esigenze e dei desideri delle famiglie. L'istruzione e l'insegnamento scolastico dovrebbe permettere a ogni minore disabile di sviluppare al massimo il proprio potenziale, al fine di acquisire le capacità necessarie per

vivere nel modo più autonomo possibile. Tra gli altri testi rilevanti in proposito, si devono citare: la *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli* (ETS N° 160), il cui obiettivo (Articolo 1) è "nell'interesse superiore dei fanciulli, promuovere i loro diritti, concedere loro diritti procedurali e facilitare l'esercizio di tali diritti garantendo che i minori siano informati personalmente, o tramite altre persone o enti, e che siano autorizzati a partecipare alle procedure che li riguardano dinanzi ad un'autorità giudiziaria"; la *Convenzione europea sulle relazioni personali riguardanti i minori* (ETS N° 192), in corso di ratifica da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, che si propone di mettere in pratica la *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo*.

24. Anche la **Corte europea dei diritti dell'uomo**, si è più volte pronunciata sui diritti all'istruzione dei disabili. Si veda, tra le tante, **la recentissima sentenza del 10 settembre 2020 (G.L. c. Italie, ricorso n. 59751/15 - doc. 10)**, con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per la violazione del diritto allo studio di uno studente con disabilità. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con tale importante sentenza, ha infatti statuito che l'Italia ha violato l'articolo 2 del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU, che assicura il Diritto all'istruzione, e dell'articolo 14 della CEDU, che vieta ogni forma di discriminazione degli alunni disabili, condannando l'Italia a pagare 2.520 euro a titolo di danno patrimoniale, 10.000 euro per danni non patrimoniali.

ESPOSIZIONE DELLA NORMATIVA INTERNA

LA COSTITUZIONE ITALIANA

25. La Costituzione della Repubblica italiana del 1° gennaio 1948 è redatta, per quanto qui interessa, nel modo seguente:

Art.1

"L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

Art. 2

"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo" e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"

Art.3

"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Art.4

"La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Art. 32

"La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività "

LE FONTI LEGISLATIVE NAZIONALI

26. Con l'entrata in vigore della **legge 4 agosto 1977, n. 517 art. 7 (doc. 11)**, sono state abolite le classi cosiddette *"differenziali"* (ossia riservate esclusivamente agli alunni disabili) ed è stato previsto l'inserimento (inteso come *"presenza di un soggetto con caratteristiche specifiche in un contesto ordinario"*) degli studenti con disabilità nelle classi comuni. Tale previsione non contemplava la trasformazione o l'adattamento dell'ambiente scolastico alle esigenze e bisogni del disabile, ma ne consentiva esclusivamente la presenza in classe, con l'affiancamento di un docente di sostegno, sottolineando e mantenendo la condizione di diversità del disabile rispetto agli altri.

27. In tale contesto è intervenuta la **Corte costituzionale italiana che, con sentenza 8 giugno 1987, n. 215 (doc. 12)** ha introdotto dei principi in grado di condizionare fortemente l'evoluzione della disciplina relativa alla specifica materia. Sul presupposto tecnico-scientifico della possibilità di recupero degli alunni con disabilità, la Corte ha affermato che la preclusione agli studenti disabili dell'accesso agli istituti d'istruzione superiore sulla base di una mera presunzione d'incapacità, senza aver predisposto misure idonee a compensare le difficoltà, determina la violazione dell'art. 3 secondo comma della Costituzione, secondo cui le istituzioni hanno il dovere di eliminare ogni tipo di ostacolo alla istruzione.

28. Il problema dell'integrazione scolastica degli alunni con disabilità è stato successivamente affrontato con la **legge n. 104/1992** che contiene alcune disposizioni che regolano il diritto delle persone disabili all'educazione e all'istruzione, secondo il principio della integrazione scolastica, quale strumento per perseguire l'integrazione sociale.

La L. 104/1992, **all'art. 8, comma 1**, prevede che *"l'inserimento e l'integrazione sociale della "persona handicappata" [n.d.r. questa era la terminologia, oggi superata, utilizzata dal legislatore nel 1992] si realizzano anche mediante: provvedimenti che rendano effettivi il diritto all'informazione e il diritto allo studio della persona handicappata, con particolare riferimento alle dotazioni didattiche e tecniche, ai programmi, a linguaggi specializzati, alle prove di valutazione e alla disponibilità di personale appositamente qualificato, docente e non docente (lett. d); l'organizzazione di attività extrascolastiche per integrare ed estendere l'attività educativa in continuità ed in coerenza con l'azione della scuola (lett. m).*

L'art. 12 della L. 104/1992 prevede che *"Al bambino da 0 a 3 anni handicappato è garantito l'inserimento negli asili nido. È garantito il diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie³. L'integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità*

della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione. 4. L'esercizio del diritto all'educazione e all'istruzione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento nè da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap".

L'art. 13 della L. 104/1992 disciplina più specificamente l'integrazione scolastica, stabilendo, fra l'altro, che *"3. Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni; l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati. 4. I posti di sostegno per la scuola secondaria di secondo grado sono determinati nell'ambito dell'organico del personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge in modo da assicurare un rapporto almeno pari a quello previsto per gli altri gradi di istruzione e comunque entro i limiti delle disponibilità finanziarie all'uopo preordinate dall'articolo 42, comma 6, lettera h). 5. Nella scuola secondaria di primo e secondo grado sono garantite attività didattiche di sostegno, con priorità per le iniziative sperimentali di cui al comma 1, lettera e), realizzate con docenti di sostegno specializzati, nelle aree disciplinari individuate sulla base del profilo dinamico-funzionale e del conseguente piano educativo individualizzato. 6. Gli insegnanti di sostegno assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti.*

29. Va, inoltre, segnalato che il recente **d.lgs. n. 66/2017** (Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità) (**doc. 13**) ha ridefinito il ruolo del personale docente di sostegno e i suoi presupposti di formazione, le procedure di selezione e, infine, i livelli essenziali di prestazioni scolastiche. In particolare, ai sensi dell'art. 12, c. 1, la positiva conclusione del corso di specializzazione in *pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno e l'inclusione scolastica* costituisce oggi titolo per l'insegnamento nei posti di sostegno della scuola dell'infanzia e della

scuola primaria; in base al successivo c. 5, con proprio decreto il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca¹¹ definisce i piani di studio, le modalità attuative e quelle organizzative del corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica e dei crediti formativi necessari per l'accesso al corso¹². Con riferimento alle scuole secondarie di primo e secondo grado, sempre l'art. 12, al c. 2, prevede che la specializzazione si consegue attraverso la frequenza del corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica; il corso è programmato a livello nazionale dal Miur tenendo conto delle esigenze e del fabbisogno del sistema nazionale di istruzione e formazione ed è attivato presso le università autorizzate dal Miur. Il corso è annuale e prevede l'acquisizione di 60 crediti formativi universitari (Cfu), comprensivi di almeno 300 ore di tirocinio, pari a dodici Cfu. L'accesso è subordinato al superamento di una prova di accesso predisposta dalle università (c. 3). Il c. 3 prevede che l'accesso sia riservato esclusivamente a soggetti in possesso della laurea magistrale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria che abbiano conseguito ulteriori 60 Cfu relativi alle didattiche dell'inclusione oltre a quelli già previsti nel corso di laurea. È conferita rilevanza primaria all'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica (art. 15), già esistente, ma la cui attività, negli ultimi anni, si è interrotta. All'art. 16 del decreto citato, è stata altresì garantita un'istruzione domiciliare per gli alunni che si trovano nelle condizioni di impossibilità alla frequenza scolastica per un periodo non inferiore a trenta giorni."

30. Come si vede la legislazione in merito all'istruzione degli studenti disabili è ampia e tutelata dalla Corte costituzionale italiana.

¹¹ Il decreto deve essere adottato ai sensi dell'art. 17, c. 95, l. n. 127/1997, in base al quale i criteri generali concernenti l'ordinamento degli studi dei corsi universitari, con esclusione del dottorato di ricerca, sono definiti, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia, sentiti il Cun e le commissioni parlamentari competenti, con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (ora Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca), di concerto con altri ministri

¹² **Il decreto non risulta ancora approvato.**

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

31. Sull'importanza della frequenza scolastica dei bambini con disabilità, intesa quale *"fattore fondamentale per il complessivo sviluppo della personalità"*, si è pronunciata in varie occasioni la Corte costituzionale.

Abbiamo già accennato alla **sentenza n. 215 del 1987**, con la quale la Corte Costituzionale ha affermato che la frequenza alle scuole superiori per i ragazzi con disabilità deve essere non semplicemente facilitata ma "assicurata" a tutti. Altrettanto fondamentale è la **sentenza n. 80 del 22.2.2010 (doc. 14)**, con la quale la Corte costituzionale ha statuito quanto segue: *"Il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale"*. (...) Tra le varie misure previste dal legislatore *"viene in rilievo quella del personale docente specializzato, chiamato per l'appunto ad adempiere alle 'ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno' a favore degli alunni diversamente abili"*. Se le ore aggiuntive di sostegno servono per una specifica forma di tutela ai disabili che si trovino in condizione di particolare gravità, una norma che revochi questa possibilità si palesa incostituzionale, anche perché l'intervento in questione *"trova applicazione una volta esperite tutte le possibilità previste dalla normativa vigente e che, giova precisare, non si estende a tutti gli alunni disabili a prescindere dal grado di disabilità, bensì tiene in debita considerazione la specifica tipologia di handicap da cui è affetta la persona de qua"*. Nessuna ragione può essere legittimamente addotta per limitare il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave, per il cui processo di riabilitazione, *"finalizzato ad un suo completo inserimento nella società, l'istruzione e l'integrazione scolastica rivestono un ruolo di primo piano"*.

32. Più recentemente, con la **sentenza n. 275/2016 (doc. 15)**, la Corte costituzionale ha ribadito che, nell'attuazione del diritto fondamentale all'istruzione degli studenti disabili, il legislatore è chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione. L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il

legislatore compie con previsioni che lasciano *“incerta nell’an e nel quantum la misura della contribuzione”*.

33. Dello stesso tenore è la più recente decisione della **Corte costituzionale, in data 11.04.2019 n. 83 (doc. 16)** che segue l’orientamento volto a circondare di adeguate garanzie l’effettività del diritto all’istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie. Muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di «valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (Corte Cost. n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016, n. 215 del 1987), la Corte riafferma il principio secondo cui **i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali devono essere erogati «senza soluzione di continuità**, in modo che sia assicurata l’effettività del diritto della persona con disabilità all’istruzione e all’integrazione scolastica».

COMPORAMENTI DELLO STATO ITALIANO DENUNCIATI

34. A fronte del (in teoria lodevole) quadro legislativo che si è evidenziato, abbiamo un comportamento di fatto del Ministero dell’Istruzione, l’organismo statale che si occupa della pubblica istruzione a livello nazionale, che in realtà non attua correttamente le indicazioni del legislatore italiano e risulta violativo delle disposizioni della Carta sociale europea.

35. Nel reclamo n. 146/2017, già deciso da questo Comitato, si è ampiamente e diffusamente descritta la situazione del personale della scuola ed al contenuto di tale atto si rinvia per evitare inutili ripetizioni. Qui si riassume sinteticamente quanto già esposto nel citato reclamo, quale necessaria premessa all’argomento qui trattato.

36. Il reclutamento del personale docente del MIUR è disciplinato dall’art. 399, comma 1, del D.lgs. 16 aprile 1994, n.297 (T.U. delle disposizioni legislative vigenti

in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, in allegato 11), come sostituito dall'art.1 Legge n.124/1999 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), che stabilisce che *“L'accesso ai ruoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, ha luogo, per il 50 per cento dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50 per cento, attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art.401”*.

37. Le graduatorie permanenti, dunque, rappresentano il secondo canale di assunzione a tempo indeterminato degli insegnanti nella scuola pubblica italiana.

38. E, tuttavia, **non tutti gli insegnanti precari sono stati inseriti nelle graduatorie permanenti, oggi divenute ad esaurimento (in sigla GaE)**. In particolare, sono stati esclusi dalla possibilità di inserirsi nelle graduatorie provinciali ad esaurimento (GAE) tutti i docenti abilitati all'insegnamento dopo l'anno scolastico 2010/2011.

39. **Ciò, di fatto, ha impedito la stabilizzazione di gran parte degli insegnanti precari**, così come ha rilevato il Comitato europeo dei diritti sociali che, nell'accogliere il reclamo collettivo n. n. 146/2017 , ha rilevato *“ (...) vi è violazione dell'articolo 1§2 della Carta Sociale Europea nei confronti del personale della pubblica istruzione non iscritto negli elenchi GaE e assunto con contratti successivi per una durata complessiva superiore a 36 mesi. Lo Stato italiano, dunque, ha violato l'impegno assunto con tutti gli altri Stati membri dell'Unione europea a “tutelare in modo efficace il diritto del lavoratore di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso”*.

40. Occorre, inoltre, sottolineare che le assunzioni nella scuola pubblica italiana vengono disposte annualmente sul così detto “organico di diritto”.

L' **“organico di diritto”** delle scuole italiane viene stabilito in teoria prima dell'inizio di ciascun anno scolastico, istituito per istituto, dal Ministero dell'istruzione sulla base di **predeterminazioni di natura esclusivamente finanziaria**, senza nessun aggancio con la situazione reale. Tale organico comprende i lavoratori assunti a

tempo indeterminato e, per i posti vacanti (conseguenti alla mancata indizione dei concorsi da oltre 11 anni: v. punto 42 della sentenza Mascolo), comporta l'assegnazione delle cattedre per l'intero anno scolastico (da settembre ad agosto dell'anno successivo).

41. Detto organico, per sua natura, non ha alcun collegamento con le effettive esigenze della struttura scolastica e, ad esso, fa seguito successivamente, a metà anno, giugno-luglio, verificate le iscrizioni degli alunni, una correzione che porta al così detto "**organico di fatto**", in relazione al quale vengono invece conferiti incarichi sino al termine dell'attività didattica, ovvero da settembre a giugno.

42. La situazione non è mutata dopo la sentenza Mascolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea e l'adozione della legge 107/2015 approvata in (apparente) applicazione delle censure della Corte di Lussemburgo al sistema scolastico italiano.

43. Tale legge, infatti, si è limitata a regolarizzare il personale inserito nelle (vecchie) graduatorie ad esaurimento, senza provvedere alla stabilizzazione o regolarizzazione di tutto il personale precario inserito nelle graduatorie di istituto che costituisce il serbatoio dal quale attingere gli insegnanti destinati a completare l'organico di fatto, ovvero quello realmente necessario ogni anno per avviare l'anno scolastico.

44. Nel corso dell'ultimo incontro del 24 febbraio 2021 con le organizzazioni sindacali, il Ministro dell'Istruzione ha spiegato che nelle 8.200 scuole pubbliche italiane vi sono circa 900.000 insegnanti, di cui 695.262 assunti a tempo indeterminato e circa 213.000 con contratto annuale.

*

A) IL NUMERO DEGLI INSEGNATI DI SOSTEGNO PRECARI

45. **Di questi 213.000 insegnanti precari, ha specificato il Ministro dell'Istruzione, ben 104.000 sono docenti di sostegno; Ciò significa che oltre il 56% dell'organico**

complessivo di sostegno è composto da insegnanti supplenti, assunti nel corso dell'anno e poi licenziati nel mese di giugno. (v. resoconto dell'incontro tra il Ministro dell'Istruzione e i sindacati, tratto da un articolo della rivista specializzata "La Tecnica della Scuola" doc. 17).

Più precisamente, secondo i dati diffusi dal Ministero dell'Istruzione, l'organico degli insegnanti di sostegno attualmente è così composto:

- 79.679 docenti assunti a tempo indeterminato;
- 21.491 docenti assunti con contratto a termine fino al 31 agosto nel così detto "organico di diritto";
- 82.509 docenti assunti con contratto a termine fino al 30 giugno nel così detto "organico di fatto".

46. La condizione del precariato scolastico degli insegnanti di sostegno, dunque, è addirittura peggiorata rispetto a quella già drammatica descritta dalla rivista specializzata TuttoScuola con riferimento all'anno scolastico 2019/2020 (doc. 18) e ripresa dalle principali testate giornalistiche (v. ampia rassegna stampa allegata, con articoli del Corriere della Sera, del La Repubblica, del Sole 24 ore, dell'Avvenire, eccetera - doc. 19).

B) LA CARENZA DI INSEGNANTI SPECIALIZZATI

47. Altrettanto grave è il problema della carenza di personale specializzato, ovvero di quello dotato di una specifica specializzazione per l'insegnamento dei disabili. Secondo un recente dossier della Cisl Scuola¹³ (doc. 20), oltre il 79% dei docenti precari impegnati nell'insegnamento degli alunni che necessitano di sostegno non dispongono della necessaria specializzazione didattica, così minando alla radice lo scopo della normativa di assistenza agli alunni che necessitano di particolare cura nell'apprendimento e nell'insegnamento.

¹³ La Cisl (Confederazione italiana sindacati lavoratori) è il sindacato più numeroso nel settore pubblico impiego.

48. Peraltro, in assenza di docenti muniti del prescritto titolo di specializzazione sul sostegno, il Ministero dell'Istruzione non può neppure procedere alle assunzioni a tempo indeterminato sui posti vacanti nell'organico di diritto. E ciò spiega la scoperta di 21.841 posti di sostegno rimasti vacanti nel pur ridotto e sottodimensionato "organico di diritto" (doc. Cisl scuola n. 20 cit).

C) LA MANCATA ISTRUTTORIA SELLE EFFETTIVE ESIGENZE DI INSEGNANTI DI SOSTEGNO

49. Tutto ciò accade perché il Ministero dell'Istruzione dal 2006 fino ad oggi continua a determinare l'organico stabile di sostegno in modo fisso, senza effettuare alcuna istruttoria sulle reali esigenze di integrazione scolastica degli alunni disabili, ma con riferimento all'organico minimo necessario nel lontano anno scolastico 2006/2007 (ossia con riferimento al contingente *minimo* programmato ai sensi dell'art. 2, comma 414, della l. n. 244/2007), nonostante dal 2006 al 2019 gli alunni con certificazione di disabilità siano cresciuti di 109.000 unità, passando dai 174.000 del 2006 agli attuali 283.856 (doc. 21).

50. E proprio per questa ragione, **il Tribunale Amministrativo del Lazio, con sentenza passata in giudicato n. 149 del 7.1.2019, (doc. 22)**, ha accolto il ricorso proposto dagli insegnanti specializzati in merito alla sistematica discrepanza tra organico previsionale (di diritto, sul quale è possibile disporre le assunzioni a tempo indeterminato) e organico effettivo (organico *idi fatto*, utilizzabile solo per le supplenze) sotto il profilo dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria, in quanto "non potendosi appunto cristallizzare al 2006/2007 il numero dei docenti necessari, in una lettura costituzionalmente orientata della disposizione a tutela dello studente disabile, spetta alla amministrazione di acquisire i dati onde realizzare quanto proprio il comma 413 richiamato prevede, vale a dire individuando criteri e modalità con riferimento alle effettive esigenze rilevate, assicurando lo sviluppo dei processi di integrazione degli alunni diversamente abili anche attraverso opportune compensazioni tra province diverse in modo

da non superare un rapporto medio nazionale di un insegnante ogni due alunni diversamente abili. Il che non significa automaticamente che i posti di organico in deroga debbano confluire in quelli di diritto, ma semplicemente che la individuazione di tale ultima dotazione non possa essere ancorata sic et simpliciter a quanto esistente più di un decennio addietro, dovendosi invece puntualmente e attentamente monitorare la situazione per l'evidente aumento delle patologie individuate come rilevanti. In tale quadro l'obbligo dell'amministrazione si traduce nella necessità di una attenta istruttoria anche verificando la concreta esistenza delle condizioni legittimanti la necessità di insegnanti di sostegno, non potendosi lasciare esclusivamente all'esperimento degli strumenti di tutela la riconduzione a legittimità, attesa la particolare condizione della popolazione scolastica con disabilità. Il ricorso deve dunque essere accolto, con annullamento degli atti in epigrafe nella parte in cui non correlano il numero dei posti di organico e in deroga a una puntuale istruttoria alla luce delle risultanze emergenti anno per anno, limitandosi a un'applicazione per così dire automatica".

D) L'ESPLOSIONE DEL CONTENZIOSO GIUDIZIARIO

51. La crescita esponenziale della popolazione scolastica degli alunni disabili, in mancanza di un'attività istruttoria che consenta di adeguare l'organico stabile all'effettivo fabbisogno di integrazione scolastica, ha così determinato l'esplosione del numero dei ricorsi promossi dalle famiglie degli alunni disabili per ottenere insegnanti di sostegno "specializzati". Basti pensare che **soltanto nella Regione Sicilia i genitori degli alunni disabili hanno proposto solo nel 2016 ben 2314 ricorsi, con una spesa annuale a carico delle casse pubbliche ammontante ad oltre 17 milioni di euro, nella sola regione siciliana (doc. 23)¹⁴**, a titolo di condanne per risarcimento del danno e onorari liquidati agli avvocati.

¹⁴ Il danno erariale nei prossimi anni potrebbe essere ben più grave se si considera che, con la recentissima decisione del 10 settembre 2020 (G.L. C. ITALIE, RICORSO N. 59751/15), la **CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO ha condannato l'Italia per la violazione del diritto allo studio di uno studente con disabilità**. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha infatti statuito che lo Stato Italiano ha violato l'articolo 2 del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU, che assicura il Diritto all'istruzione, e dell'articolo 14 della CEDU, che vieta ogni forma di discriminazione degli

Secondo la recente relazione della CORTE DEI CONTI sugli *“interventi per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (doc. 24)* nel corso degli anni, hanno presentato ricorso per ottenere un maggior numero di ore di sostegno: l'8,5 per cento delle famiglie di alunni con disabilità.

52. Non appare giustificabile, dunque, neppure sotto il profilo del risparmio della spesa pubblica, un sistema di attribuzione delle cattedre di sostegno basato sui ricorsi giurisdizionali *“in cui solo i genitori che propongano il ricorso giurisdizionale, e ne abbiano i mezzi anche economici per farlo, possano ottenere una pronuncia che ordini all'amministrazione scolastica di consentire la fruizione delle ore nel numero determinato dal G.L.H.O., mentre lo stesso non avviene per i genitori che di tali mezzi siano privi”*. Non è però questo il sistema desumibile dai principi costituzionali e dalle leggi che, prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2010, hanno attribuito agli alunni disabili il diritto di ottenere le ore di sostegno, come determinate dal G.L.O.H” (così la sentenza del Consiglio di Stato n. sez. VI, del 23 marzo – 3 maggio 2017, n. 2023, doc. 25).

E) LA DISCONTINUITÀ DIDATTICA

53. Ma la mancanza di un'attività istruttoria che consenta di adeguare l'organico stabile all'effettivo fabbisogno di integrazione scolastica, dunque, produce effetti drammatici anche per la continuità didattica degli alunni.

54. Secondo il citato dossier della rivista specializzata Tuttoscuola (doc. 19 cit), circa 158 mila alunni con disabilità, ben oltre la metà del totale, inizia l'anno scolastico senza il proprio insegnante, rimanendo a casa (come sembra abbiano deciso molti genitori degli alunni con disabilità più grave) o stando in classe, affidati agli altri docenti della classe e aiutati dai compagni.

alunni disabili, condannando l'Italia a pagare 2.520 euro a titolo di danno patrimoniale, 10.000 euro per danni non patrimoniali e 4.175 euro per costi e spese.

La CORTE EDU più precisamente ha ritenuto che l'Italia non abbia agito con la «diligenza necessaria a garantire alla persona disabile il godimento del suo diritto in condizioni di pari opportunità rispetto ai compagni, in modo da operare un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti» (§ 72).

Ma ciò significa anche che **ben 170 mila alunni con disabilità (il 59% del totale) non troveranno il docente di sostegno che li seguiva l'anno scorso.**

Questa insensata girandola di cattedre lede gravemente il principio della continuità didattica, la quale ha una valenza ben diversa per gli alunni di una intera classe rispetto al singolo alunno con disabilità. Infatti, mentre per un'intera classe la perdita della continuità si verifica nel caso, piuttosto raro, del ricambio totale di tutti gli insegnanti da un anno all'altro, per un alunno disabile la non conferma del docente di sostegno rappresenta la perdita totale della continuità didattica, in quanto viene a mancare il principale punto di riferimento a scuola.

La continuità didattica per un alunno disabile è inoltre fondamentale per superare difficoltà del suo stato e consolidare le relazioni con gli altri.

Nel corso dell'anno, più precisamente, come testimoniano i dati divulgati dalla FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap: doc. 26), **il 90% degli alunni ha cambiato docente di sostegno da un anno all'altro, l'80% ne ha cambiati due durante l'anno scolastico e un 6% è arrivato addirittura a cinque.**

55. Ciò accade perché **almeno nel 90 per cento dei contratti a tempo determinato i docenti di sostegno saranno nominati in scuole diverse da quelle dove hanno prestato servizio l'anno scorso**, rendendo impossibile la continuità didattica, un bene prezioso per assicurare ai ragazzi con disabilità il diritto allo studio costituzionalmente previsto.

56. Intuibili le conseguenze negative in un settore dove la continuità del rapporto tra insegnante di sostegno ed alunno che necessita di assistenza è il cardine di un buon risultato del processo di inserimento e di superamento del disagio personale e sociale che colpisce molti bimbi e ragazzi.

57. Quanto rilevato risulta autorevolmente avallato anche dalla citata relazione della **CORTE DEI CONTI (doc. 24 cit.) sugli "interventi per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali"**.

Nel rapporto viene considerato il quinquennio 2012-2017, nel corso del quale gli alunni disabili sono passati dal 2,3% dell'anno scolastico 2011-2012 al 2,9% del 2016-2017 con un aumento del 26% in cinque anni. Questo incremento degli alunni disabili, secondo la Corte dei Conti, si è accompagnato ad una **progressiva perdita di efficacia del sistema di integrazione scolastica**.

La relazione riassume le criticità del sistema in 6 punti:

- 1 *inadeguatezza di una pianificazione delle risorse per l'integrazione a livello centrale e incapacità previsionale dell'amministrazione;*
- 2 *rigidità delle procedure operative e debolezza esecutiva degli strumenti di coordinamento fra le diverse istituzioni;*
- 3 *i ritardi nell'erogazione delle risorse alle scuole;*
- 4 *la mancanza di informazioni ispirate all'evidenza statistica dei dati;*
- 5 *"la carenza nell'attività di valutazione dell'efficacia delle prassi di integrazione e inclusione";*
- 6 *"l'incertezza ed episodicità delle risorse finanziarie dedicate".*

Secondo la corte dei conti, è evidente *"la difficoltà incontrata nell'ottenere le informazioni sia sulla dimensione della disabilità presente nella scuola sia sugli elementi finanziari e gestionali" ed "è lontana la realizzazione di un sistema integrato di fonti informative" (...) per cui "le omissioni del ministero si prestano a rilevanti stigmatizzazioni"*.

58. Inutile sottolineare che tale situazione è strettamente correlata alle violazioni della Carta già accertate da questo Comitato nel rapporto del 7 luglio 2020 nel reclamo 146/2017, trovando le ragioni della mancata copertura dei posti dei docenti di sostegno alla dissennata politica di gestione scolastica da parte dello Stato italiano.

59. Sotto l'ulteriore aspetto qui esaminato, pare comunque evidente l'odiosità di questa situazione che fa pagare ai soggetti più deboli le disfunzioni organizzative della struttura del sistema scolastico, impedendo loro la formazione nei primi anni

di vita che è la condizione essenziale per consentire il loro futuro e utile inserimento nel mondo del lavoro e privandoli quindi della chance che è il minimo che una democrazia possa garantire ai soggetti più fragili nell'interesse di tutta la società.

60. Inoltre, differendo *sine die* la messa a concorso dei posti effettivamente vacanti e mantenendo circa 80.000 posti di sostegno didattico nel così detto "organico di fatto" (ossia nell'organico utilizzabile solo per il conferimento delle supplenze), si favorisce il costante aumento del precariato scolastico, con conseguente violazione della clausola 5 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva n. 1999/70/CE.

*

La scrivente organizzazione intende quindi denunciare le seguenti:

Violazioni della Carta sociale europea

- **Articolo 1, impegni nn.1 e 2**, poiché lo Stato italiano è venuto meno, anche negli anni dal 2017 sino ad oggi, sia all'impegno di riconoscere per decine di migliaia di docenti precari specializzati per le attività didattiche di sostegno, tra i suoi principali obiettivi e responsabilità, la realizzazione ed il mantenimento del livello più elevato e più stabile possibile dell'impiego in vista della realizzazione del pieno impiego, sia all'impegno di tutelare in modo efficace il diritto di detti lavoratori di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso.

- **Parte prima di preambolo alla Carta sociale europea** (nonché dell'art. 21 della Carta fondamentale dei diritti UE, degli artt. 19 e 114 TFUE, della Direttiva UE 2008 e della Convenzione dell'ONU del 13.12.2006), nella parte dove stabilisce che: "*Le Parti riconoscono come obiettivo di una politica che perseguiranno con tutti i mezzi utili, a livello nazionale ed internazionale, la realizzazione di condizioni atte a garantire l'esercizio effettivo dei seguenti diritti e principi: (...) 1 5 Ogni persona portatrice di handicap ha diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità*".

- **Dell'articolo 15 della parte seconda della Carta** che dispone: *“Diritto delle persone portatrici di handicap all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità per garantire alle persone portatrici di handicap l'effettivo esercizio del diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità, a prescindere dall'età e dalla natura ed origine della loro infermità, le Parti si impegnano in particolare: 1 ad adottare i provvedimenti necessari per somministrare alle persone inabili o minorate un orientamento, un'educazione ed una formazione professionale nel quadro del diritto comune ogni qualvolta ciò sia possibile oppure, se tale non è il caso, attraverso istituzioni specializzate pubbliche o private;”*

- **Articolo E della parte quinta della Carta** che dispone: *“Non discriminazione. Il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza qualsiasi distinzione basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione”.*

Con il presente reclamo collettivo si chiede, pertanto, l'intervento del Comitato europeo dei diritti sociali perché, nell'ambito della sua competenza, rilevi le denunciate violazioni della Carta Sociale Europea commesse dallo Stato italiano e ne raccomandi la rimozione.

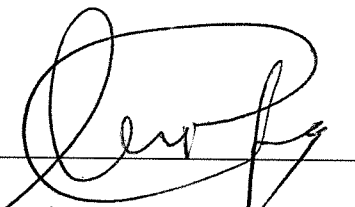
Si allega al reclamo la seguente documentazione, già indicata in narrativa:

- 1- Statuto dell'ANIEF
- 2- Documentazione relativa alla rappresentatività ANIEF
- 3- Certificazione maggiore rappresentatività ANIEF
- 4- Percentuale voti in elezioni RSU
- 5- Statuto dell'Associazione “La chiave di volta OdV”;
- 6- Reclamo 159/2018
- 7- Convenzione ONU 13.12.2006
- 8- L. 3 marzo 2009, n. 18;

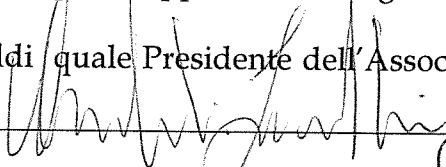
- 9- L. 5 febbraio 1992, n. 104
- 10- Sentenza del 10 settembre 2020 (G.L. c. Italie, ricorso n. 59751/15);
- 11- Legge italiana 517/1997
- 12- Corte costituzionale italiana 215/87
- 13- Decreto legislativo 66/2017
- 14- Corte costituzionale 80/10
- 15- Corte costituzionale 275/16
- 16- Corte costituzionale 83/19
- 17- Resoconto dell'incontro tra il Ministro dell'Istruzione e i sindacati, tratto da un articolo della rivista specializzata "La Tecnica della Scuola"
- 18- Articolo rivista Tuttoscuola
- 19- Rassegna stampa nazionale
- 20- Dossier CISL Scuola 2021
- 21- I principali dati relativi agli alunni con disabilità per l'anno scolastico 2018/2019.
- 22- Sentenza TAR Lazio 149/19
- 23- Dati relativi al contenzioso giudiziario nella regione Sicilia.
- 24- Relazione della Corte dei Conti.
- 25- Consiglio di Stato 2023/17
- 26- Dati Federazione Fish.

Roma, 24 maggio 2021

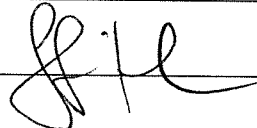
Marcello Pacifico quale rappresentante legale dell'Anief



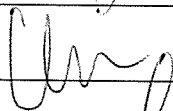
Natalia Sinibaldi quale Presidente dell'Associazione di volontariato "La Chiave di Volta odv"



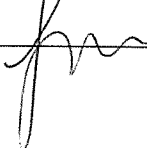
Sergio Galleano



Walter Miceli



Fabio Ganci

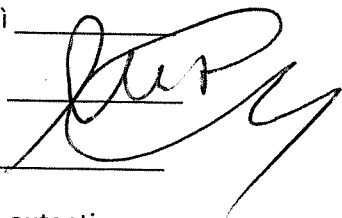


Il sottoscritto Dott. Marcello Pacifico (Cod. Fisc. PCFMCL77D28G273T) nato a Palermo il 28/04/1977, nella sua qualità di Presidente dell'Associazione Professionale e sindacale ANIEF con sede in Palermo, in Piazza Don Bosco n. 1/B, (codice fiscale e partita IVA 00906801006), in forza dei poteri conferiti dall'atto di costituzione, costituisce quali procuratori e difensori per il presente procedimento avanti al Comitato sociale per i diritti sociali l'Avv. Sergio Galleano del Foro di Milano (Cod. Fisc. GLLSGN52E18F205N), FAX 06-37500315, mail roma@studiogalleano.it, l'avv. Walter Miceli del foro di Palermo (C.F. MCLWTR71C17G273N), fax n. _____, mail avvocato@waltermiceli.com e l'Avv. Fabio Ganci del foro di Palermo (C.F. GNCFBA71A01G273E), fax 0916419038, mail FABIO.GANCI71@GMAIL.COM

i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni alle mail sopra indicate conferendo loro ogni più ampia facoltà di legge, con pieni poteri di compiere ogni atto utile al buon raggiungimento dello scopo perseguito con la proposizione del reclamo.

Palermo li _____

Sig./Dott. _____



La firma è autentica

Avv. Sergio Galleano



Avv. Walter Miceli



Avv. Fabio Ganci



Il/la sottoscritto/a Natalia Sinibaldi (Cod. Fisc. SNBNTL79P57H501E) nato a Roma il 17/09/1979, residente in Fiano Romano, Via Monte Severino n.26 , nella sua qualità di Presidente dell'associazione di volontariato "LA CHIAVE DI VOLTA OdV", ente senza scopo di lucro, registrato presso Agenzia delle Entrate, ufficio Territoriale Roma 3, n.1053 del 18/02/2020, successivamente registrata al registro del volontariato della Regione Lazio con la determina del 20/01/2021 n. G00388 , in forza dei poteri conferiti dall'art. 15 dell'atto di costituzione, costituisce quali procuratori e difensori per il presente procedimento avanti al Comitato sociale per i diritti sociali l'Avv. Sergio Galleano del Foro di Milano (Cod. Fisc. GLLSGN52E18F205N), FAX 06-37500315, mail roma@studiogalleano.it e l'avv. Walter Miceli del foro di Palermo. (C.F. MCLWTR71C17G273N), fax n. 0916119038, mail avvocato@waltermiceli.com i quale dichiarano di voler ricevere le comunicazioni alle mail sopra indicate conferendo loro ogni più ampia facoltà di legge, con pieni poteri di compiere ogni atto utile al buon raggiungimento dello scopo perseguito con la proposizione del reclamo.

Fiano Romano li 25/03/2021

Sig.ra

LA CHIAVE DI VOLTA OdV

Sede legale: Via Monte Severino, 26

00065 FIANO ROMANO (RM)

C.F. 06446170587

La firma è autentica

Avv. Sergio Galleano

Avv. Walter Miceli

