



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



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

30 August 2022

Case Document No. 5

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

**RESPONSE FROM USB TO THE GOVERNMENT'S
SUBMISSIONS ON THE MERITS**

(Original in Italian)

Registered at the Secretariat on 9 August 2022

Complaint No. 200/2021

Professional and trade Union Association ANIEF v/ Italy

Repliche alle Osservazioni del Governo italiano del 20 maggio 2022

Il Governo italiano, con le proprie osservazioni, ha orgogliosamente rivendicato la *"via italiana all'inclusione"* degli alunni con disabilità, i cui principi ispiratori peraltro sono radicati nella Costituzione della Repubblica.

Ma tali principi ispiratori, frutto soprattutto dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale, negli ultimi decenni sono stati vanificati da prassi applicative e da successivi interventi normativi che sono risultati ispirati da miopi esigenze di risparmio di spesa ovvero sono rimasti tali in assenza dei decreti attuativi previsti dalla legge stessa e mai emanati.

Qui di seguito si sintetizzano i principali problemi che hanno tradotto la tanto celebrata via italiana all'inclusione in *"un vuoto simulacro di ottemperanza formale alla normativa"* (così la sentenza del Consiglio di Stato n. 245 del 17 ottobre 2000: [All. 1](#)).

In particolare:

1. SULLA REINTRODUZIONE DEL LIMITE MASSIMO AL NUMERO DEI POSTI DEGLI INSEGNANTI DI SOSTEGNO, GIÀ DICHIARATO INCOSTITUZIONALE DALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 80 DEL 2010.

Come ha ricordato il Governo italiano, la previsione normativa di un numero massimo e inderogabile di insegnanti di sostegno era stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza Corte costituzionale n. 80 del 2010.

Nella sentenza della Consulta veniva richiamata la normativa rilevante sia sul piano internazionale sia sul piano interno: la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata e resa esecutiva con L. 3 marzo 2009, n. 18), che, nel riconoscere all'art. 24 «il diritto delle persone con

disabilità all'istruzione», al par. 2, lett. (c) del medesimo articolo, in particolare afferma che debba essere attuato anche tramite «*un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno*», e la L. 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che, in attuazione dell'art. 38, comma 3, Cost.7, sancisce il diritto all'istruzione nonché l'integrazione scolastica dei disabili.

Alla luce di tale premesse, la Corte espressamente configurava il diritto del disabile all'istruzione quale «*diritto fondamentale*», fruibile grazie a «*misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione*», tra cui va annoverata proprio la previsione di «*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*».

Le disposizioni assoggettate al sindacato di costituzionalità, secondo la citata sentenza della Corte Costituzionale, «*si pongono in contrasto*» con il «*quadro normativo internazionale, costituzionale ed ordinario*», ed anche con la consolidata giurisprudenza costituzionale, proprio in quanto stabiliscono «*un limite massimo nella determinazione del numero degli insegnanti di sostegno*».

Per effetto della sentenza ablativa della Corte Costituzionale n. 80 del 2010, dunque, il criterio per la determinazione degli organici di sostegno dovrebbe essere quello delle «*effettive esigenze rilevate*» introdotto dall'art. 1, comma 605, lett. b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Senonché **l'art.7, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 66 del 2017, come modificato dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96** <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-04-13;66>, ha previsto che «*La realizzazione delle misure attuative, di cui al comma 2 [n.d.r. ossia la predisposizione del Piano Educativo Individualizzato con la concreta determinazione delle ore di sostegno didattico] avviene ad invarianza di spesa e nel rispetto del limite dell'organico docente ed ATA assegnato a livello regionale e la dotazione organica complessiva non può essere incrementata in conseguenza dell'attivazione degli interventi previsti dal predetto comma 2, ivi*

compreso l'adeguamento dell'organico delle istituzioni scolastiche alle situazioni di fatto".

La norma, dunque, **ha fatto rivivere il limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno già dichiarato incostituzionale dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010.**

Occorre evidenziare che, in base all'art. 136 della Costituzione italiana, è preclusa al legislatore la possibilità di mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di una disciplina legislativa che ha formato oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale (per tutte, sentenza n. 5 del 2017). La Corte Costituzionale ha precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già dichiarata illegittima, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti (tra le altre, sentenze n. 164 del 2020, n. 57 del 2019, n. 101 del 2018, n. 252, n. 250 e n. 5 del 2017).

Occorre, inoltre, ribadire che il vincolo delle risorse finanziarie non può giustificare la soppressione di quel meccanismo flessibilità che, in presenza di effettive esigenze rilevate attraverso le necessarie certificazioni, ha consentito nel passato di garantire l'assegnazione di ore di insegnamento di sostegno, al di là delle dotazioni organiche, nella misura idonea a realizzare la finalità del servizio.

La Corte Costituzionale italiana, infatti, ha infatti chiarito che *"il diritto all'istruzione dei disabili costituisce un diritto fondamentale e che la fruizione di tale diritto è assicurata, in particolare, attraverso ... la presenza di personale docente specializzato, chiamato ad adempiere alle ineliminabili forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni diversamente abili ... senza che possa operare il principio secondo cui il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità, in quanto tale potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati."* (Corte Costituzionale, sentenza n. 80/2010, e in senso conforme:

Corte Costituzionale sentt. n. 215 del 1987, 406 del 1992, 52, 226 del 2000, 251, 431 del 2008, e ord. n. 269 del 2009).

Più recentemente la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 83 del 2019 ha rimarcato che il diritto all'istruzione e all'integrazione 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» (in tal senso anche Corte Costituzionale, sentenza n. 275 del 2016).

*

2. SUL VUOTO NORMATIVO DETERMINATO DALLA MANCATA APPROVAZIONE DELLE LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEL "PROFILO DI FUNZIONAMENTO".

Il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante "*Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107*", intendeva aggiornare tutti i provvedimenti vigenti in materia, tenendo conto della nuova prospettiva bio-psico-sociale ed ecologica dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità che si ispira all'antropologia ICF (classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute) adottata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Il decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, ha successivamente introdotto disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 66/2017 con l'obiettivo, tra gli altri, di ridefinire i documenti a supporto del processo di inclusione scolastica superando la dicotomia "diagnosi funzionale - profilo dinamico-funzionale".

L'art. 5 del decreto legislativo 7 agosto 2019, più precisamente, n. 96 ha previsto:

■ al comma 2, che "*Alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 sono apportate le seguenti modificazioni: b) all'articolo 12, il comma 5 è sostituito dal seguente: «5. Contestualmente all'accertamento previsto dall'articolo 4 per le bambine e i bambini, le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti, le commissioni mediche di cui alla legge 15 ottobre 1990, n.295, effettuano, ove richiesto dai*

genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente certificati ai sensi del citato articolo 4, o da chi esercita la responsabilità genitoriale, l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica. Tale accertamento è propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento, predisposto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ai fini della formulazione del Piano Educativo Individualizzato (PEI) facente parte del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328»”;

■ al comma 3, che “Il Profilo di funzionamento di cui all'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, che ricomprende la diagnosi funzionale e il profilo dinamico-funzionale, come modificato dal presente decreto, è redatto da una unità di valutazione multidisciplinare, nell'ambito del SSN, composta da: a) uno specialista in neuropsichiatria infantile o un medico specialista, esperto nella patologia che connota lo stato di salute del minore; b) almeno due delle seguenti figure: un esercente di professione sanitaria nell'area della riabilitazione, uno psicologo dell'età evolutiva, un assistente sociale o un pedagogo o un altro delegato, in possesso di specifica qualificazione professionale, in rappresentanza dell'Ente locale di competenza.

■ al comma 4, che “Il Profilo di funzionamento di cui all'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, come modificato dal presente decreto: a) è il documento propedeutico e necessario alla predisposizione del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e del Progetto Individuale; b) definisce anche le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica; c) è redatto con la collaborazione dei genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, nonché, nel rispetto del diritto di autodeterminazione nella massima misura possibile, della studentessa o dello studente con disabilità, con la partecipazione del dirigente scolastico ovvero di un docente specializzato sul sostegno didattico, dell'istituzione scolastica ove è iscritto la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente; d) è aggiornato al

passaggio di ogni grado di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, nonché in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona

■ *al comma 5, che "I genitori o chi ne esercita la responsabilità genitoriale trasmettono il profilo di funzionamento di cui al comma 4, all'istituzione scolastica e all'ente locale competente, rispettivamente ai fini della predisposizione del PEI e del Progetto individuale, qualora venga richiesto"*

■ *al comma 6, che "Con decreto del Ministro della salute, di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, per la famiglia e le disabilità, per gli affari regionali e le autonomie, sentito l'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica di cui all'articolo 15 del presente decreto, previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 3e all'articolo 9deldecreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite le Linee guida contenenti: a) i criteri, i contenuti e le modalità di redazione della certificazione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica, tenuto conto della Classificazione Internazionale delle Malattie (ICD) e della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) dell'OMS; b) i criteri, i contenuti e le modalità di redazione del Profilo di funzionamento, tenuto conto della classificazione ICF dell'OMS."*

Nonostante sia ampiamente decorso il termine di 180 giorni previsto dall'art. 6, comma 6, del decreto legislativo n. 66 del 2017, i Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, per la famiglia e le disabilità, per gli affari regionali e le autonomie, non hanno ancora adottato il decreto recante le linee guida in merito: a) i criteri, i contenuti e le modalità di redazione della certificazione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica, tenuto conto della Classificazione Internazionale delle Malattie (ICD) e della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) dell'OMS; b) i criteri, i contenuti e le modalità di

redazione del Profilo di funzionamento, tenuto conto della classificazione ICF dell'OMS.

Il vuoto normativo determinato dalla mancata approvazione delle linee guida per la redazione del "Profilo di Funzionamento" rende di fatto impossibile la scrittura dei Piani Educativi Individualizzati secondo la nuova prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione ICF dell'OMS voluta dal legislatore.

L'assenza del propedeutico e necessario "Profilo di Funzionamento" riduce, dunque, il Piano Educativo Individualizzato in un vuoto simulacro di progettazione didattica ed educativa.

Infatti, dopo l'attività legislativa del parlamento comincia un secondo tempo, altrettanto importante, ma più lungo e complesso. Spesso infatti aspetti pratici, burocratici e tecnici necessari per applicare e implementare le leggi sono affidati ad altri soggetti istituzionali, principalmente il Governo (che approva il cd. Decreto legislativo, che attua una legge delega) o i Ministeri (in ipotesi di legge o decreto legislativo). Questi ultimi si devono occupare dei cosiddetti decreti attuativi, provvedimenti necessari per completare gli effetti della norma stessa (per una sintetica trattazione sul punto con riferimento specifico all'ordinamento italiano si veda: <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-i-decreti-attuativi/>), la quale, in assenza di tali fondamentali interventi, resta scritta sulla sabbia.

IL TAR del Lazio, infatti, con la recente sentenza n. 9795 del 14/09/2021 (All. 2), ha rilevato che *"in assenza di una modifica effettiva delle modalità di accertamento della disabilità in età evolutiva e delle discendenti certificazioni, le cui disposizioni risultano al momento ferme al livello normativo non essendo state ancora portate ad attuazione da parte del Governo, pare difettare, sul piano fattuale se non anche su quello giuridico, il presupposto necessario per l'adozione del decreto [previsto dall'art. 7, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 66 del 2017 e recante il nuovo modello di PEI su base ICF, da utilizzare in tutte le Istituzioni Scolastiche]", con conseguente vanificazione sia dell'obiettivo perseguito dalla legge delega n. 107/2015 di*

"promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità" sia degli obiettivi dichiarati dal conseguenziale decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96 e consistenti nell'"innalzare gli standard qualitativi nazionali dell'inclusione scolastica".

Dunque, la pur puntuale ricostruzione fatta dal governo italiano si scontra con la realtà fattuale che non vede, in concreto, attuate le pur buone intenzioni del legislatore, peraltro adottate solo a seguito degli interventi della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi.

*

3. SUL NUMERO DEGLI INSEGNANTI PRECARI. INADEGUATEZZA DELLE SOLUZIONI FORNITE DALLO STATO ITALIANO.

Nel reclamo collettivo Anief ha evidenziato che **oltre il 56% dell'organico complessivo degli insegnanti sostegno è composto da insegnanti assunti con contratto a tempo determinato**, ossia 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 del reclamo).

Secondo l'ultimo report consegnato dal Ministero dell'Istruzione ai sindacati rappresentativi degli insegnanti (**doc. 3 allegato alle presenti repliche**), nell'anno scolastico 2021/2022 vi erano **ben 91.000 insegnanti collocati nel così detto "organico di fatto"**, ossia nell'organico in relazione al quale possono essere conferiti soltanto **incarichi sino al termine dell'attività didattica, ovvero da settembre a giugno** (cfr., in particolare, nel foglio "sostegno", la colonna "V" che indica la differenza tra l'organico in concreto necessario per il funzionamento ottimale del sistema (col. "T") e quello previsto di norma "di diritto, ovvero secondo la normativa in vigore (col. "U").

A questi 91.000 posti occupati stabilmente da insegnanti precari, inoltre, vanno aggiunti i **30.000 posti di sostegno rimasti vacanti nel pur ridotto e sottodimensionato "organico di diritto", ossia nell'organico utilizzabile per le assunzioni a tempo indeterminato** (fonte: <https://www.orizzontescuola.it/posti-di-sostegno-30mila-liberi-dopo->

[movimenti-ecco-dove-per-provincia-e-ordine-di-scuola/](#)).

In base ad uno studio del sindacato CISL Scuola, la maggior parte dei posti liberi si trova nelle regioni del nord Italia, con **7 posti liberi ogni 10 (il 63%)**.

Così come efficacemente denunciato dal **libro inchiesta di Andrea Gavosto, "La scuola bloccata", Editori Laterza, (pp.83-84 – All. 4-5)** *"Il numero di insegnanti assunti a tempo determinato è cresciuto in modo impressionante negli ultimi anni (Fig. 3), nonostante l'intenzione dichiarata da molti governi di eliminare una volta per tutte il fenomeno del precariato nella scuola. Nel 2021-22 il numero di docenti precari ha raggiunto l'incredibile numero di **225.000, oltre un quinto del totale**, nonostante la creazione di canali di assunzione a tempo indeterminato semplificati. Un problema nel problema è la presenza **fra i supplenti di ben 122.000 docenti di sostegno** agli studenti con disabilità certificata, che avrebbero invece bisogno di insegnanti con particolare expertise e di continuità didattica; oggi **solo un terzo dei posti di sostegno è assegnato a docenti qualificati, mentre il resto è coperto da supplenti**.*

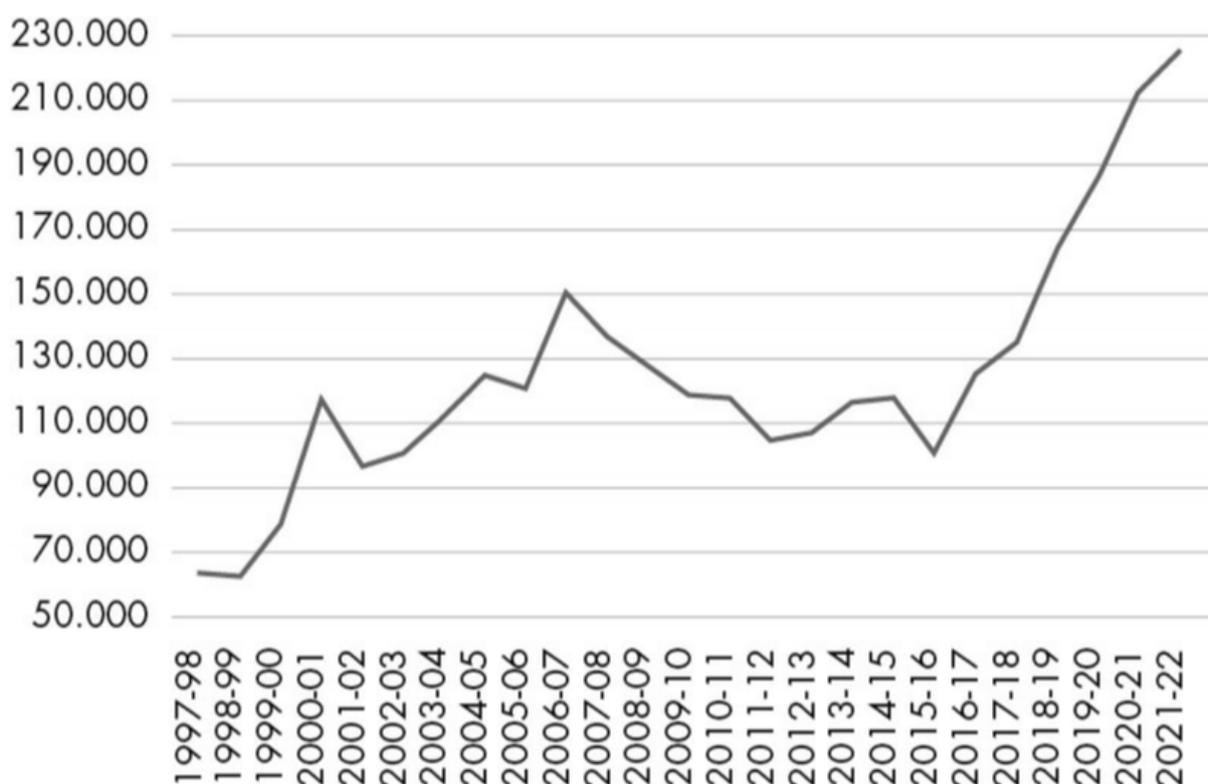


Figura 3. Docenti con contratto a tempo determinato annuale. Fonte: elaborazioni Fondazione Agnelli su dati ministero dell'Istruzione.

*

I concorsi banditi dal Ministero dell'Istruzione per coprire i vuoti dell'organico di diritto si sono rivelati del tutto fallimentari. E così, solo per citare un esempio, **dei 6.882 posti di sostegno previsti per infanzia e primaria ne rimarranno vacanti certamente 5.389, pari al 78,3%, quasi otto su dieci.** (fonte: <https://www.tuttoscuola.com/concorsi-infanzia-e-primaria-8-posti-di-sostegno-vacanti-su-10-e-possibile-recuperare/>).

L'abnorme numero degli insegnanti di sostegno precari collocati nell'"organico di fatto" (organico utilizzabile solo per le assunzioni a tempo determinato) e l'impossibilità di coprire le vacanze del sottodimensionato "organico di diritto" (organico utilizzabile per le assunzioni a tempo indeterminato), invero, dipendono da due cause strutturali: la **mancata istruttoria delle effettive esigenze** di insegnanti di sostegno e **l'assenza di un sufficiente numero di insegnanti specializzati** per le attività didattiche di sostegno (ossia di insegnanti in possesso del titolo di specializzazione didattica necessario per

partecipare ai concorsi pubblici).

*

4. SULLA DETERMINAZIONE DELL'ORGANICO STABILE DI SOSTEGNO CON RIFERIMENTO AL NUMERO DEGLI ALUNNI CON DISABILITÀ ACCERTATO NELL'ANNO SCOLASTICO 2006/2007.

Come è già stato sottolineato nel reclamo collettivo, l'enorme numero di insegnanti di sostegno precari dipende anzitutto dal fatto che il **Ministero dell'Istruzione dal 2006 fino ad oggi continua a determinare l'organico stabile di sostegno (ossia l'organico così detto *di diritto*) 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.**

Come ha sottolineato il Governo italiano al punto 35 delle sue osservazioni, infatti, l'attuale pianta organica degli insegnanti di sostegno è determinata **"fermo restando che il numero dei posti di sostegno è determinato applicando quanto previsto dall'art. 2, commi 413 e 414 della Legge n. 244/2007"**, ossia secondo la disposizione normativa che così testualmente dispone: *"La dotazione organica di diritto relativa ai docenti di sostegno è progressivamente rideterminata, nel triennio 2008 - 2010, fino al raggiungimento, nell'anno scolastico 2010/2011, di una consistenza organica pari al 70 per cento del numero dei posti di sostegno complessivamente attivati nell'anno scolastico 2006/2007"*.

Ciò significa che l'attuale organico stabile di sostegno è normativamente definito con riferimento a una percentuale di posti predeterminata in base alle iscrizioni degli alunni con disabilità registrate nel lontano anno scolastico 2006/2007.

In verità, in questi ultimi sette anni **il numero di studenti con disabilità iscritto nelle scuole italiane è raddoppiato** passando da 156 mila unità (3,4% nell' a.s. 2015/2016 rispetto al 2,7% dell'a.s. 2005/2005) a 300 mila unità (3,6%) nell'a.s. 2021/2022 come attestato gli stessi dati ministeriale forniti dall'ISTAT v. <https://www.istat.it/it/files//2022/01/REPORT-ALUNNI->

[CON-DISABILITA.pdf](#)), e **ciò a fronte di un organico di diritto rimasto invariato.**

Ciò spiega perché a fronte di 106.170 insegnanti di sostegno di ruolo, il Ministero dell'Istruzione, per garantire il diritto all'inclusione, **deve autorizzare posti in deroga per 92.034, come ammette lo stesso Governo italiano nel punto 38 delle osservazioni.**

La normativa italiana, quindi, osta alla revisione effettiva dell'organico di diritto in linea con l'attuale numero di iscrizione di alunni con disabilità e impedisce una continuità negli apprendimenti per mere ragioni di bilancio che portano alla chiamata per dieci mesi all'anno della metà del personale docente con contratto a tempo determinato.

E proprio per questa ragione, **il Tribunale Amministrativo del Lazio, con sentenza passata in giudicato n. 149 del 7.1.2019**, (doc. 22 del reclamo), 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".

*

5. SULL'ASSENZA DI INSEGNANTI SPECIALIZZATI PER LE ATTIVITÀ DIDATTICHE DI SOSTEGNO. SPEREQUAZIONE TERRITORIALE E ASSENZA DI RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI.

Nel reclamo collettivo Anief ha evidenziato che l'impossibilità di assumere a tempo indeterminato nel pur ridotto organico di diritto di sostegno dipende anche dalla grave carenza di insegnanti specializzati, ossia di insegnanti in possesso del titolo di studio richiesto dal Ministero dell'Istruzione per la partecipazione ai concorsi.

Secondo il dossier del sindacato Cisl Scuola (doc. 20 reclamo), **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.

Dalla lettura dell'ultimo rapporto dell'ISTAT "L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità – anno scolastico 2020/21" - v. <https://www.istat.it/it/files//2022/01/REPORT-ALUNNI-CON-DISABILITA.pdf> - emerge che **un insegnante di sostegno su tre non è specializzato e che meno di uno su quattro ha frequentato corsi di formazione su inclusività.**

Alla carenza di offerta di insegnanti qualificati si affianca spesso un ritardo nell'assegnazione dell'insegnante per il sostegno. A un mese dall'inizio della scuola, infatti, secondo il rapporto dell'Istat, circa il 20% degli insegnanti per il sostegno non risultava essere stato ancora assegnato. Tale quota sale al 27% nelle regioni del Nord-ovest e tocca le punte massime in Lombardia (29%) e Liguria (34%).

È vero che il prossimo triennio sono previsti novantamila nuovi posti di specializzazione, di cui 25.874 per il primo anno. Tuttavia, **permane la disparità negli accessi ai percorsi di specializzazione che si riscontra a livello territoriale, con differenze a volte molto marcate che non si spiegano né si possono giustificare. La stragrande maggioranza dei posti da attivare, infatti, riguarda atenei del centro sud. Per le università del nord, invece, i numeri sono davvero molto limitati.** Ancora una volta, dunque, si ripropone, in aggiunta alla disastrosa situazione generale che si è descritta, una disomogeneità territoriale che veramente si stenta a comprendere; ancora di più si fa fatica a capire come non siano possibili interventi sulla programmazione degli atenei per determinare una necessaria inversione di rotta.

La dedotta sperequazione territoriale dei posti autorizzati rispetto al reale fabbisogno espresso, in specie in relazione alla carenza di istruttoria e di motivazione, è stata accertata anche dal **Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 3655/2021 (Doc. 6 allegato alle presenti repliche)**, ha sottolineato che *"In Piemonte, infatti, il fabbisogno di insegnanti da specializzare nel 2018 ammontava a 4.657 posti, ma nell'ultimo ciclo di TFA sono stati autorizzati solo 200 posti. In Emilia - Romagna il fabbisogno di insegnanti da specializzare ammontava a 4.860 posti (oggi sono diventati 6.000), ma nell'ultimo ciclo di TFA ne sono stati autorizzati solo 320.*

Sotto il profilo comparativo, la sproporzione dedotta, rispetto alla quale risulta fondata la deduzione di carente istruttoria svolta, emerge con evidenza: a titolo esemplificativo alla Regione Calabria dove, a fronte di un fabbisogno di soli 91 insegnanti specializzati sono stati autorizzati ben 1.150 posti; ancora, ad esempio, emerge la totale assenza di posti di specializzazione didattica

autorizzati per il corrente anno scolastico dall'Università di Bologna, mentre nel contempo la sola Università di Messina ha previsto ben 2.000 posti di specializzazione e l'Università di Enna ne ha previsti 1.125.

2.3 La rilevata carenza istruttoria appare confermata, in termini di vizi procedurali, laddove alcuni ambiti regionali risultano non essere stati debitamente e tempestivamente coinvolti”.

*

6. SULLA VIOLAZIONE DELL'ART. 2, PAR. 1 E 2 DELLA CARTA

Alla situazione sinora descritta si aggiunge, come cennato nel reclamo (par. E, pag. 25 e segg.), che il numero, abnorme, degli insegnanti di sostegno precari (80.000 indicati a pag. 28 del reclamo e, nella presente memoria, come si è visto, precisati in 91.034 sulla base della documentazione oggi prodotta, fornita dallo stesso Ministero dell'istruzione: il già citato all. 3), ha conseguenze non solo sulla situazione generale dei disabili, ma anche sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro degli insegnanti di sostegno.

La legge n. 107/2015 (cd. Buona Scuola), al comma 181, lett. C), punto 2, afferma il principio di *"garantire la continuità del diritto allo studio degli alunni con disabilità, in modo da rendere possibile allo studente di fruire dello stesso insegnante di sostegno per l'intero ordine o grado di istruzione"*.

Anche il decreto applicativo di tale legge (cfr. art. 14 D.Lgs. n. 66/2017) ribadisce tale concetto ma, pur se lo stesso art. 14, al comma IV, afferma la necessità della continuità di un solo docente nel corso dello stesso anno scolastico, di fatto ciò non avviene.

Già si è fatto cenno al **parere del 7 luglio 2020 di questo Comitato** reso sul reclamo 146/2017 presentato dallo scrivente sindacato, dove è stata rilevata la violazione dell'articolo 1§2 della Carta per quanto riguarda il personale dell'istruzione pubblica iscritto negli elenchi GaE e assunto con contratti successivi per un durata complessiva superiore a 36 mesi e la violazione dell'articolo 1§2 della Carta nei confronti del personale della pubblica istruzione non iscritto negli elenchi GaE e assunto con contratti successivi con interruzioni per una durata complessiva superiore a 36 mesi.

Ma tali violazioni, già di per sé sole gravi, sono ben maggiori per gli insegnanti di sostegno. Nel parere, infatti, il Comitato osserva come "89. *The Committee notes however that the situation is different for public education staff who are not registered on the ERE lists and therefore are not eligible to annual contracts but can only be appointed on fixed-term contracts for periods shorter than a calendar year, covering de facto vacancies during the school-year from September to the end of June, or shorter periods*".

Ciò comporta che, essendo le cattedre vacanti destinate al sostegno e gli insegnanti individuati *ex novo* anno per anno, la regola è che non sempre (anzi: raramente) lo stesso insegnante riesce a riprendere servizio nella medesima cattedra.

Ciò comporta, che l'insegnante è costretto, da un lato, a interrompere il percorso formativo seguito l'anno precedente, lasciando gli alunni deboli ad un altro soggetto e, dall'altro, a subentrare – in un'altra cattedra, se non in un altro istituto – al precedente insegnante, interrompendo in entrambi i casi quella continuità che è elemento essenziale per rendere effettivo l'inserimento scolastico dell'alunno con disabilità.

Il **Consiglio di Stato italiano, con la sentenza n. 3104/2009 (All. 7)**, nell'evidenziare come "*il continuo cambiamento dell'insegnante di sostegno e dell'educatore, (con le ovvie ricadute in termini di regressione delle esperienze e degli apprendimenti compiuti dal bambino) abbia compromesso l'omogeneità e la continuità dell'intervento individuale in favore del soggetto disabile*" ha stabilito che "**le attività integrative di valenza socio educativa** (e tra queste il supporto individualizzato a favore del soggetto assistito prestato dall'educatore) **devono essere prestate con modalità idonee** a realizzare lo sviluppo della personalità dell'alunno e **a garantire la presenza stabile di un educatore** che segua costantemente l'alunno con disabilità nel processo di integrazione".

Il **Tar Sicilia, a sua volta, ha annullato, con sentenza 1813/2011**, il provvedimento con il quale l'amministrazione scolastica aveva sostituito

l'insegnante di sostegno a seguito della situazione di fatto legata al reclutamento del personale non iscritto nelle ERE (All. 8).

Ora, la situazione di reclutamento del personale scolastico inserito nell'organico di fatto è già stata censurata da questo Comitato, ma a maggior ragione va ulteriormente censurata con riferimento agli insegnanti di sostegno.

La scelta di ricoprire questo ruolo è data non solo dal desiderio e dall'attitudine all'insegnamento, ma è caratterizzata da un *quid* in più, ovvero dall'aspirazione di rendersi utili, con il proprio lavoro, per uno scopo fondamentale che riguarda il principio di parità, rendendo possibile l'inserimento sociale di soggetti che altrimenti rimarrebbero isolati nella società.

E' chiaro che tale attività deve essere necessariamente svolta con la cooperazione dello Stato, essendo l'istruzione una delle attività essenziali dell'agire pubblico, essendo inimmaginabile che venga svolta e organizzata dai soli singoli insegnanti.

Inutile spiegare a questo Comitato che tale scelta rende più difficoltosa l'attività di insegnamento ma, a parte questo aspetto, che è frutto di una scelta personale, l'impossibilità di portare a compimento la cura e l'istruzione dei disabili per la mancanza di continuità di adibizione alla medesima classe, pur giuridicamente prevista e di fatto possibile ma in concreto non attuata, è fonte di profonda frustrazione per chi di tale impegno di rilevante importanza sociale ha basato la sua attività lavorativa, con lo scopo di agevolare l'inclusione sociale dei soggetti più deboli e non viene messo in condizioni di realizzare il suo obiettivo.

Pare quindi evidente la violazione del diritto del lavoratore di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso, non potendo tale concetto non considerare l'ipotesi che l'organizzazione della struttura amministrativa venga attuata con modalità tali da impedire che lo svolgimento dell'importante ruolo sociale dell'insegnante di sostegno, assunto nella consapevolezza dell'aggravio di impegno che il ruolo stesso impone all'insegnante, sia, di fatto, reso inutile per problemi dei quali non si comprende la necessità ed il fine e che sono già

stati considerati contrari alla Carta nel precedente parere sul reclamo 146/2017.

*

Per tutti questi motivi si chiede che il Comitato vogli accogliere il reclamo.

Si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento dovesse occorrere.

Entro la fine del corrente mese, queste osservazione verranno inviate con traduzione in lingua inglese.

Si allega, come anticipato nella narrazione:

1. Sentenza del Consiglio di Stato n. 245 del 17 ottobre 2000;
2. Sentenza TAR LAZIO n. 9795 del 14/09/2021;
3. Monitoraggio obiettivo OD-OF 2021 22 al 08112021;
- 4 e 5. Libro inchiesta di Andrea Gavosto, "La scuola bloccata", Editori Laterza;
6. Sentenza del Consiglio di Stato n. 3655_2021;
7. Sentenza Consiglio di Stato n. 3104_2009
8. Sentenza TAR Sicilia n. 1813 2011

Roma, 10 agosto 2022

Sergio Galleano

Walter Miceli

Fabio Ganci

Marcello Pacifico