FLESSIBILITÀ E DOCENTI DI SOSTEGNO, TRA INCLUSIONE SCOLASTICA E GESTIONE DEL PERSONALE

1. Premessa. La flessibilità nel comparto scuola e il caso dei docenti di sostegno - 2. Il docente di sostegno tra funzione inclusiva e instabilità contrattuale - 3. L'espansione del fabbisogno tra determinismi eziologici e conseguenze sull'organizzazione didattica e lavoristica - 4. La disciplina normativa della continuità didattica: tra principi condivisibili e strumenti discutibili - 5. Conclusioni

Abstract

Il contributo analizza il nesso tra flessibilità e precarietà nel comparto scuola, con focus sui docenti di sostegno in un sistema fondato sulle supplenze a termine. Evidenze e prassi mostrano largo uso di contratti a tempo determinato e di personale non specializzato, con ricadute su qualità e continuità didattica per gli alunni con disabilità. La disciplina della continuità (art. 8 d.l. n. 71 del 2024; d.m. n. 32 del 2025) consente la conferma del docente, anche senza specializzazione, su richiesta familiare, ma solleva criticità di merito e trasparenza. Tra i contrappesi: la Decisione CEDS (19 marzo 2025) contro l'abuso della flessibilità e i limiti interni posti a tutela del PEI e del principio del concorso. Se ne ricava l'esigenza di un ripensamento strutturale di reclutamento e organico per garantire stabilità professionale e inclusione effettiva.

The paper examines the interplay between flexibility and precariousness in Italy's school sector, focusing on support teachers within a supply system reliant on fixed-term contracts. Evidence shows extensive use of temporary and non-specialized staff, undermining educational quality and continuity for students with disabilities. Continuity rules (Decree-Law 71/2024; Ministerial Decree 32/2025) allow reconfirming last year's teacher upon family request even without specialization, raising merit and transparency concerns. Counterweights include the CEDS decision (19.03.2025) against flexibility abuse and domestic limits safeguarding the PEI and competitive recruitment principles. A structural redesign of recruitment and staffing is urged to ensure professional stability and genuine inclusion.

Keywords: Didactic Continuity, Support Teachers, Contractual Precariousness, Public Recruitment, European Social Charter, PEI.

1. Premessa. La flessibilità nel comparto scuola e il caso dei docenti di sostegno

Tra le pubbliche amministrazioni, la scuola, in ragione delle specificità di settore che la contraddistinguono, più e meglio di altre, offre l'opportunità di indagare un binomio classico dell'analisi lavoristica, quello tra flessibilità e precarietà, tentando di distinguere i due, diversi ma sin troppo spesso sovrapposti, piani. Come è noto, d'altronde, la dottrina giuslavorista corre di sovente il ri-

schio di cedere alla tentazione di osservare il tema della flessibilità concentrando la propria attenzione esclusivamente al versante della precarietà, sebbene – come ormai è insegnamento consolidato[1] – quest'ultima finisca per essere la conseguenza, patologica, di problemi interni o esterni alle norme che disciplinano gli strumenti della flessibilità.

L'indagine sul settore della scuola, invero, impone di adottare, in primo luogo, una prospettiva orientata all'analisi degli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione della pubblica amministrazione per rispondere a esigenze non stabili e non preventivabili nella fase di programmazione del fabbisogno del personale. Anche e soprattutto perché la capacità di far fronte a quelle esigenze corrisponde alla capacità dell'amministrazione stessa di assolvere con efficacia, efficienza ed economicità al proprio compito istituzionale, ossia di garantire, nel caso specifico, l'adeguatezza ed effettività del servizio di istruzione, pilastro di ogni moderna ed effettiva democrazia. Come sappiamo, poi, il sistema della flessibilità nel settore è organizzato in maniera peculiare e ruota intorno al tema delle supplenze, che legittimano l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato[2].

Ciò non vuol dire, tuttavia, che si possa perdere di vista l'aspetto patologico. Proprio all'interno del sistema delle supplenze, infatti, finiscono col prodursi risultati marcatamente patologici, come effetto di una cattiva gestione sistemica degli strumenti di flessibilità e dei quali è emblema la condizione degli aspiranti docenti di ruolo, «stabili precari»[3], che talvolta giungono alle soglie dell'età pensionabile senza raggiungere l'orizzonte di un'assunzione stabile. In tale panorama, poi, il settore scolastico presenta situazioni nelle quali le patologie del sistema finiscono con l'acuirsi particolarmente, sia nella prospettiva prettamente lavoristica sia in quella della garanzia dell'offerta di un servizio adeguato, come accade per il personale docente di sostegno, che si inserisce in un contesto già complesso, e sul quale si concentrerà il presente contributo.

---

[1] Sul punto v. G. SANTORO PASSARELLI, *La funzione del diritto del lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 3, 2018, p. 339; C. TIMELLINI, *L'ultima declinazione flessibile del lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2, 2020; L. TRIA, *Contratti di lavoro a termine e rimedi: lo stato dell'arte nella giurisprudenza di legittimità*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2019, pp. 3 ss.; L. ZOPPOLI, *Il contratto a termine e le trappole della precarietà*, in *Europeanrights* (http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Zoppoli_testo.doc).

[2] Sul punto v. A. BOSCATI, *Il lavoro pubblico. Dalla Contrattualizzazione al Governo Draghi*, Santarcangelo di Romagna, 2021, p. 333.

[3] Sul punto v. V. FILÌ, *Concorsi pubblici e riserve per i lavoratori precari*, in *Lavoro nelle P.A.*, 2, 2004, p. 415; L. TRIA, *Contratti di lavoro a termine e rimedi*, cit., p. 6.

Sulla base dei dati statistici del settore emerge, infatti, che sul totale dei docenti a termine più della metà sono docenti di sostegno[4] e di questi ultimi circa il 27%[5] sono privi di specializzazione; ciò comporta che gran parte delle prestazioni di sostegno, finalizzate all'inclusione degli alunni con disabilità, siano svolte da personale non stabile e di sovente non specializzato. Tali criticità, come è evidente, non riguardano soltanto il profilo lavoristico e, quindi, il complessivo sistema di garanzia delle tutele offerte alla parte debole del rapporto, ma incidono, profondamente, anche sulla capacità degli istituti scolastici di garantire un servizio efficace ed efficiente all'utenza finale. A tal proposito, non può non essere già in premessa sottolineato come la normativa vigente, a partire dalla legge n. 104 del 1992 e, più di recente, con il d.lgs. n. 66 del 2017, abbia esplicitamente individuato nella continuità del progetto educativo un perno fondamentale per la garanzia dell'effettività del diritto allo studio degli studenti con disabilità. Come è ovvio, tuttavia, la prassi delle supplenze può rappresentare, per sua natura, un ostacolo alla continuità del progetto, esponendo gli alunni, anno dopo anno, alla variazione soggettiva del docente incaricato.

Peraltro, le analisi statistiche evidenziano anche che, in termini assoluti, il numero complessivo dei docenti di sostegno in Italia, in rapporto alla platea degli studenti interessati, è considerevole, anche se comparato con il contesto europeo[6], cosicché è facile ipotizzare che le criticità non risiedano tanto nella quantità del personale disponibile quanto, piuttosto, nella incapacità complessiva del sistema, in termini organizzativi e di allocazione delle risorse, di garantire un servizio efficace.

Sulla questione della continuità del progetto educativo, poi, è intervenuto il d.m. n. 32 del 26 febbraio 2025 il quale, al fine di favorire la continuità didattica con il medesimo docente di sostegno, ha disciplinato la facoltà per le famiglie dell'alunno con disabilità di richiederne la conferma per l'anno 2025/2026, ancorché privo di specializzazione, purché in possesso di altri requisiti. Tale misura, di attuazione della continuità didattica prevista dall'art. 14, commi 3 e 3-*bis*, del d.lgs.

---

[4] Sul punto v. C. COTTARELLI, G. OLMASTRONI, *Gli insegnanti di sostegno in Italia: numeri record e formazione insufficiente*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 2025, pp. 3 s.

[5] Secondo i dati pubblicati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità – Anno scolastico 2023/2024*, pubblicato il 18 marzo 2025 (https://www.istat.it/it/archivio/289566): «Più di 66mila insegnanti per il sostegno (il 27%) però sono stati selezionati dalle liste curricolari, sono cioè docenti che non hanno una formazione specifica per supportare l'alunno con disabilità e che vengono utilizzati per far fronte alla carenza di figure specializzate. Questo fenomeno, seppure in diminuzione, è ancora molto frequente nelle regioni del Nord, dove la quota di insegnanti curricolari che svolge attività di sostegno si attesta al 38%, a fronte del 13% nelle scuole del Mezzogiorno».

[6] Sul punto v. C. COTTARELLI, G. OLMASTRONI, *Gli insegnanti di sostegno*, cit., pp. 6 s.

13 aprile 2017, n. 66, solleva non poche perplessità sia lavoristiche che sistemiche sulle quali sarà opportuno riflettere in chiusura di questo scritto.

2. Il docente di sostegno tra funzione inclusiva e instabilità contrattuale

Come è noto, nel panorama normativo sovranazionale[7] si rinviene una pluralità di fonti dedicate all'inclusione delle persone con disabilità[8] anche con particolare riferimento alla sua attuazione nell'ambito del diritto all'istruzione scolastica. È acquisizione comune che i concetti di disabilità e di inclusione siano, peraltro, il risultato di un'evoluzione normativa e culturale che ha attraversato diverse fasi e che ha condotto gli ordinamenti statali a impegnarsi a garantire agli alunni con disabilità il diritto a un'istruzione inclusiva e, quindi, a ridurre progressivamente le potenziali disuguaglianze tra questi ultimi e il complesso degli studenti. In particolare, la concezione di disabilità ha subito una profonda trasformazione passando dall'originario approccio medico-assistenziale – che la considerava condizione individuale da compensare con prestazioni – a una visione biopsicosociale che guarda alla disabilità come al prodotto dell'interazione tra una condizione personale e il contesto ambientale il quale, se non offre adeguati sostegni e accomodamenti, finisce per ostacolare la piena partecipazione della persona alla vita scolastica e sociale[9]. È noto, inoltre, che il

[7] Tra le principali fonti sovranazionali in tema di inclusione scolastica delle persone con disabilità è utile ricordare: la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, in particolare l'art. 26; la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità (d'ora in poi anche UNCRPD) sottoscritta per l'Italia il 30 marzo 2007, e in particolare l'articolo 24; l'Agenda ONU 2030 che ha incluso tra i suoi obiettivi (Goal n. 4) quello di «assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento per tutti»; la Carta Sociale Europea del 1961, riveduta nel 1996 e adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con particolare riferimento all'art. 15; la Risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'Istruzione riuniti in sede di Consiglio del 31 maggio 1990, relativa all'integrazione dei bambini e dei giovani con disabilità nel sistema scolastico ordinario e, in particolare, il punto 2; l'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000; la Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, e in particolare il punto 5.3.

[8] Sulla terminologia in materia di disabilità è intervenuto il recente d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15, il quale, all'art. 4, uniforma il lessico sostituendo «handicap» con «condizione di disabilità», «persona handicappata/portatore di handicap/disabile/diversamente abile» con «persona con disabilità» e introducendo le locuzioni «necessità di sostegno elevato/molto elevato» e «necessità di sostegno intensivo».

[9] Sul passaggio dal modello medico-assistenziale al modello biopsicosociale OMS, ICIDH (1980) e ICF (2001) quale cambio di paradigma verso l'interazione tra stato di salute e fattori ambientali v. M. SANNIPOLI, *L'evoluzione del concetto di disabilità nella scuola italiana: dalle certificazioni ai funzionamenti umani*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2025, pp. 2 ss. Sul passaggio dall'approccio medico a quello sociale, si vedano, tra gli altri: C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, p. 15; C. CROCETTA, *Il diritto all'istruzione e all'integrazione dei minori disabili a scuola: diritto effettivo o «paper right»?*, in M. CERATO, F. TURLON (a cura di), *Scuola e minori, profili normativi e psicologici*, Pisa, 2018, p. 35; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in *Consulta Online*, 3, 2022, p. 1174; S. TROILO, *Tutti per uno o*

passaggio dal modello medico-assistenziale a quello biopsicosociale sia stato favorito dalle scelte dell'OMS: dalla ICIDH (1980) all'ICF (2001), che concettualizza la disabilità come interazione tra salute e fattori ambientali, con effetti diretti sull'organizzazione didattica e sugli accomodamenti necessari. In sintesi, si è passati, progressivamente, dall'esclusione alla separazione, quindi all'inserimento, all'integrazione, fino all'attuale modello di inclusione[10].

Ciò premesso, va evitata la riduzione dell'inclusione a processo di «normalizzazione» di una categoria di studenti: il vero obiettivo è la trasformazione dell'ambiente scolastico affinché le diversità di ogni persona siano pienamente riconosciute e valorizzate. Di conseguenza, ne discende che non siano i piani didattici individualizzati ad adattarsi al curricolo, ma che il curricolo sia progettato in chiave inclusiva (anche secondo i principi dell'*universal design for learning*), per rispondere a bisogni molteplici.

In Italia è stato da tempo avviato un processo di adeguamento al quadro normativo sovranazionale in tema di inclusione delle persone con disabilità[11], muovendo dai principi affermati nella Costituzione[12] articolando, nel tempo, un percorso legislativo pienamente in linea con gli orientamenti sovranazionali e tale percorso ha trovato il suo punto di riferimento nella legge n. 104 del 1992 divenuta caposaldo della normativa in materia.

---

uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale, Milano, 2012, p. 13; C.S. VIGILANTI, *Il diritto all'istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 7 marzo 2012, p. 17; E. VIVALDI, *Disabilità, autonomia, diritti. Alcune riflessioni a tre anni dall'approvazione della legge n. 112/2016*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2019, pp. 4 ss.

[10] Queste le tappe della evoluzione: legge n. 3725 del 1859 (obbligo istruzione); r.d. n. 347 del 1861; legge n. 1859 del 1962 (classi differenziali, art. 12); legge n. 118 del 1971 (art. 28: inserimento); legge n. 517 del 1977 (abolizione classi differenziali; introduzione docente specializzato); Direttiva M.I. 27 dicembre 2012 (BES); legge n. 107 del 2015 (pieno recepimento del paradigma inclusivo).

[11] Il concetto di inclusione scolastica è stato adottato dall'ordinamento italiano per la prima volta con la direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 in tema di «Strumenti D'intervento Per Alunni Con Bisogni Educativi Speciali e Organizzazione Territoriale Per L'inclusione Scolastica» e si è poi concretizzato definitivamente a partire dalla legge 107 del 2015 «Riforma del sistema di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» (c.d. "Buona Scuola").

[12] Gli artt. 2, 3, 34 e 38 Cost. rappresentano il primo riconoscimento, all'interno dell'ordinamento, dei principi che stanno alla base del successivo sviluppo del modello di inclusione scolastica delle persone con disabilità. In particolare l'art. 2 garantisce i diritti inviolabili della persona anche nelle «formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», tra le quali rientra la scuola; l'art. 3 introduce il principio di eguaglianza non solo formale ma sostanziale, impegnando la Repubblica a rimuovere gli ostacoli – anche culturali e sociali – che limitano la piena partecipazione alla vita collettiva; l'art. 34, nel dichiarare che «la scuola è aperta a tutti», sembra porre l'accento sul superamento di ostacoli di ordine economico ma, in coerenza con i principi generali, tale apertura deve intendersi estesa anche ad altri tipi di barriere, comprese quelle derivanti dalla condizione di disabilità; infine l'art. 38 riconosce il diritto all'educazione anche per gli «inabili e minorati», rafforzando il riconoscimento costituzionale a un sistema scolastico inclusivo. Sul tema dell'inclusione e istruzione scolastica delle persone con disabilità in relazione alla Costituzione, si vedano tra gli altri, L. BUSCEMA, *Il Diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista Associazione Italiana dei costituzionalisti*, 4, 2015, p. 14;

L'approdo all'inclusione ha comportato l'abolizione delle classi differenziali (legge n. 517 del 1977) e l'introduzione dell'insegnante specializzato[13]; mentre, in prospettiva comparata, si distinguono tre tipologie[14]: la prima (applicata da Paesi come Italia, Spagna e Svezia) volta ad inserire tutti gli alunni nel sistema scolastico ordinario e detta "approccio unidirezionale"; la seconda basata su un "approccio multidirezionale" o "misto" (utilizzato da Francia, Finlandia, Svizzera) che implica l'adozione sia di sistemi ordinari che differenziati (per esempio anche attraverso la costituzione di classi speciali in scuole comuni o mediante inserimenti individuali in classi comuni); la terza, caratterizzata da un "approccio bidirezionale", che vede una separazione tra paralleli sistemi educativi ordinari e "speciali" (tale approccio è stato seguito soprattutto in Germania, paese nel quale, tuttavia, sarebbe necessario distinguere a seconda dei Länder).

Nonostante la coerenza di principio del modello italiano con i parametri costituzionali e sovranazionali, i risultati non sempre sono stati e sono effettivi. In linea generale l'inclusione, per così dire, "a tutti i costi", cioè quale mero assolvimento degli obblighi di legge potrebbe, infatti, non essere connotata da effettività, soprattutto dinanzi a condizioni di disabilità più complesse che faticano a rintracciare nelle scuole ordinarie il giusto supporto. E ancora, sempre in Italia, i dati disponibili ci dicono che l'accesso all'istruzione superiore da parte degli studenti con disabilità resta limitato, con riflessi sulle opportunità occupazionali[15]. Senza dimenticare il peso, infine, del fattore bullismo, fenomeno che sembra riscontrarsi in tassi più elevati verso bambini con disabilità[16] e che denuncia la necessità di un approccio forse più organico e culturale al tema.

L'inclusione, espressa nell'intento legislativo di una «scuola aperta a tutti», rischia quindi di non tradursi in una inclusione effettiva, anche e soprattutto sotto il profilo della transizione dall'ambiente scolastico a quello lavorativo.

C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno*, cit., pp. 11 ss.; C. CROCETTA, *Il diritto all'istruzione e all'integrazione dei* minori, cit., pp. 32 ss.; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2022, pp. 30 ss.; A. PAVAN, *La delicata questione della continuità educativo-didattica*, in *Giurisprudenza di merito*, 6, 2010, pp. 1482 ss.; S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, cit., pp. 72 ss.; L. VIOLINI, *Costituzione e inclusione sociale. Riflessioni conclusive*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., pp. 416 ss.

[13] Il nostro Paese è stato tra i primi Paesi europei ad aver abolito le classi differenziali, istituite per studenti con disabilità, disturbi dell'apprendimento o problemi di socializzazione che si riteneva non riuscissero a seguire i programmi scolastici tradizionali. In particolare, la legge n. 517 del 1977 oltre ad aver abolito le scuole differenziali ha introdotto la figura dell'insegnante di sostegno specializzato.

[14] Come osservato da S. TROILO, in *Tutti per uno o uno contro tutti?*, cit., pp. 359 ss.

[15] C. COTTARELLI, G. OLMASTRONI, *Gli insegnanti di sostegno*, cit., p. 7.

[16] Sul punto v. UNESCO, *Bullying rates higher for children with disabilities*, 22 maggio 2023 (https://www.unesco.org/en/articles/bullying-rates-higher-children-disabilities).

Ad ogni modo, tra i principali strumenti[17] attuativi delle politiche d'inclusione, un ruolo centrale risulta attribuito alla figura del docente di sostegno[18], figura professionale specializzata che, nell'ambito dell'inclusione scolastica, opera per favorire il diritto all'istruzione degli alunni con disabilità, attraverso interventi individualizzati e in collaborazione con i docenti curricolari. Tale figura rappresenta indubbiamente una risorsa preziosa, rispondente a una pluralità di esigenze che non riguardano solo il singolo alunno con disabilità – in particolare sotto il profilo dell'inclusione scolastica, sociale e relazionale – ma anche altri soggetti a esso direttamente o indirettamente collegati. Si pensi, ad esempio, alla famiglia dell'alunno, che trova nel docente di sostegno anche un parziale alleggerimento del carico di assistenza quotidiana; oppure ai docenti curricolari, che ne traggono supporto nella gestione della classe[19]. In una prospettiva più ampia, poi, anche gli istituti scolastici risultano coinvolti, poiché l'aumento del numero di studenti con disabilità può determinare la necessità di una maggiore articolazione dell'offerta formativa, con conseguente incremento delle sezioni e del relativo organico.

Tuttavia, posto il diritto all'inclusione scolastica dell'alunno con disabilità, riconosciuto a livello sia sovranazionale sia nazionale, e considerato il ruolo centrale dell'insegnante di sostegno, emergono, sul piano giuslavoristico, rilevanti criticità legate soprattutto all'impiego di forme contrattuali flessibili[20] e nello specifico di contratti a tempo determinato, troppo di frequente utilizzate

[17] Gli strumenti previsti a supporto dell'inclusione scolastica sono, sinteticamente: il Piano Educativo Individualizzato (PEI), che definisce annualmente gli obiettivi educativi e didattici personalizzati per ciascun alunno; il Gruppo di Lavoro Operativo per l'Inclusione (GLO), che coordina la redazione e l'attuazione del PEI; il profilo di funzionamento, documento redatto da equipe multidisciplinari che descrive i bisogni e le potenzialità dell'alunno; l'utilizzo di strumenti compensativi e misure dispensative.

[18] Il docente di sostegno ha trovato una sua prima forma embrionale nell'ordinamento giuridico italiano con il d.P.R. n. 970 del 1975 recante «Norme in materia di scuole aventi particolari finalità», che – in continuità con il progressivo superamento del modello delle scuole speciali – all'art. 8 ha introdotto la figura del docente «fornito di apposito titolo di specializzazione». La successiva legge n. 517 del 1977, recante «Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico», ha poi previsto la necessità di docenti specializzati per le attività di sostegno; tuttavia, non avendo esplicitamente utilizzato la locuzione «insegnanti di sostegno», è intervenuta la circolare ministeriale n. 199 del 1979, chiarendo che, sebbene la legge non menzionasse tale espressione, essa era da considerarsi ufficialmente accettata in quanto ormai invalsa nell'uso comune.

[19] Il docente di sostegno condivide la responsabilità educativa e didattica dell'intera classe, pur svolgendo la propria funzione con particolare attenzione all'alunno (o agli alunni) con disabilità. Egli è, infatti, *contitolare* della classe insieme ai docenti curricolari. Questo principio è stato ribadito in più occasioni dal legislatore, ad esempio: nella circolare ministeriale n. 199 del 1979, nell'art. 13, comma 6, della legge 104 del 1992, nonché nelle «Linee Guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità» del 2009, al punto 2.5. Per questo motivo è stato definito «Giano bifronte» con riferimento alla legislazione italiana che ha enfatizzato talora la sua specializzazione e quindi il suo ruolo nei confronti del singolo alunno talaltra la sua funzione di ausilio all'integrazione/inclusione all'interno dell'intera classe. Sul punto v. M. PAVONE, A. MURA, *L'insegnante specializzato per il sostegno: tradizione, nuove proposte e bisogni formativi*, in *L'integrazione scolastica e sociale*, 23, 3, 2024, pp. 56 ss.

[20] Sul punto v. I. FEDELE, *Le forme flessibili di lavoro pubblico*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024, pp. 2 ss.

impropriamente per far fronte a esigenze che sono di fatto permanenti o con l'intento di garantire all'alunno con disabilità la continuità didattica con il medesimo docente di sostegno.

Una prima possibile causa dell'utilizzo improprio di forme flessibili di reclutamento è da individuarsi nella scarsa attitudine della programmazione dell'organico di diritto a rispondere alle effettive esigenze, poiché i posti annualmente autorizzati per le assunzioni in ruolo risultano inferiori al reale fabbisogno. Le patologie in fase di programmazione sono di sovente imputabili alla necessità di rispettare vincoli di bilancio e/o essere conseguenza di scelte politiche miopi legate a una visione limitata nel tempo e orientata al risparmio immediato (che tuttavia, vale la pena di sottolineare, rischiano di comportare costi maggiori nel lungo periodo, anche tenendo conto dei costi legati al potenziale contenzioso giudiziario)[21].

Altra causa, che potremmo definire di sistemica patologicità, potrebbe rintracciarsi nei sistemi di reclutamento. I concorsi, infatti, seguono un percorso di indizione troppo spesso irregolare e secondo criteri regionali, cosicché finiscono col determinare uno squilibrio tra domanda e offerta su base territoriale, di talché in determinate regioni (del Nord) i posti disponibili risultano eccedenti rispetto al numero dei candidati, mentre in altre (al Sud) si registra una situazione opposta[22].

A tali elementi, che potremmo definire di per sé patologici, vanno poi aggiunti quelli di strutturale incertezza del settore, non tanto sull'*an* ma sul *quantum* del fabbisogno. Molti posti, infatti, sono attivati ogni anno «in deroga» sulla base dei PEI e di provvedimenti giurisdizionali promossi dalle famiglie; non essendo coperti da personale di ruolo, vengono attribuiti a supplenti[23]. Ne deriva la stabilizzazione di un assetto caratterizzato da strutturale instabilità e marcato turnover[24].

In questa prospettiva, poi, la criticità del binomio flessibilità-precarietà travalica i confini della gestione amministrativa interna per assurgere a questione di rilievo euro-unitario. Il panorama della precarietà del sostegno in Italia, infatti, ha subito una recente censura sul piano sovranazionale

---

[21] Cfr. d.l. n. 131 del 2024 (c.d. "Decreto Salva Infrazioni") che ha previsto una indennità da 4 a 24 mensilità dell'ultima retribuzione per i lavoratori pubblici che abbiano subito una reiterazione ingiustificata di contratti a termine. Sul punto v. anche M. ANGELERI, *L'illegittima reiterazione del contratto a tempo determinato nel settore scolastico: un vaso di Pandora non ancora chiuso*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2022, pp. 2 ss. Cfr. anche Sul punto v. M. NAVILLI, *«La buona scuola»: dal precariato all'attuazione e potenziamento dell'autonomia scolastica*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 5-6, 2016, p. 613.

[22] Sul punto v. C. COTTARELLI, G. OLMASTRONI, *Gli insegnanti di sostegno*, cit., pp. 2 s.

[23] Sul tema si vedano, tra le più recenti: TAR Campania Napoli, sez. II, sent. n. 1101 del 10 febbraio 2025; TAR Campania Napoli, sez. IV, sent. n. 2527 del 26 marzo 2025; TAR Campania Napoli, sez. II, sent. n. 3324 del 22 aprile 2025.

[24] Emblematica in tema precarietà del personale scolastico è la nota sentenza della Corte di giustizia Ue, sez. III, 26 novembre 2014, Mascolo et al., nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13.

con la Decisione di Merito del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) del 19 marzo 2025 (pubblicata il 22 dicembre 2025) sul Reclamo n. 200 del 2021. Il Comitato, con una pronuncia unanime, ha accertato una triplice violazione della Carta Sociale Europea, elevando la questione della «flessibilità» a una dimensione di lesione dei diritti umani.

In primo luogo, il Comitato ha riscontrato una violazione dell'articolo 1§2 della Carta, statuendo che l'elevata percentuale di docenti di sostegno assunti con contratti a termine (che sfiora il 50% del totale) configura una condizione di «precarietà strutturale». Tale condizione, è stato sottolineato, non solo impedisce al lavoratore di esercitare il proprio diritto a guadagnarsi da vivere attraverso un'occupazione liberamente intrapresa in condizioni di stabilità, ma si accompagna a una seconda e ancor più grave violazione: l'impiego sistematico di personale privo della specializzazione richiesta (circa un docente su tre), privando così la funzione docente del suo nucleo tecnico essenziale.

Il punto di maggior interesse della pronuncia, tuttavia, risiede nel collegamento funzionale operato con l'articolo 15§1 della Carta. Il Comitato ha, difatti, sottolineato come l'insicurezza occupazionale dei docenti ostacoli direttamente l'accesso degli alunni con disabilità a un'istruzione inclusiva di qualità. In termini giuridici, la Decisione chiarisce che la continuità didattica non è un'aspirazione pedagogica, ma un presupposto di efficacia del diritto all'istruzione: la rotazione continua dei docenti, frutto dell'abuso della flessibilità contrattuale e della distinzione spesso artificiosa tra «organico di diritto» e «organico di fatto», degrada il sostegno da strumento di inclusione a mero presidio assistenziale, violando gli obblighi internazionali dello Stato.

Vale la pena di sottolineare, tuttavia, che la deriva verso una gestione «atomizzata» e ragionieristica del sostegno potrebbe trovare un argine laddove si consolidassero alcuni orientamenti recenti della giurisprudenza amministrativa. Una recente pronuncia del TAR Campania n. 101 del 2026 ha, infatti, sottolineato il principio del «nucleo indefettibile di garanzia», stabilendo che il diritto all'istruzione del minore disabile non può rappresentare un diritto finanziariamente condizionato.

Secondo i giudici campani, una volta che il PEI abbia determinato tecnicamente il fabbisogno di ore, l'Amministrazione non potrebbe opporre vincoli di bilancio o carenze di organico per ridurle. Tale pronuncia ribadisce come il PEI rappresenti un vero e proprio comando giuridico, privando la PA della possibilità di ricorrere a formule di "flessibilità al ribasso" che spesso si traducono in una lesione del diritto soggettivo dell'alunno. In tal senso, la flessibilità organizzativa dovrebbe, dunque, necessariamente arrestarsi dinanzi alla cogenza della diagnosi funzionale, pena il rischio di dichiarazione di illegittimità dell'azione amministrativa.

3. L'espansione del fabbisogno tra determinismi eziologici e conseguenze sull'organizzazione didattica e lavoristica

Procedendo per gradi, negli ultimi anni si è registrato un notevole aumento del numero di studenti con disabilità[25]. L'incremento è attestato dalla crescente diffusione delle certificazioni (tecnicamente il «Certificato medico diagnostico-funzionale») che costituiscono il primo step dell'*iter* procedurale finalizzato all'accertamento in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica. La crescita progressiva del numero di certificazioni è certamente legata, almeno in prima battuta, al miglioramento delle capacità di screening del sistema medico-sanitario. Tuttavia, non si può non sottolineare il rischio che a ciò si aggiunga la tendenza ad un uso improprio o eccessivamente estensivo della certificazione, con la tendenza a etichettare come «condizione di disabilità»[26] problematiche o difficoltà che non necessariamente vi corrispondono, con effetti di medicalizzazione non necessari. Ciò si traduce in un aggravio per l'organizzazione scolastica (e sanitaria) e in un aumento delle richieste di docenti di sostegno, spesso eccedenti il fabbisogno programmato e stanziato annualmente.

Di qui un'ulteriore, già anticipata, criticità: la programmazione annuale del fabbisogno di insegnanti di sostegno, finalizzata alla definizione dell'organico di diritto (quale numero di posti stabili autorizzati e coperti ogni anno) che si è dimostrata sino ad ora insufficiente a soddisfare le effettive esigenze dell'organico di fatto, determinando un ricorso sistematico ai c.d. posti in deroga[27]. Tale ricorso, fondato anche sull'art. 19, comma 11, d.l. n. 98 del 2011, in attuazione di

---

[25] Secondo i dati pubblicati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità – Anno scolastico 2023/2024*, cit., «Nell'anno scolastico 2023/2024 sono quasi 359mila gli alunni con disabilità che frequentano le scuole di ogni ordine e grado (il 4,5% degli iscritti, fonte MIM), circa 21mila in più rispetto all'anno precedente (+6%). La quota di alunni con disabilità è più alta nella scuola primaria e secondaria di primo grado, dove si attesta al 5,5%, mentre diminuisce nella scuola dell'infanzia e nella secondaria di secondo grado (rispettivamente il 3,2% e il 3,5%). L'aumento degli alunni con disabilità nelle scuole italiane è particolarmente evidente se si va poco più indietro nel tempo. Rispetto all'anno scolastico 2018/2019 l'incremento è stato del 26%, circa 75mila in più».

[26] Se problemi di natura sociale (es. povertà, scarsa integrazione, mancanza di opportunità) o semplici ritardi fisiologici vengono etichettati come "handicap" attraverso una medicalizzazione impropria, si rischia di spostare la responsabilità del problema dall'ambito sociale a quello individuale-medico, perdendo di vista la necessità di interventi strutturali e di politica sociale. Sul punto v. S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, cit., pp. 396 ss.

[27] Un ulteriore fattore che ha contribuito all'incremento della presenza di docenti di sostegno è rappresentato proprio dalla possibilità di istituire posti in deroga autorizzata dal d.l. n. 98 del 2011, il cui articolo 19, comma 11, stabilisce nell'ambito dell'organico degli insegnanti il rapporto di un docente di sostegno ogni due alunni con disabilità, prevedendo tuttavia la possibilità di istituire posti in deroga. Tale deroga è stata introdotta in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2010, la quale ha statuito l'illegittimità delle disposizioni che impongano un limite massimo invalicabile al numero di ore di sostegno, affermando che: «Le disposizioni impugnate [art. 2, commi 413 e 414, legge 24 dicembre 2007, n. 244] si appalesano irragionevoli e sono, pertanto, illegittime nella parte in cui, stabilendo un limite massimo invalicabile relativamente al numero delle ore di insegnamento di sostegno, comportano

Corte cost. n. 80 del 2010, comporta la copertura con contratti a tempo determinato: uno strumento idoneo a rispondere nell'immediato ma che, in prospettiva, consolida la precarietà e incide sulla qualità del servizio e sulla continuità didattica.

Il frequente turnover degli insegnanti, dovuto per l'appunto all'instabilità determinata dal ricorso a personale impiegato con contratti a tempo determinato, nega agli alunni un punto di riferimento stabile nel tempo, con variazione soggettiva del docente di sostegno incaricato da un anno all'altro[28] e, talora, anche in corso d'anno, impattando in maniera particolarmente critica sugli studenti con disabilità che necessiterebbero, al contrario, di un rapporto costante e fiduciario con il docente di sostegno.

L'assunzione a tempo indeterminato, come è noto, riguarda esclusivamente coloro che hanno conseguito la specializzazione sul sostegno, hanno superato un concorso abilitante o sono stati assunti da graduatorie specifiche (Graduatorie ad esaurimento (GAE) o Graduatorie di merito concorsuali (GM)) e sono stati immessi in ruolo (ossia hanno superato l'anno di prova e formazione). Tuttavia, i corsi di specializzazione sono spesso di difficile accesso e onerosi, i concorsi per la stabilizzazione degli insegnanti di sostegno hanno una frequenza irregolare, caratterizzati da tempi lunghi e banditi con una frequenza insufficiente a coprire il fabbisogno reale, con la conseguenza che molti docenti, seppur in possesso della specializzazione, permangono in uno stato di precarietà per anni.

Al contrario, per accedere a una supplenza con contratto a tempo determinato non è necessariamente richiesta la specializzazione (TFA Sostegno). Infatti, sebbene sia prevista una priorità per i docenti in possesso del TFA Sostegno, qualora la domanda di insegnanti di sostegno superi l'offerta disponibile di docenti specializzati, le scuole possono ricorrere anche a personale privo della suddetta specializzazione[29].

---

automaticamente l'impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito dalla normativa statale, di insegnanti specializzati che assicurino al disabile grave il miglioramento della sua situazione nell'ambito sociale e scolastico». L'attuazione di tale deroga che ha contribuito all'aumento in oggetto si realizza anche con il Piano Educativo Individualizzato (PEI) che definisce il numero di ore necessarie per ciascun alunno cui fa seguito la richiesta, da parte del dirigente scolastico, dei posti necessari all'Ufficio Scolastico Regionale (USR). A quest'ultimo spetta l'approvazione delle proposte avanzate dalle singole istituzioni scolastiche. Il meccanismo adottato è, dunque, di tipo decentrato e comporta inevitabili disomogeneità tra le diverse regioni italiane.

[28] Secondo i dati ISTAT, il 57% degli alunni con disabilità ha cambiato docente di sostegno da un anno scolastico all'altro, e l'8,4% ha subito un cambiamento anche durante lo stesso anno. Sul punto v. dati pubblicati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità – Anno scolastico 2023/2024*, cit.

[29] L'ordinanza ministeriale n. 112 del 6 maggio 2022 ha formalizzato la possibilità di attingere alle graduatorie delle classi di concorso ordinarie (cosiddette «graduatorie incrociate»), una volta esaurite quelle dei docenti di sostegno.

Da ciò deriva un'ulteriore ed evidente problematicità, l'assenza della specifica specializzazione contrasta con la natura della funzione, che implica competenze didattiche e metodologiche qualificate per l'inclusione, in contitolarità con i docenti curricolari. Tale ruolo implica il possesso di una formazione specifica, che costituisce elemento qualificante della professionalità richiesta.

Inoltre, malgrado il numero di docenti specializzati sia in crescita[30] (con un rapporto alunno-insegnante migliore di «un docente ogni due alunni disabili»[31] previsto dalla normativa vigente) permane una rilevante presenza di docenti privi della specializzazione per il sostegno[32], con una concentrazione particolarmente elevata nelle regioni del Nord[33]. La distribuzione sul territorio nazionale dei docenti specializzati risulta quindi disomogenea e ciò determina che, in taluni casi, per assicurare la copertura delle cattedre e garantire la piena tutela del diritto all'inclusione scolastica, si ricorra a supplenti non specializzati o in attesa della relativa abilitazione.

Tale situazione espone a rischi plurimi. Sul piano educativo, può favorire approcci assistenzialistici e pratiche di "micro-esclusione" in classe, con possibili ricadute negative su sviluppo delle competenze, motivazione e benessere dello studente, oltre a stress e sovraccarico per il docente. Sul piano giuridico, l'assegnazione di docenti privi di specializzazione può integrare una condotta discriminatoria in danno dell'alunno, oltre a ledere l'affidamento dei docenti specializzati; in tal senso si segnala la sentenza del Tribunale di Roma, 18 febbraio 2025, che ha censurato l'assegnazione di un docente non specializzato su posto di sostegno[34]. Ne consegue che il ricorso a personale non

---

[30] Sul punto v. ISTAT, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno 2024-2025*, Statistiche Report, 27 maggio 2026, p. 3.

[31] Cfr. art. 19, comma 11, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che richiama l'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[32] A tal proposito, il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha disposto l'attivazione di ulteriori corsi di specializzazione per le attività di sostegno, al fine di contrastare la carenza di docenti adeguatamente formati. In particolare, il d.l. 31 maggio 2024, n. 71, convertito nella legge n. 106 del 2024, prevede all'art. 6 l'istituzione di percorsi abbreviati di specializzazione, riservati ai docenti che abbiano maturato almeno tre anni di servizio su posto di sostegno (anche non continuativi) negli ultimi cinque anni. Tali percorsi, che saranno erogati dall'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (INDIRE), dovranno concludersi entro il 31 dicembre 2025. Tuttavia, sono già stati oggetto di diverse critiche, in quanto si svolgono interamente online, sono privi di attività di tirocinio e prevedono un numero di crediti inferiore rispetto a quelli richiesti per il TFA Sostegno. Si teme, pertanto, che possa determinarsi un'equiparazione formale tra i due percorsi abilitanti, con il rischio di svalutare il titolo conseguito dai docenti già specializzati, generando una disparità di trattamento e mettendo in discussione la coerenza e la qualità del sistema di formazione degli insegnanti. Sul punto v. C. COTTARELLI, G. OLMASTRONI, *Gli insegnanti di* sostegno, cit., p. 5; https://scuolamoscati.it/differenze-tfa-sostegno-indire/; https://www.confasiscuola.it/index.php/precari/187-corsi-indire-tutte-le-critiche-ad-un-sistema-ineguale.

[33] Sul punto, v. nota 5.

[34] Tribunale di Roma, Giudice Persico, del 18 febbraio 2025, che ha condannato il Ministero dell'Istruzione per aver assegnato a un'alunna con disabilità un docente di sostegno privo della specializzazione TFA, ritenendo tale assegnazione discriminatoria e lesiva del diritto allo studio.

stabilizzato e non specializzato, unitamente alla instabilità contrattuale, compromette la continuità didattica, elemento centrale per l'effettività del diritto all'inclusione.

4. La disciplina normativa della continuità didattica: tra principi condivisibili e strumenti discutibili

Come già rilevato, per porre rimedio al problema della discontinuità, l'ordinamento ha disciplinato il tema della continuità didattica nel sostegno con l'art. 8 del d.l. 31 maggio 2024, n. 71 (convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2024, n. 106), che ha avuto una prima attuazione con il d.m. n. 32 del 26 febbraio 2025[35]. Tale disciplina prevede la possibilità di confermare anche per l'anno successivo i docenti di sostegno con contratto a tempo determinato[36] già in servizio nell'anno scolastico precedente, al fine di garantire la continuità didattica ed evitare cambiamenti che potrebbero compromettere il percorso educativo dello studente disabile. A tal fine, la norma prevede che nel procedimento di assegnazione dell'insegnante di sostegno, le famiglie abbiano la possibilità di richiedere la conferma del docente già risultato assegnatario nell'anno scolastico precedente[37] e si applicano: «*a.* ai docenti in possesso del titolo di specializzazione per l'insegnamento agli alunni con disabilità; *b.* ai docenti privi del titolo di specializzazione per l'insegnamento agli alunni con disabilità che nell'anno scolastico precedente a quello per il quale si effettuano le operazioni abbiano svolto servizio su posto di sostegno in quanto individuati dalla seconda fascia delle GPS per il relativo grado; *c.* ai docenti privi del titolo di specializzazione per l'insegnamento agli alunni con disabilità che, in caso di incapienza delle GPS di prima e seconda fascia relative ai posti

[35] Decreto Ministeriale n. 32 del 2025 recante «Misure finalizzate a garantire la continuità dei docenti a tempo determinato su posto di sostegno per l'anno scolastico 2025/2026, a norma dell'articolo 8, comma 2, del d.l. 31 maggio 2024, n. 71, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2024, n. 106».

[36] Cfr. TAR Emilia-Romagna Bologna, sez. I, sent. 14 gennaio 2026, n. 28.

[37] L'*iter* per richiedere la conferma prevede che, entro il 31 maggio 2025, il Dirigente scolastico raccolga le eventuali richieste di continuità da parte delle famiglie degli alunni con disabilità e valuti la possibilità di confermare il docente nell'interesse dell'alunno, tenendo conto anche del parere del Gruppo di Lavoro Operativo. Entro il 15 giugno 2025, il Dirigente comunica l'esito della valutazione: all'Ufficio territorialmente competente (che, dopo aver svolto le operazioni relative al personale a tempo indeterminato – ivi comprese le procedure per il conferimento degli incarichi a tempo determinato *ex* art. 14, comma 1, lett. *c)-bis* del d.l. n. 19 del 2024 – verificherà la disponibilità del posto e il diritto alla nomina secondo i criteri previsti all'art. 12, commi 7, 8 e 9, dell'O.M. n. 88 del 2024); al docente interessato (che dovrà esprimere formalmente la volontà di essere confermato); alla famiglia dell'alunno. Dell'esito di tale iter viene data pubblicazione sull'Albo online dell'Ufficio scolastico competente. Le conferme dovranno essere disposte entro il 31 agosto 2025. In particolare, l'art. 12, comma 9, dell'O.M. n. 88 del 2024 prevede: «In caso di ulteriore incapienza, si procede all'individuazione dell'aspirante privo di titolo di specializzazione, attraverso lo scorrimento delle GAE e, in subordine, delle GPS, limitatamente agli aspiranti non inclusi nelle GPS di sostegno del grado relativo, sulla base della migliore collocazione di fascia col relativo miglior punteggio».

di sostegno, nell'anno scolastico precedente a quello per il quale si effettuano le operazioni abbiano svolto servizio su posto di sostegno in quanto individuati sulla base dello scorrimento delle GAE e, in subordine, delle GPS, limitatamente agli aspiranti docenti non inclusi negli elenchi aggiuntivi alle GAE e nelle GPS di sostegno del grado relativo, sulla base della migliore collocazione di fascia col relativo miglior punteggio».

Tale disciplina, quindi, include la possibilità di richiesta di conferma anche di docenti privi della specifica specializzazione.

Sebbene la misura persegua un obiettivo ampiamente condivisibile, non si può non sottolineare come essa rischi, nell'attuale configurazione, di determinare una serie di patologie a svantaggio sia dei docenti che degli stessi alunni con disabilità.

Per quanto riguarda i primi, si pone il rischio di una violazione dei principi di legittima aspirazione, merito e trasparenza, dato che un docente specializzato, collocato in posizione favorevole in graduatoria, potrebbe evidentemente essere pretermesso a favore di un altro docente, anche non specializzato e posizionato più in basso nella medesima graduatoria, soltanto in ragione della richiesta della famiglia. Infatti, la disposizione in commento non prevede alcuna graduazione di priorità tra i docenti coinvolti, cosicché il docente specializzato, potenziale aspirante all'incarico, potrebbe vedersi scavalcato da un docente privo della specializzazione per il sostegno, in evidente contrasto con ogni logica meritocratica e professionale nelle procedure di assegnazione.

Da un lato, infatti, si rischia di svilire il principio di selezione basata sul merito e sulla formazione specifica frustrando le aspettative di docenti che hanno conseguito i titoli di specializzazione attraverso i relativi percorsi formativi (non poco onerosi); dall'altro, la richiesta della famiglia finisce col rappresentare un vero e proprio criterio soggettivo di selezione del lavoratore, della cui legittimità è plausibile dubitare, soprattutto se si considera che tale scelta può essere facilmente influenzata da fattori e inclinazioni personali piuttosto che dalla attenta osservazione e analisi dei requisiti di formazione e professionalità (forse ancor più necessari in un contesto così delicato).

È quantomeno discutibile, infatti, immaginare che la famiglia dell'alunno con disabilità possieda gli strumenti e le competenze necessarie per operare una scelta obiettiva, basata sulla valutazione delle effettive competenze dell'insegnante, tanto che il criterio di selezione in oggetto, basato su di una preferenza soggettiva, può portare a privilegiare aspetti affettivi o relazionali (come può essere ad esempio una maggiore affinità o simpatia percepita dal minore con disabilità o dagli stessi familiari) a scapito della specializzazione, che dovrebbe invece rappresentare il parametro decisivo

in tale contesto, soprattutto se si considera che la specializzazione è concepita come strumento fondamentale per garantire un'effettiva inclusione scolastica. D'altronde, la posizione delle famiglie potrebbe fin troppo di frequente trovare radici nella percezione che l'insegnante di sostegno rappresenti una figura assegnata in modo esclusivo e individuale all'alunno con disabilità, piuttosto che alla classe nel suo complesso, come invece previsto dalla normativa, considerando l'eventuale sostituzione del docente come una perdita diretta e personale del supporto educativo dedicato al figlio; del resto, tale visione rischia di essere avallata dallo stesso legislatore che, sebbene formalmente preveda il ruolo dell'insegnante di sostegno come contitolare della classe, di fatto, anche attraverso misure come quelle in commento, contribuisce a rafforzare l'idea di una figura «dedicata» esclusivamente al singolo alunno[38].

Il tutto, naturalmente, con ricadute negative sugli stessi alunni con disabilità, i quali rischiano di ricevere un'istruzione qualitativamente inferiore rispetto a quella garantita ai loro pari, con effetti pregiudizievoli sul diritto all'inclusione e sulla qualità dell'insegnamento.

Tanto che, a giudizio di chi scrive, vale la pena chiedersi se per garantire la continuità didattica – peraltro senza la certezza che essa venga effettivamente assicurata – si possa legittimamente prescindere dal possesso della specializzazione o svilirne il rilievo, rischiando di svuotare così il significato stesso del diritto che si intende tutelare. La continuità didattica, infatti, potrebbe finire col tradursi in una mera permanenza fisica del docente accanto all'alunno, ancorché privo della competenza necessaria a garantire una efficace didattica inclusiva. Tra l'altro, con un approccio ambiguo dal punto di vista sistemico, fondato su di una delega alle famiglie del compito di risolvere le lacune del settore scolastico – generate e alimentate anche dall'uso di contratti flessibili – così originando, tuttavia, ulteriori patologie anziché risolverle.

---

[38] Una proposta di riforma è stata avanzata il 25 gennaio 2024 con il disegno di legge intitolato «Introduzione della cattedra inclusiva nelle scuole di ogni ordine e grado». Tale proposta mira al superamento della distinzione tra docenti curricolari e docenti di sostegno, prevedendo che tutti i docenti su posto comune svolgano parte del proprio orario anche sul sostegno e, viceversa, che i docenti di sostegno partecipino all'attività didattica curricolare. La realizzazione progressiva di tale riforma sarebbe accompagnata da un'adeguata formazione rivolta a tutto il personale docente. L'obiettivo è quello di superare l'attuale prassi che affida in via esclusiva al docente di sostegno la responsabilità del processo di inclusione, promuovendo invece un sistema fondato su una responsabilità educativa condivisa, che valorizzi il lavoro integrato per una reale inclusione scolastica. Ciò anche nell'idea che "blindare" i docenti sul sostegno con una separazione di fatto delle carriere rispetto ai docenti curricolari aumenta la delega succitata del processo inclusivo sui primi e crea caos di competenze pedagogiche aumentando le differenziazioni e di converso riducendo l'inclusione stessa. Sul punto v. M. PAVONE, A. MURA, *L'insegnante specializzato per il sostegno*, cit., pp. 56 ss.; C. COTTARELLI, G. OLMASTRONI, *Gli insegnanti di* sostegno, cit., p. 8.

Sotto il profilo sistemico, dunque, la disposizione finisce con l'acuire le perplessità circa la (in)capacità del sistema di utilizzare correttamente gli strumenti di flessibilità per rispondere efficacemente alle esigenze del servizio scolastico, come sarebbe auspicabile.

A ben vedere, sin dalla sua promulgazione il decreto attuativo, e la norma sovraordinata, sono stati esposti a varie critiche, soprattutto da parte delle organizzazioni sindacali, dettate dall'asserito conflitto tra diritto individuale del disabile alla continuità scolastica (e i diritti a questo connessi quali istruzione, formazione, inclusione) e i princìpi di imparzialità, trasparenza delle procedure di reclutamento nonché del diritto di accesso al lavoro pubblico.

Tali preoccupazioni sono, infatti, culminate nella impugnazione del decreto in oggetto, con ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio da parte della Federazione Lavoratori della Conoscenza-Cgil e della Federazione Gilda-Unams (UIL) contro il Ministero dell'Istruzione e del Merito (si sono opposte all'accoglimento l'Autorità Garante Diritti Persone con Disabilità e la Fish ETS - Federazione Italiana per i Diritti delle Persone con Disabilità e Famiglie)[39].

In particolare le organizzazioni sindacali hanno chiesto l'annullamento del decreto ministeriale e, al contempo, hanno avanzato richiesta di sospensione cautelare della sua efficacia, in ragione del fatto che: «il decreto ministeriale impugnato – nel prevedere per l'anno scolastico 2025/2026 la possibilità di conferma del docente di sostegno sul posto assegnato l'anno precedente – violerebbe il principio nel merito posto a fondamento della procedura di reclutamento dei docenti, impedendo a docenti collocati in posizione utile in graduatoria di essere destinatari di un contratto a tempo determinato nei posti di sostegno confermati».

Il TAR, con ordinanza n. 2912 del 21 maggio 2025, ha tuttavia respinto la richiesta cautelare; il decreto resta pertanto in vigore e operativo (almeno fino alla decisione di merito). Le motivazioni del rigetto della sospensione possono essere così riassunte: anzitutto vi è un difetto di legittimazione dei sindacati (FLC-CGIL e GILDA-UNAMS) in quanto sulla base di quanto ribadito dal Consiglio di Stato[40] «costituisce […] orientamento consolidato quello secondo cui le associazioni sindacali […] sono legittimate a stare […] in sede giurisdizionale […]" solo quando venga invocata la lesione di un interesse omogeneo comune all'intera categoria, e non anche quando si verta su questioni […] capaci di dividere la categoria in posizioni contrastanti» pertanto, nel caso di specie, poiché vi sono docenti che aspirano ad essere confermati nell'attuale incarico avendo dunque interesse alla

[39] https://fishets.it/continuita-didattica-fish-si-costituisce-a-tutela-del-diritto-di-studio-degli-alunni-con-disabilita/.

[40] Cfr. Cons. St., Ad. Plen., 27 febbraio 2019, n. 4.

conservazione delle disposizioni contestate, le organizzazioni sindacali non agiscono per la tutela di un interesse omogeneo all'intera categoria di docenti[41]; al primo motivo si aggiunge, poi, la mancanza di interesse attuale e concreto da parte dei docenti ricorrenti individuali i quali potranno al più lamentare pregiudizi all'esito della procedura prevista dal decreto.

A quanto consta, manca a tutt'oggi la pronuncia di merito nel caso di specie ma la recente sentenza n. 28 del 2026 del TAR Emilia-Romagna offre una chiave di lettura essenziale circa i limiti invalicabili della «flessibilità normativa» nel comparto scuola. In tale pronuncia il Giudice Amministrativo ha infatti evidenziato come l'istanza di continuità didattica, pur meritevole di massima tutela, non possa spingersi fino a sovvertire i moduli procedimentali di accesso all'impiego pubblico, presidiati dal principio costituzionale del concorso.

Nella pronuncia si sottolinea, in maniera condivisibile, che la ricerca di una «continuità funzionale» – obiettivo dichiarato del decreto n. 32 del 2025 – incontra un argine nell'indisponibilità delle forme di reclutamento da parte della P.A. Ne consegue che il tentativo del legislatore di stabilizzare il percorso formativo dell'alunno attraverso strumenti flessibili e derogatori rischia di collidere con la necessità di una programmazione organica e trasparente del fabbisogno. Senza un intervento strutturale che risolva l'equivoco tra il diritto alla prosecuzione del rapporto educativo e il rigore dei principi pubblicistici di selezione, la flessibilità finisce per essere un artificio procedurale che non sana la tensione tra l'esigenza di stabilità del percorso formativo dell'utenza e la precarietà del modello di gestione del personale.

5. Conclusioni

Alla luce dell'indagine condotta, emerge con chiarezza come il settore del sostegno scolastico rappresenti oggi il punto di massima frizione tra l'efficienza gestionale della Pubblica Amministrazione e l'effettività di diritti fondamentali. La parabola della "flessibilità", quale strumento finalizzato a rispondere a esigenze fisiologicamente variabili, è in tutta evidenza degenerata in una «precarietà sistemica» che la giurisprudenza sovranazionale ha in più occasioni censurato.

[41] Cfr. ordinanza n. 2912 del 2025.

La recente decisione di merito del Comitato Europeo dei Diritti Sociali costituisce un monito ineludibile. L'accertata violazione degli artt. 1 §2 e 15 §1 della Carta Sociale Europea svela il fallimento di un modello che, attraverso l'abuso dei contratti a termine, degrada la funzione docente a mero presidio assistenziale. Tuttavia, la soluzione non può risiedere in deroghe estemporanee che scardinino l'architettura costituzionale: se la sentenza del TAR Campania n. 101 del 2026 blinda il «nucleo indefettibile di garanzia» delle ore di sostegno rispetto ai vincoli di bilancio, la pronuncia del TAR Emilia-Romagna n. 28 del 2026 ci ricorda la tenuta dell'art. 97 Cost. e del principio del concorso.

Il vero nodo del dibattito, dunque, risiede nella capacità dell'ordinamento di gestire, attraverso strumenti stabili, le esigenze strutturalmente non stabili del settore. Il carattere fisiologicamente mutevole del fabbisogno di sostegno – legato all'evoluzione delle diagnosi e alla variabilità della popolazione scolastica – non può più rappresentare la giustificazione per il ricorso al precariato ma dovrebbe costituire il presupposto per avviare un profondo ripensamento dell'architettura del reclutamento scolastico.

In tale prospettiva, occorrerebbe delineare un sistema volto a depotenziare il rilievo assunto dalla dicotomia tra «organico di diritto» e «organico di fatto», traslando la gestione dell'incertezza dal piano dei contratti individuali a quello di una programmazione strutturale e resiliente. Una stabilità funzionale che preveda una dotazione organica capace di assorbire le oscillazioni della domanda senza sacrificare la dignità del lavoratore e la continuità didattica dell'alunno.

In ultima analisi, il diritto all'inclusione cessa di essere una proclamazione retorica solo quando il sistema smette di rincorrere l'emergenza attraverso strumenti instabili, riconoscendo che solo la stabilità del professionista può garantire la flessibilità del progetto educativo. La sfida per il legislatore, ben oltre l'attuale disciplina della continuità didattica, è dunque quella di costruire una scuola dove la risposta a un bisogno «variabile» sia data da una struttura «certa», rendendo l'inclusione non un costo da comprimere, ma un valore da proteggere.

ANTONIO RICCIO
Università degli Studi di Cassino
e del Lazio Meridionale