



**CISL**  
**SCUOLA**

# **Politiche per l'integrazione degli alunni con disabilità**



## **I paradossi del sostegno**

**Settembre 2018**



## Politiche per l'integrazione degli alunni con disabilità la situazione dei posti di sostegno

La scuola italiana è ai primi posti nel mondo per spirito di accoglienza e capacità di inclusione. Lo ha riconosciuto ancora una volta l'OCSE nel suo rapporto 2017, confermando un primato del quale il nostro Paese deve sentirsi orgoglioso. Ciò si deve in gran parte, e occorre esserne sempre consapevoli, alla passione e alla competenza, spesso misconosciute, di chi nella scuola lavora ogni giorno. Ma è anche frutto di scelte culturali, politiche e legislative lontane nel tempo, a cui il movimento sindacale ha dato una spinta decisiva. Basta citare due leggi, la 820 del 1971 (introduzione del tempo pieno) e la 517 del 1977 (integrazione dei soggetti con disabilità), che hanno fatto del modello inclusivo la linea portante del nostro sistema scolastico. Un po' di memoria e di "sguardo lungo", fuori dall'immediata attualità, non guastano in un Paese in cui si tende sempre a intestarsi successi e addebitare insuccessi con molta disinvoltura, quasi che i frutti che si raccolgono siano sempre di giornata, o al massimo di stagione. Le scelte lungimiranti di quegli anni ci hanno consegnato un sistema scolastico capace poi di sopravvivere, nei suoi valori fondanti, anche ai venti e alle tempeste che è stato costretto ad attraversare: l'impegno di oggi dev'essere allora quello di consolidare uno strumento così fondamentale di promozione della persona e dei diritti di cittadinanza, anche con scelte di necessario rinnovamento ma garantendo al sistema scolastico le risorse e le condizioni indispensabili per svolgere efficacemente il compito che gli è affidato.

Oggetto di questo lavoro è in modo particolare l'integrazione degli alunni con disabilità, che come è noto chiama in causa non soltanto la scuola, ma competenze e responsabilità di soggetti diversi, a vario titolo operanti sul territorio nell'ambito delle politiche di assistenza alla persona: quelli cui dovrebbe essere demandata la cura dei profili di natura socio assistenziale, consentendo alla scuola di concentrarsi su quelli più direttamente attinenti gli interventi di natura didattico-educativa. Sappiamo che non sempre tali sinergie risultano pienamente attivate, con il conseguente sbilanciamento dei carichi di impegno verso la scuola, le cui risorse diventano alla fine ancor più decisive.

Premesso che dell'integrazione deve farsi carico l'intera comunità scolastica, la risorsa che in modo specifico è destinata a supporto di tale processo è data dai docenti di sostegno, il cui numero pertanto diventa anche un importante indicatore per misurare l'entità dell'investimento fatto e la sua articolazione per aree territoriali e grado di istruzione. A tal fine non si può che partire dal quadro di sintesi offerto dai dati relativi alle dotazioni organiche.

La tabella che segue (n. 1) riporta l'entità delle dotazioni organiche nell'ultimo triennio. Per ogni anno, ad eccezione di quello in corso, vengono riportati (aggregandoli per macro aree territoriali) sia i posti esistenti in organico di diritto (quelli su cui è possibile assumere personale a tempo indeterminato) sia quelli effettivamente necessari a coprire il reale fabbisogno. Fabbisogno da anni in costante crescita, anche per effetto di quanto a suo tempo stabilito dalla Corte Costituzionale che, definendo ineludibile il diritto dell'alunno con disabilità a fruire degli interventi funzionali alla sua piena integrazione, ha reso automaticamente derogabile ogni limite derivante da disposizioni amministrative (decreto organici) o legislative (ad esempio, quelli indicati nelle leggi finanziarie che avviarono, col governo Prodi, un percorso di consolidamento dei posti in organico di diritto, e interventi successivi).

Tabella 1

Regione	2016/17			2017/18			2018/19	
	Diritto	Con deroghe	incr. %	Diritto	Con deroghe	incr. %	Diritto	Con deroghe
NORD	35.294	47.800	35,4%	35.468	55.964	57,8%	35.471	DATI NON ANCORA DISPONIBILI
CENTRO	19.692	28.164	43,0%	19.975	32.332	61,9%	19.976	
SUD	41.480	58.643	41,4%	44.628	66.136	48,2%	44.619	
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>96.466</b>	<b>134.607</b>	<b>39,5%</b>	<b>100.071</b>	<b>154.432</b>	<b>54,3%</b>	<b>100.066</b>	

Come si vede, si tratta di entità numeriche non trascurabili, se riferite alla consistenza complessiva delle dotazioni organiche. Considerato che i docenti di tutti gli ordini e gradi di scuola sono stimabili in circa 834.000 unità, la percentuale di quelli operanti sul sostegno è del 18,5%.

Ma a colpire particolarmente è lo scarto che si registra fra i posti esistenti in organico di diritto e quelli effettivamente attivati, comprensivi di tutte le “deroghe” derivanti anche da quanto si è detto in precedenza: uno scarto che, nello scorso anno scolastico, ha superato nettamente il 50%. Il raffronto non può ancora essere fatto, per ovvie ragioni, sui dati dell’anno scolastico appena iniziato, ma è assai probabile che non si discosti molto da quanto avvenuto negli anni precedenti. La conclusione che si può trarre è che il fabbisogno di posti di sostegno deve sempre essere rivisto alla luce delle effettive esigenze rilevate, che sono di gran lunga superiori a quelle normalmente stimate per la determinazione dell’organico di diritto. Stando così le cose, la conseguenza più evidente è la presenza di una consistente area di posti che, non potendo dar luogo ad assunzione in ruolo, sono destinati necessariamente ad essere coperti con contratti a tempo determinato, il che rende strutturale una quota non irrilevante di lavoro precario. È questo un primo, evidente, paradosso.



*I dati dimostrano quanto sia fondata la necessità di procedere a un ulteriore **consolidamento dei posti in organico di diritto**, assicurandone la stabilità. Ciò comporterebbe un indubbio vantaggio sotto il profilo delle condizioni necessarie a realizzare l’obiettivo della **continuità didattica**. Un organico costruito in riferimento al **reale fabbisogno** delle scuole, e non affidato a stime che si rivelano sistematicamente insufficienti, è una richiesta che la CISL Scuola ha più volte posto e che assume particolare valenza nell’ambito degli strumenti di supporto all’integrazione.*

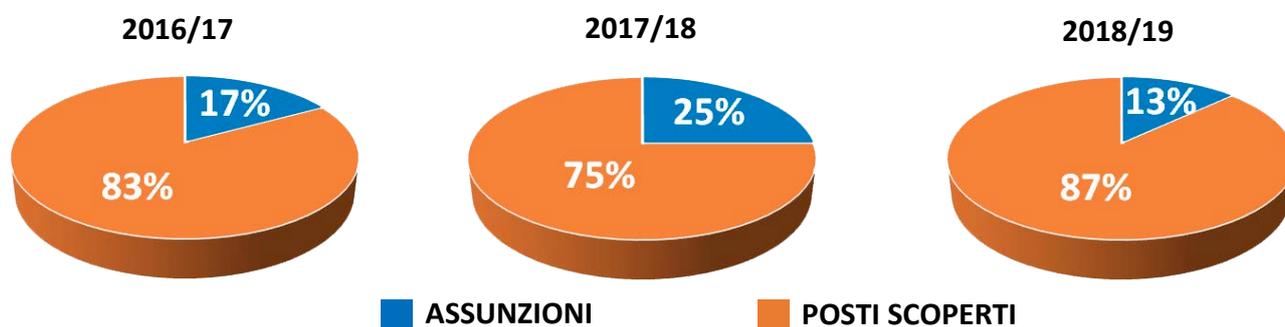
### La carenza di personale specializzato

Ma il fenomeno è in realtà ancora più accentuato per un’altra ragione, che in seguito sarà oggetto di ulteriore approfondimento: si tratta del numero assai ridotto, pur con situazioni che cambiano a seconda delle aree geografiche, di personale in possesso del titolo di specializzazione di cui dovrebbe disporre chi opera sul sostegno. Senza il possesso di tale titolo, lo ricordiamo, non si può ottenere un’assunzione in ruolo su posto di sostegno. Come si vedrà meglio nelle tabelle successive, il numero degli specializzati nelle graduatorie da cui si attinge per le nomine in ruolo è al momento ben al di sotto di quello dei posti esistenti in organico di diritto.

Ecco quanto emerge esaminando ciò che è avvenuto negli ultimi tre anni al momento delle assunzioni in ruolo. La tabella che segue (Tab. 2) indica, per ciascun anno, il numero delle assunzioni che si sarebbero potute fare, trattandosi di posti vacanti dell'organico di diritto, e quelle effettivamente avvenute. I numeri 2018/19 sono quelli rilevati alla data del 12 settembre 2018.

Tabella 2

A.S.	Posti vacanti	Assunzioni	Assunzioni non effettuate	% di copertura
2016/2017	10.319	1.568	8.568	83%
2017/2018	13.393	3.344	10.049	75%
2018/2019	13.329	1.682	11.647	87%



Elevatissima, come si può facilmente notare, la percentuale di assunzioni non fatte, ogni anno, per mancanza di aspiranti in possesso del titolo; la situazione che si determina appare anche in questo caso a dir poco paradossale. Nelle seguenti tabelle il dato è stato disaggregato per gradi di scuola.

Tabella 3 – SCUOLA DELL'INFANZIA

A.S.	Posti vacanti	Assunzioni	Assunzioni non effettuate	% di copertura
2016/17	787	354	433	55%
2017/18	1.317	581	736	44%
2018/19	1.143	473	670	58%

Tabella 4 – SCUOLA PRIMARIA

A.S.	Posti vacanti	Assunzioni	Assunzioni non effettuate	% di copertura
2016/17	4.043	768	3.275	81%
2017/18	4.836	1.656	3.180	66%
2018/19	4.396	681	3.715	84%

Tabella 5 – SCUOLA SECONDARIA 1° GRADO

A.S.	Posti vacanti	Assunzioni	Assunzioni non effettuate	% di copertura
2016/17	1.845	314	1.531	83%
2017/18	5.920	489	5.431	92%
2018/19	6.143	167	5.976	97%

Tabella 6 – SCUOLA SECONDARIA 2° GRADO

A.S.	Posti vacanti	Nomine	Assunzioni non effettuate	% di scopertura
2016/17	546	132	414	76%
2017/18	1.320	618	702	53%
2018/19	1.647	361	1.286	78%

L'incidenza maggiore del fenomeno "scopertura" (posti non coperti per mancanza di docenti con titolo), in un contesto di generale rilevanza, si registra nella secondaria di 1° grado.

Nel 2018/19 ci si poteva aspettare un incremento delle assunzioni, almeno per la scuola secondaria sia di 1° che di 2° grado, essendo state presentate 8.387 domande di partecipazione alle procedure concorsuali FIT finalizzate all'assunzione su sostegno. La natura non selettiva di tali percorsi avrebbe potuto far ipotizzare un consistente incremento degli aspiranti "titolati"; in realtà, le previsioni non si sono avverate a causa del ritardo con cui hanno operato le commissioni esaminatrici, al punto che le graduatorie da cui si sarebbe dovuto attingere sono state pubblicate in tempo utile per le assunzioni (31 agosto 2018) solo in poche Regioni.



*Al problema, che non riguarda solo i posti di sostegno e che si evidenzia nello scarto clamoroso tra assunzioni autorizzate dal MEF (57.322) e quelle "acquisite a sistema" dal MIUR alla data del 12 settembre 2018 (25.105, pari al 43,8%), potrà rimediare solo parzialmente la decisione annunciata dal Ministro dell'Istruzione di recuperare comunque 10.000 assunzioni utilizzando a tal fine le graduatorie dei concorsi FIT che saranno pubblicate entro il 31 dicembre 2018. Un "rimedio" necessario, che raccoglie positivamente anche una nostra sollecitazione, ma che comunque produrrà effetti reali solo a partire dal 1° settembre 2019.*

### Uno sguardo alle supplenze

Analogo fenomeno ("scopertura") si ripropone anche sul versante delle assunzioni a tempo determinato. Esaminiamo, nella tabella che segue (Tab. 7) i dati relativi alle supplenze su posto di sostegno conferite nell'anno scolastico 2017/18, da poco concluso.

Tabella 7

	Infanzia	Primaria	I° Grado	II° Grado	TOT
Supplenze conferite	11.180	22.908	18.503	15.399	67.990
Specializzati	5.633	6.741	1.407	3.102	16.833
Non specializzati	5.547	16.167	17.096	12.297	51.107
"scopertura"	49,6%	70,6%	92,4%	79,9%	75,2%

È del tutto evidente l'elevatissima percentuale di posti coperti da non specializzati. Dai dati risultanti a sistema il MIUR si prevede che nelle graduatorie per l'a.s. 2018/19 il numero degli aspiranti forniti di titolo possa crescere di **1.948** unità, per effetto dei percorsi di formazione oggi in atto. Ne consegue che, a parità di supplenze conferite, si avrebbe un leggerissimo abbassamento del grado di "scopertura", che potrebbe scendere di poco, rimanendo comunque ben sopra il 70% (72,4%).



Le tabelle che seguono (Tab. 8 e Tab. 9) analizzano il fenomeno più in dettaglio, rappresentando la situazione riscontrabile in ogni regione e successivamente per macro aree (Nord, Centro, Sud), sempre con riferimento all'a.s. 2017/18. Pur in presenza di una situazione che vede differenze molto significative a livello di macro-aree, con una scopertura significativamente più alta nelle regioni del Nord e più contenuta al Centro e al Sud, non mancano nelle aree a minore scopertura situazioni in controtendenza, come nel caso della Sardegna (93%), della Toscana (87,6%) e dell'Umbria (77%). Particolarmente bassa la scopertura in Molise e in Calabria (17%-19%), mentre in Basilicata – unica eccezione in campo nazionale – gli specializzati sono addirittura di più rispetto alle supplenze conferite.

Tabella 8 - SCOPERTURA NEI CONTRATTI DI SUPPLENZA 2017/2018

Regione	% scopertura
<b>Abruzzo</b>	69,80%
<b>Basilicata</b>	0,00%
<b>Calabria</b>	19,80%
<b>Campania</b>	28,10%
<b>Emilia Romagna</b>	79,60%
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	82,40%
<b>Lazio</b>	68,80%
<b>Liguria</b>	90,60%
<b>Lombardia</b>	87,20%
<b>Marche</b>	59,00%
<b>Molise</b>	17,60%
<b>Piemonte</b>	94,40%
<b>Puglia</b>	46,10%
<b>Sardegna</b>	93,10%
<b>Sicilia</b>	48,40%
<b>Toscana</b>	87,60%
<b>Umbria</b>	77,00%
<b>Veneto</b>	87,00%
<b>Totale</b>	75,20%

Tabella 9 - SCOPERTURA NEI CONTRATTI DI SUPPLENZA 2017/2018

Macro aree territoriali	% scopertura
<b>NORD</b>	87,7%
<b>CENTRO</b>	75,6%
<b>SUD</b>	50,5%
<b>TOTALE</b>	75,20%



*Carenze e squilibri sono del tutto evidenti e in qualche caso clamorosi; una situazione che impone di procedere a rivisitare con urgenza anzitutto le modalità con cui si provvede alla formazione e al reclutamento del personale specializzato (nell'ottica di una **programmazione degli interventi che tenga conto opportunamente dell'entità e dell'articolazione territoriale del fabbisogno**), ma nel contempo anche altri aspetti di regolazione del loro **rapporto di lavoro**, sotto il profilo economico, normativo, previdenziale.*

### I percorsi di specializzazione

Interessante vedere come è stata fin qui gestita l'attivazione dei "percorsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità" istituiti ai sensi dell'art. 13 del DM 249/2010 (in gergo, TFA di sostegno).

Sulla base di un fabbisogno stimato in **21.159** posti per il triennio 2012/2015, il MIUR ha attivato nel 2014 un ciclo di TFA di sostegno per soli **6.318** aspiranti e successivamente un ulteriore ciclo, nel 2015, per altri **6.610**, restando dunque ben al di sotto delle quantità ipotizzate come necessarie.

Nel 2017, senza alcun aggiornamento nelle stime previsionali fatte nel 2012, è stato attivato l'ultimo ciclo, conclusosi a metà del 2018, per **9.639** partecipanti. Se ne deduce che su un fabbisogno riferito al triennio 2012/15 è stato necessario attendere sei anni prima di veder conclusi i percorsi formativi ritenuti necessari.

### Distribuzione territoriale

Complessivamente il totale dei corsisti ammessi sul territorio nazionale, ad esclusione delle province autonome Trento-Bolzano e Regione Val d'Aosta, risulta pari a n. **22.567**. Notevoli discrepanze risultano nel raffronto tra la distribuzione geografica dell'offerta formativa di TFA di sostegno e le percentuali di "scopertura" segnalate nella prima parte di questo lavoro. Considerando soltanto le "scoperture" che si registrano sul versante delle supplenze, si hanno le evidenze segnalate nella tabella seguente (Tab. 10)

Tabella 10 – POSTI TFA – SPECIALIZZATI 2017/2018 – % COPERTURA

	I Ciclo DM 706/13	II Ciclo DM 832/14 DM 376/14	III Ciclo DM 948/16 DM 141/17	Totale	Specializzati mancanti	Differenza	Copertura fabbisogno
NORD	1.510	2.920	2.841	7.271	29.404	22.133	24,73%
CENTRO	2.250	1.475	2.703	6.428	12.996	6.568	49,46%
SUD	2.558	2.215	4.095	8.868	8.707	-161	101,85%
<b>Totale</b>	<b>6.318</b>	<b>6.610</b>	<b>9.639</b>	<b>22.567</b>	<b>51.107</b> (v. Tab. 7)	<b>28.540</b>	<b>44,16%</b>

Serve allora una **politica della formazione sul sostegno più diffusa e mirata**. Tra le priorità si può indicare, anzitutto, l'attivazione di specifici percorsi per il conseguimento del titolo di specializzazione, per tutti gli ordini e gradi di scuola, aperti non solo ai docenti abilitati – come oggi avviene – ma anche a quanti, pur non abilitati, hanno acquisito sul campo un'esperienza in molti casi pluriennale. Ciò presuppone una **rivisitazione del decreto legislativo 59/2017**, per la scuola secondaria; per infanzia e primaria occorre **ampliare l'offerta** che oggi le Università rendono disponibile in misura molto limitata. Non possono certo essere i fattori di mercato, che condizionano inevitabilmente il sistema universitario, quelli decisivi per l'avvio di percorsi formativi, sui quali peraltro anche il sistema scolastico deve essere più direttamente coinvolto. Nel frattempo andrebbe fatta chiarezza sui **titoli conseguiti all'estero**, acquisendo in via preventiva, e non solo con controlli successivi, le necessarie garanzie di qualità e congruità dei percorsi. Anche a tutela di chi per tali titoli assume impegni di spesa che potrebbero rivelarsi inutili. Il rischio che un'offerta carente in ambito nazionale alimenti un mercato incontrollato di titoli oltre confine va assolutamente evitato: non si tratterebbe infatti solo di un paradosso, ma di qualcosa di più grave.

Non si può infine dimenticare che già oggi vi sono **docenti specializzati** i quali non possono accedere al ruolo in quanto **non inclusi nelle graduatorie** esclusivamente utilizzabili per le assunzioni a tempo indeterminato; da qui lo spunto per una riflessione su come rendere più stretto, per il sostegno ma anche in generale, il rapporto che dovrebbe legare **percorsi formativi e reclutamento**. Invertendo l'ordine consueto dei termini, si potrebbero ipotizzare procedure di assunzione stabile che comportino il vincolo di un contestuale accesso a percorsi formativi i cui esiti siano decisivi per la conferma del rapporto di lavoro instaurato. Si tratta di un approccio che presenta aspetti di innovazione indubbiamente radicali, ma trova ragione nel fatto che ogni anno, nella nostra scuola, all'esigenza di assicurare il diritto all'integrazione si fa fronte impiegando decine di migliaia di supplenti senza offrire loro alcuna prospettiva di lavoro stabile né garanzia di accesso a quella formazione che pure si ritiene requisito necessario per le attività di sostegno didattico.



**A cura della Segreteria Nazionale CISL Scuola**

Elaborazione grafici e tabelle:  
Ufficio Sindacale CISL Scuola su dati MIUR  
20 settembre 2018



Segreteria Nazionale  
Via A. Bargoni, 8 00153 Roma  
[cisl.scuola@cisl.it](mailto:cisl.scuola@cisl.it)