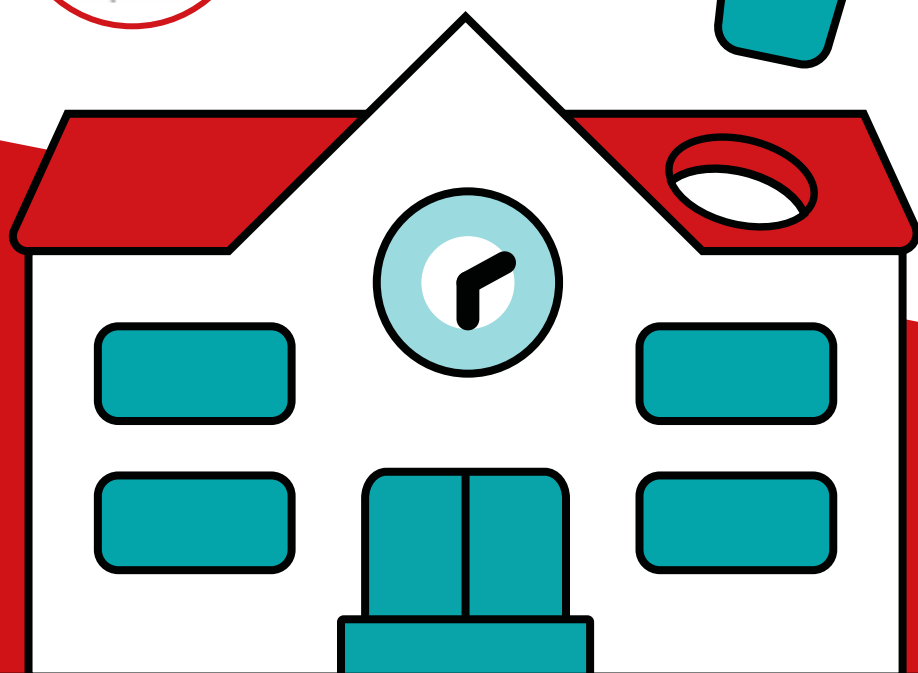
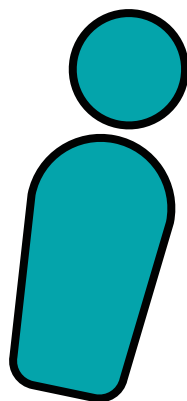


# INSEGNANTI, NON TAPPABUCHI

CONTRO L'UTILIZZO ILLEGITTIMO  
DEL SOSTEGNO PER LE SUPPLENZE

—  
VADEMECUM PER DOCENTI,  
FAMIGLIE E STUDENTI





## INTRODUZIONE

L'idea di approfondire la delicata questione dell'utilizzo - inappropriato - dell'insegnante di sostegno come sostituto in caso di assenza momentanea o prolungata di un altro docente nasce dalla ormai constatata dilagante tendenza a un uso sempre più creativo di questa figura professionale, di fatto considerata una specie di jolly da impiegare per coprire l'atavica penuria di risorse e personale nella scuola italiana.

Succede soprattutto durante le prime settimane di scuola, quando l'organico non è ancora al completo, ma assai spesso ormai anche in corso d'anno. Non sempre si trovano docenti che abbiano messo a disposizione ore in più per le supplenze, e anche l'utilizzo di insegnanti di potenziamento per le supplenze fino a 10 giorni a volte non è un'opzione facilmente percorribile. Ma soprattutto, quasi mai la singola scuola ricorre a supplenti temporanei esterni, di cui potrebbe avvalersi per garantire l'attività didattica anche per periodi brevissimi, ma che poi dovrebbe remunerare con fondi propri. In caso di assenza di insegnanti curricolari i dirigenti (o addirittura, spesso senza averne neppure la facoltà, i loro collaboratori a vari livelli) tendono dunque ad affrontare l'"emergenza" in maniera assai creativa.

La prima soluzione che di solito si prospetta, a discapito di qualsiasi criterio di sicurezza, è quella di smembrare la classe e disseminare gruppi di studenti nelle aule, già stipate al massimo, laddove si trovino insegnanti disponibili ad accoglierli. Ma non sempre ciò è possibile, anche perché spesso i docenti non sono particolarmente propensi ad accettare un'imposizione che comporta un notevole carico di responsabilità in più, oltre alla difficoltà di riorganizzare la lezione in presenza di un gruppo classe eterogeneo e temporaneo. Per cui, in assenza di docenti di potenziamento o di personale con ore eccedenti disponibili per le supplenze, la terza scelta diventa inevitabilmente l'insegnante di sostegno.

Diciamo subito che l'utilizzo dell'insegnante di sostegno come tappabuchi nella stragrande maggioranza delle evenienze che purtroppo si verificano in maniera massiccia nelle nostre scuole è sbagliato sotto il profilo didattico e pedagogico ed è illegittimo sotto quello giuridico. Ne spieghiamo di seguito le motivazioni, con l'obiettivo di accrescere la consapevolezza di chi si trova coinvolto in tale pratica illegittima e lesiva del diritto allo studio delle allieve e degli allievi con disabilità e offrire uno strumento utile per porre un argine a questa inaccettabile modalità di gestione del personale con la scusa di un'"emergenza" che in realtà dura tutto l'anno.

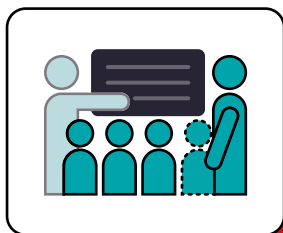
Vediamo quali sono le situazioni che si vengono a creare, tenendo anche conto che spesso la richiesta di supplenza arriva all'ultimo momento e che l'insegnante dovrà decidere come comportarsi senza avere nemmeno il tempo di valutare le conseguenze della sua scelta.

**Caso 1** Richiesta di supplenza in **altra** classe, studente con disabilità **presente** in classe.

**Caso 2** Richiesta di supplenza in **altra** classe, studente con disabilità **assente** per periodi più o meno prolungati.

**Caso 3** Richiesta di supplenza nella **propria** classe, insegnante curriculare **assente** e studente con disabilità **presente**.

**Caso 4** Richiesta di supplenza nella **propria** classe, insegnante curriculare **assente** e studente con disabilità **assente**.



### Caso 1

**Richiesta di supplenza in altra classe, studente con disabilità presente in classe**

Ogni insegnante, sia curriculare che di sostegno, è assegnato a una o più classi attraverso una nomina del dirigente scolastico. In virtù della nomina diventa prioritariamente responsabile, oltre che della riuscita del progetto educativo, della sorveglianza di tutta classe, con il preciso obbligo di **essere presente** e prevenire, durante le ore di lezione, qualsiasi incidente o evento avverso. Va da sé che, se l'insegnante non è fisicamente presente in aula nelle ore stabilite dall'orario ufficiale, non sarà in grado né di garantire l'incolumità fisica né di provvedere alla formazione dei propri allievi.

Quando accetta una richiesta di supplenza in una classe diversa da quella prevista dall'orario di servizio, e per di più con l'allievo con disabilità presente in classe, **l'insegnante di sostegno** si espone quindi a rischi enormi qualora un allievo (a maggior ragione se con disabilità) dovesse subire un infortunio.

Una nota del 2011 dell'USR Puglia<sup>1</sup>, emessa in seguito alla *«richiesta di risarcimento danni avanzata – tramite legale – dai genitori di un alunno diversamente abile frequentante una scuola della provincia, che si sarebbe infortunato durante la lezione*

---

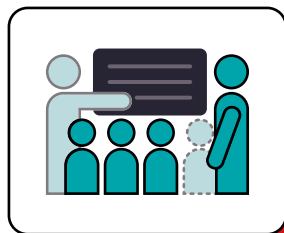
1 MIUR – USR Puglia. Ambito territoriale per la Provincia di Bari, nota 4 maggio 2011, n. 76-1 (c.).

**dell'insegnante di sostegno, la quale, in quel momento, stava effettuando una supplenza in sostituzione della collega curriculare assente»**, fornisce una risposta esauriente e articolata, sottolineando che *«un insegnante ritenuto responsabile dei danni subiti da un alunno potrebbe essere poi chiamato a rispondere dinanzi alla Corte dei Conti delle spese sopportate dall'Amministrazione per risarcire l'infortunio. Quest'ultima, infatti, successivamente all'avvenuto pagamento della somma stabilita dal Giudice in sede di giudizio civile, potrà rivalersi sul dipendente ritenuto responsabile dell'evento dannoso attraverso l'esercizio dell'azione di responsabilità da parte della Magistratura Contabile»*.

La questione, però, non riguarda solamente la sfera delle possibili conseguenze civili e penali (culpa in vigilando) per l'insegnante, ma investe in maniera rilevante anche il **percorso formativo** dell'allievo con disabilità che rimane privato dell'insegnante di sostegno di riferimento durante l'ora di lezione *«con tutte le facilmente intuibili negative conseguenze sul piano dell'apprendimento»*, come conclude la nota dell'USR Puglia citata. Di fatto, **la scuola salvaguarda le proprie esigenze di risparmio nella gestione delle risorse umane a discapito dell'allievo** che, oltre al supporto dell'insegnante di sostegno, perde anche il suo diritto soggettivo a una didattica individualizzata. Ribadisce inoltre L'USR Puglia: *«che il diritto del disabile all'istruzione ed all'educazione sia un diritto soggettivo – garantito attraverso misure di integrazione e sostegno idonee a consentirgli la frequenza degli Istituti d'istruzione – è sancito inequivocabilmente da numerose sentenze della Corte Costituzionale<sup>2</sup>»*. In ultimo, **anche l'intero gruppo classe** si trova a fare le spese di una cattiva gestione del personale, perdendo di fatto un indispensabile punto di riferimento: l'insegnante di sostegno svolge infatti in classe, in sinergia con l'insegnante curricolare con il quale si trova in necessaria compresenza, un ruolo di sostegno individualizzato, di supporto personalizzato, di catalizzatore dei meccanismi di reciproca accoglienza studente ➔ classe e anche classe ➔ studente.

---

2 Nota 4 maggio 2011 cit. Fondamentale la sentenza C. Cost. 3 marzo 2010, n. 80 che ribadisce, richiamando l'art. 12 c. 2 della legge n. 104/1992 *«il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università»* per le persone con disabilità. Si legga inoltre MIUR – USR Puglia. Ambito territoriale per la Provincia di Bari, nota 19 gennaio 2011, n. 345: *«Premesso che con numerose sentenze della Corte Costituzionale il diritto all'istruzione e alla formazione degli alunni disabili si configura come diritto soggettivo, la possibilità di utilizzare il docente su posto di sostegno in attività di sostituzione di docenti titolari temporaneamente risulta di difficile attuazione per effetto del combinato disposto dalla normativa vigente (D. Lgs. 297/1994 artt. 127, 312 e sgg., CCNL, nonché la legge 104/1992)»*.



## Caso 2

**Richiesta di supplenza in altra classe, studente con disabilità assente per periodi più o meno prolungati.**

Mettiamoci ora nei panni dell'insegnante di sostegno nel caso di assenza del suo allievo. La scuola, nella figura di un incaricato della dirigenza, potrebbe avere buon gioco a imporre una supplenza in altra classe. L'appello al **buon senso** («che fai? stai a scuola senza fare niente mentre nell'altra classe manca una collega e la classe è scoperta?») potrebbe funzionare: la decisione, tutto sommato, appare scontata.

Niente di più sbagliato. La richiesta in realtà nasconde un clamoroso ed esiziale fraintendimento del ruolo e della funzione del sostegno scolastico. Abbiamo già detto e specificato che l'insegnante di sostegno è assegnato alla classe. Andiamo ancora di più alle radici della questione.

Innanzitutto l'insegnante di sostegno continua a svolgere, proprio in virtù dell'assenza dell'allievo di riferimento (assenza che può avere conseguenze anche importanti sul suo percorso di apprendimento) un ruolo essenziale e necessario: quello del mediatore "in differita" della lezione. Il docente di sostegno sarà cioè ancora più motivato a rimanere in classe, in compresenza, per prendere appunti, creare schemi, preparare materiali che semplifichino e riassumano i contenuti, e per riproporre poi in differita allo studente le attività svolte durante la lezione (o le lezioni) a cui è mancato. Se il lavoro dell'insegnante di sostegno è fondamentale durante la normale attività didattica in presenza dell'allievo, il supporto individualizzato sarà tanto più importante quando quest'ultimo è assente e quindi impossibilitato a seguire il lavoro della classe. Senza contare che l'attività di supporto anche personalizzato continuerà a essere valida per (e con) il resto della classe anche in assenza dello studente.

Quanto detto vale sul piano pedagogico e didattico, ma anche i riferimenti giuridici avvalorano tale interpretazione. Sia la legge 104/1992 che il Testo unico della scuola<sup>3</sup> stabiliscono la contitolarità e la partecipazione pari grado

---

3 L. 5 febbraio 1992, n. 104, art. 13 c. 6, ribadito quasi con le stesse parole dal D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, art. 315 c. 5 (nella cit. che segue): «I docenti di sostegno assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, di intersezione, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti».

dell'insegnante di sostegno a tutte le attività di consigli e collegi. Può l'insegnante di sostegno partecipare con la consapevolezza necessaria alla programmazione, alla elaborazione, alla verifica delle attività se, in caso di assenza (più o meno prolungata) del suo allievo di riferimento, è costretto a lasciare la sua classe di contitolarità durante le ore di lezione programmata? Potrà svolgere le attività di programmazione di competenza dei consigli di classe, se viene spedito a fare supplenza da un'altra parte?

Ma, ancora più significativamente, anche tutte le norme in tema di **valutazione**<sup>4</sup> precisano che **i docenti di sostegno, come componenti a tutti gli effetti del consiglio di classe, partecipano a pieno titolo alle operazioni di valutazione, con diritto di voto per tutta la classe**. Come potrà l'insegnante di sostegno esprimersi con cognizione di causa **in sede di scrutinio** intermedio e finale (laddove, con un'ulteriore sovraccarico di responsabilità, determina con la sua proposta di valutazione anche la promozione o meno di ogni studente), se non avrà partecipato con continuità all'attività **quotidiana** della classe?

È chiaro che l'utilizzo dell'insegnante di sostegno come tappabuchi pone problemi reali. Eppure è lunga la lista delle soluzioni creative messe in campo da taluni dirigenti scolastici per aggirare le norme e, in caso di assenza dell'allievo, poter disporre liberamente di questa figura professionale con la rassicurazione, giuridicamente infondata, che in questo caso i docenti non verrebbero meno ai loro «effettivi compiti istituzionali». Particolarmente odiose sono, ad esempio, l'imposizione della tempestiva comunicazione dell'assenza dell'allievo all'amministrazione, così come la pretesa di conoscere in anticipo la programmazione didattica giornaliera al fine di valutare l'effettivo coinvolgimento del sostegno in classe. Si tratta evidentemente di stratagemmi finalizzati a rendere più agevole l'utilizzo come supplente dell'insegnante di sostegno: tentativi assolutamente irrispettosi della professionalità dei docenti e del diritto allo studio degli studenti.

---

4 O.M. 21 maggio 2001, n. 90, art. 15, c. 10: «*I docenti di sostegno, a norma dell'art.315, comma quinto, del D.Lvo n.297/1994, fanno parte del Consiglio di classe e partecipano, pertanto, a pieno titolo alle operazioni di valutazione, con diritto di voto per tutti gli alunni della classe*».

D.P.R. 22 giugno 2009, n. 122, art. 2, c. 5: «*I docenti di sostegno, contitolari della classe, partecipano alla valutazione di tutti gli alunni. [...] Qualora un alunno con disabilità sia affidato a più docenti del sostegno, essi si esprimono con un unico voto*», ripreso ancora nelle sue parti fondamentali dal D.Lgs 13 aprile 2017, n. 62, art. 2, c. 6: «*I docenti di sostegno partecipano alla valutazione di tutte le alunne e gli alunni della classe; nel caso in cui a più docenti di sostegno sia affidato, nel corso dell'anno scolastico, la stessa alunna o lo stesso alunno con disabilità, la valutazione è espressa congiuntamente*».



### Caso 3

**Richiesta di supplenza nella propria classe, insegnante curriculare assente e studente con disabilità presente.**

Caso ancora più spinoso. È difficile far capire in poche parole come si svolge e qual è il senso del lavoro di un insegnante di sostegno. Bisognerebbe tenere ben presente il concetto di **individualizzazione** della didattica e sarebbe necessario andare a fondo sulle modalità e sulla funzione della **compresenza** e sulle motivazioni didattico-pedagogiche che ne determinano l'imprescindibile necessità all'interno di un contesto-classe, nell'ottica di un lavoro didattico individualizzato veramente efficace. L'insegnante di sostegno lavora con il gruppo-classe e allo stesso tempo svolge il difficile lavoro di individualizzare le attività didattiche per l'allievo di riferimento. È un lavoro complesso, che richiede **contemporaneamente** sinergie multiple e variabili tra tutti gli attori in campo: sostegno, curriculare, studente con disabilità, intero gruppo classe. Sottrarre alla relazione educativa uno dei protagonisti pregiudica sicuramente questo delicato equilibrio, fondamentale alla riuscita dell'azione didattica. Anche in assenza dell'insegnante curriculare il rapporto didattico individualizzato tra docente e studente con disabilità non si deve interrompere, come non deve interrompersi la compresenza sostegno-curriculare. **Quando manca l'insegnante curriculare bisogna procedere alla chiamata del supplente**, non sostituirlo con l'insegnante di sostegno compresente. Perché è proprio questo equilibrio che altrimenti viene a cadere. E questo vale per il sostegno, ma anche per altri tipi di compresenze (ITP, tecnici di laboratorio, addirittura assistenti specialistici) che spesso sono utilizzate in classe in caso di assenza dell'insegnante curriculare. La "chiamata in cattedra" del sostegno oltretutto preclude tutta una serie di attività didattiche programmate e individualizzate: approfondimenti, preparazione a compiti scritti o a verifiche orali, così come semplicemente il soddisfacimento di legittime estemporanee richieste e bisogni dell'alunno con disabilità. Tutto ciò con grave pregiudizio per quel diritto soggettivo che *«l'amministrazione non può comprimer[e] o peggio disattender[e], distraendo il docente di sostegno dalle sue funzioni istituzionali ed utilizzandolo per le supplenze nelle proprie o nelle altrui classi»*.

Vanno in questo senso tutte le disposizioni in materia. In primis le **Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità**<sup>6</sup>, che chiariscono senza

---

5 Nota 4 maggio 2011 cit.

6 MIUR, nota 4 agosto 2009, n. 4274, p. 15.



alcun dubbio che *«l'insegnante per le attività di sostegno non può essere utilizzato per svolgere **altro tipo di funzioni se non quelle strettamente connesse al progetto d'integrazione**, qualora tale diverso utilizzo riduca **anche in minima parte** l'efficacia di detto progetto»*. Anche una precedente direttiva dell'USR Puglia<sup>7</sup> confermava questo orientamento, sostenendo che la contitolarità *«assume una propria specifica valenza sul piano squisitamente didattico, in vista del **necessario raccordo** tra il docente di sostegno e i docenti c.d. curricolari **in sede di programmazione educativa e didattica**, senza peraltro inficiare la distinzione tra i rispettivi compiti istituzionali»*. Su contitolarità e compresenza si era espressa anche la nota USR Puglia del 2011<sup>8</sup>, la quale sottolineava che l'attività dell'insegnante di sostegno è deliberata dal collegio dei docenti e come tale ha pari dignità rispetto a ogni altra attività curricolare: *«Il docente su posto di sostegno è contitolare della classe e compresente durante le attività didattiche, per effetto della sua particolare funzione di supporto alla classe del disabile di riferimento. **Detta condizione non viene meno, nell'eventualità di assenza del docente curricolare** [...]. Si rammenta, altresì, che la **contemporaneità** del docente di sostegno si configura "nel quadro della programmazione dell'azione educativa" deliberata dal Collegio dei Docenti delle Istituzioni Scolastiche»*.

Una recente circolare dell'USR Lombardia<sup>9</sup> preclude definitivamente l'utilizzo dell'insegnante di sostegno per attività non connesse al suo profilo: *«Utilizzare [...] l'insegnante di sostegno per effettuare supplenze, oltre a costituire **inadempimento contrattuale**, comporta innegabilmente anche l'illecita preclusione di un diritto costituzionalmente garantito, ai danni dell'alunno disabile affidatogli. Infatti il suo utilizzo nelle ore di supplenza modifica il ruolo per il quale è nominato **diventando per quelle ore docente curricolare** e quindi costretto ad interrompere il lavoro di inclusione. **Ciò vale non solo nelle situazioni in cui il docente debba recarsi a fare supplenza in altra classe, interrompendo in tal modo di fatto il pubblico servizio** per il quale ricopre il suo ruolo, **ma anche quando è chiamato a sostituire il collega curricolare della classe in cui è in servizio**. Anche in questo caso infatti il docente di sostegno nelle ore di supplenza smette di ricoprire il proprio ruolo diventando per quelle ore docente curricolare e quindi **interrompendo il lavoro di inclusione**»*.

Torna utile ancora una volta attingere alle fantasiose soluzioni messe in atto da alcuni dirigenti. Vi sono casi in cui si sostiene in maniera pretenziosa che l'utilizzo di docenti di sostegno come sostituti del curricolare assente nella stessa classe di titolarità sia possibile anche in presenza di studenti con disabilità purché non in situazione di gravità. Anche in questo caso non si riscontra alcun fondamento giuridico a supporto di tale lettura.

---

7 MIUR – USR Puglia. Direzione generale, direttiva 11 settembre 2008, n. 7938.

8 Nota 19 gennaio 2011 cit.

9 MIUR – USR Lombardia, Ambito territoriale di Como, circ. 10 novembre 2017, n. 7490.



#### Caso 4

**Richiesta di supplenza nella propria classe, insegnante curricolare assente e studente con disabilità assente**

Diverse sono le motivazioni di ordine didattico e pedagogico che sconsigliano l'utilizzo dell'insegnante di sostegno come supplente anche in quest'ultima eventualità. Poiché il principio di contitolarità va mantenuto anche in questo caso, l'amministrazione si dovrà attivare per reperire nel più breve tempo possibile il sostituto di insegnanti curricolari assenti, in modo tale da permettere all'insegnante di sostegno di svolgere la sua attività didattica nelle modalità previste per il caso 2 (prendere appunti, creare schemi, preparare materiali di studio). Sia allo studente assente che alla classe tutta si eviterebbe così un'interruzione della continuità e dell'efficacia del percorso didattico, a prescindere dalla materia insegnata dal docente chiamato in sostituzione<sup>10</sup>. Tutta la classe trae infatti giovamento dall'azione in compresenza e dalla rete di sinergie che si sviluppano tra curricolare e sostegno: e la mancata sostituzione dell'insegnante curricolare anche in questo caso romperebbe questo equilibrio.

## LE LINEE GUIDA DEL NUOVO PEI



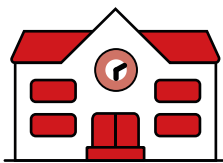
Anche le Linee guida al nuovo PEI di recentissima pubblicazione (allegato B al decreto interministeriale n. 182 del 29 dicembre 2020) escludono categoricamente l'impiego dell'insegnante di sostegno «per altre esigenze della scuola non immediatamente riferibili all'alunno/a titolare del PEI, quali ad esempio la possibilità di sostituire docenti assenti» (p. 59).

Nessun appiglio normativo, nessuno stato di necessità vero o presunto valgono dunque più a giustificare una gestione illegittima della risorsa del sostegno.

---

<sup>10</sup> Ricordiamo che il c. 3 dell'art. 15 della legge 128/2013 ha di fatto abolito le aree disciplinari raccogliendo in un unico elenco tutti gli insegnanti di sostegno.

## COSA DEVE FARE LA SCUOLA



Va detto e affermato innanzitutto che **l'istituzione scolastica può procedere alla nomina di supplenti ogniqualvolta rilevi un effettivo bisogno**. Non ha fondamento alcuno la pretesa impossibilità di nominare supplenti per pochissimi giorni spesso sollevata da dirigenti attenti più al risparmio che al diritto allo studio<sup>11</sup>. La normativa di riferimento prevede in ogni caso la possibilità di nominare supplenti qualora non sia possibile tutelare l'offerta formativa<sup>12</sup>. E se non bastasse, anche l'ultimo regolamento<sup>13</sup> conferma chiaramente che *«non è possibile conferire al personale docente, per il primo giorno di assenza del titolare, le supplenze temporanee [...] fatte salve la tutela e la garanzia dell'offerta formativa e il rispetto delle norme di prevenzione e protezione dei rischi»*.

Il ministero dell'istruzione emana ordinanze e note periodiche che spiegano assai bene le procedure che ogni scuola dovrebbe attuare in caso di supplenze temporanee del personale docente. In particolare, una nota del 2010<sup>14</sup> ha sottolineato una procedura fondamentale: *«appare opportuno richiamare l'attenzione sull'opportunità di non ricorrere alla sostituzione dei docenti assenti con personale in servizio su posti di sostegno, salvo casi eccezionali non altrimenti risolvibili»*.

Risulta pacifico che i «casi eccezionali» vadano considerati solamente come extrema ratio e non come strumento privilegiato di risoluzione del problema, come avviene invece nelle nostre istituzioni scolastiche in maniera continua e assolutamente non giustificata dall'eccezionalità. *«Salvo casi eccezionali non altrimenti risolvibili»* sta a significare che la scuola ha messo in atto tutto quanto in suo potere per evitare di ricorrere a insegnanti di sostegno come supplenti e che l'eventualità è del tutto **emergenziale e assolutamente non reiterabile**. La scuola deve quindi:

- verificare la possibilità di ricorrere all'organico dell'autonomia, a docenti che devono completare l'orario di cattedra, a docenti di potenziamento (nei limiti previsti dalla legge) e a docenti interni che abbiano dato la loro disponibilità a

---

11 In base a un supposto effetto del combinato disposto dell'art. 1 comma 333 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e della legge 16 luglio 2015, n. 107.

12 Art. 1 comma 333 della legge 23 dicembre 2014 cit.

13 O.M. 10 luglio 2020 n. 60, art. 13 c. 14.

14 MIUR, nota 8 novembre 2010, n. 9839, ribadita dalla nota del 19 gennaio 2011 cit.

effettuare supplenze fino a un massimo di sei ore settimanali eccedenti;

- convocare dalle graduatorie e dalle MAD<sup>15</sup>, con tutte le modalità comunicative previste, tutti i docenti in posizione utile per la supplenza;

La scuola dovrà fare di tutto cioè per non distrarre dal proprio compito istituzionale il docente di sostegno impegnato con il proprio alunno, tenuto conto che distoglierlo dalla sua attività didattica comporterebbe un vulnus importante per la sua professionalità e per l'efficacia del suo lavoro con l'allievo di riferimento e con l'intera classe, oltretutto l'interruzione del suo pubblico servizio. Solamente quando la scuola avrà esperito infruttuosamente tutti i tentativi possibili per avere a disposizione supplenti nel più breve tempo possibile, il "non altrimenti risolvibile" potrà ritenersi soddisfatto.

Ma attenzione, ciò non basta: deve trattarsi di una situazione **eccezionale**. L'eccezionalità della procedura presuppone il fatto che l'impossibilità materiale di ricorrere a supplenti sia del tutto **straordinaria, inconsueta, unica, rara, limitata a un solo giorno**.

**L'istituzione scolastica cioè non potrà pensare, di fronte a un'impossibilità connaturata al sistema di mettere a disposizione supplenti temporanei, di ricorrere a insegnanti di sostegno ogni volta che non riesce a garantire in altro modo un'idonea copertura.**

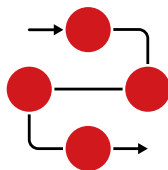
È chiaro che, nel momento in cui si dovesse verificare stabilmente una situazione del genere (cosa che accade già per determinate classi di concorso) **il problema non è più eccezionale ma strutturale; e non riguarda quindi più solamente la singola scuola ma diventa interesse dell'intero sistema scolastico**. Dietro doverosa segnalazione dei dirigenti scolastici dovranno quindi intervenire gli organi preposti alla gestione delle risorse, dalle sedi territoriali dei provveditorati fino al ministero. Ma perché questo succeda **è necessario che il problema emerga** a partire dalle prese di posizione degli **insegnanti** e dei **genitori**<sup>16</sup> e che le scuole se ne facciano carico, invece di sacrificare i diritti degli alunni più deboli e la professionalità dei docenti di sostegno.

---

<sup>15</sup> Secondo quanto previsto da regolamenti, ordinanze e circolari sulle supplenze periodicamente riproposte e rinnovate dal ministero. Le ultime sono l'O.M. 10 luglio 2020 cit. (nello specifico, art. 2 c. 4 c), 6, 7 e 8 c), art. 11 c. 1 e 6, art. 13) e la circ. 5 settembre 2020, n. 26841.

<sup>16</sup> Vedi allegato 3 in fondo.

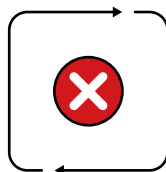
# COME SI DEVE COMPORTRARE L'INSEGNANTE DI SOSTEGNO



L'insegnante di sostegno, davanti a un'estemporanea richiesta di supplenza da parte dell'amministrazione scolastica, deve pretendere il rispetto di un iter formale ben preciso. Solamente così potrà innanzitutto tutelarsi dalle conseguenze civili e penali che ne potrebbero conseguire. Ma potrà anche, allo stesso tempo, cominciare a riflettere su quali siano i margini per l'esercizio del proprio diritto al dissenso. È importante infatti individuare le buone pratiche di resistenza che come docenti possiamo mettere in atto per difendere il diritto a svolgere in maniera efficace il lavoro nell'interesse degli studenti. Si tratta in buona sostanza di utilizzare gli strumenti disposti per via normativa e giurisprudenziale, in particolare l'ordine di servizio, al fine di "inceppare" i tanti meccanismi di abuso perpetrati nei confronti di docenti di sostegno e studenti con disabilità.

## 1 - LA PROCEDURA CORRETTA

### 1.1 - L'ordine di servizio scritto



Secondo una prassi corretta ma per nulla scontata (vedi oltre al punto 2) la richiesta di supplenza dovrebbe arrivare all'insegnante di sostegno nella forma di un **ordine di servizio** impartito dal dirigente scolastico o da un suo facente funzione **in forma di disposizione scritta**, attraverso la mail istituzionale o per mezzo di circolari organizzative, o anche attraverso il registro delle sostituzioni, sia esso in formato cartaceo che digitale.

All'arrivo di un ordine di servizio scritto l'insegnante dovrebbe contestualmente **verificare** presso il dirigente o i suoi delegati se la situazione sia effettivamente "**eccezionale e non altrimenti risolvibile**", e quindi se la procedura di ricerca di supplenti sia stata attuata in tutti i passaggi e abbia avuto un esito effettivamente negativo. È un passaggio importante perché abitua dirigenza e amministrazione a farsi carico di un problema reale e a evitare il ricorso automatico alla soluzione - la sostituzione con l'insegnante di sostegno - più semplice e meno dispendiosa.

## 1 - LA PROCEDURA CORRETTA

### 1.2 - L'atto di rimostranza e la reiterazione



Una volta ricevuto l'ordine di servizio scritto l'insegnante, valutando le ricadute didattiche della richiesta ricevuta, può fare un passo in più. Può cioè decidere di utilizzare tutti i meccanismi normativi che regolano la procedura dell'ordine di servizio, con l'obiettivo di opporsi a una pratica che ritiene illegittima. Si tratta di eccepire la disposizione ricevuta facendo protocollare un **atto di rimostranza**<sup>17</sup>, dove l'insegnante dovrà motivare chiaramente<sup>18</sup> le ragioni della sua scelta. E di ragioni da opporre avverso un ordine di servizio di questo tipo, come abbiamo visto, ce ne sono tante: dalla lesione del diritto allo studio costituzionalmente garantito, alla situazione di inadempienza contrattuale nella quale l'insegnante si verrebbe a trovare, fino alle responsabilità penali e civili che ne potrebbero derivare. L'atto di rimostranza può essere presentato ogniqualvolta se ne intravedano le ragioni, soprattutto nei casi più eclatanti, come la richiesta di spostamento in una classe diversa dalla propria, o il mancato rispetto della clausola «casi eccezionali e non altrimenti risolvibili».

Protocollato l'atto di rimostranza, in assenza di reiterazione dell'ordine di servizio da parte del dirigente **il docente non potrà essere distratto dalle ordinarie mansioni** e anzi dovrà continuare a svolgere il suo lavoro secondo l'orario ufficiale come contrattualmente previsto.

Qualora invece il dirigente scolastico proceda con la **reiterazione dell'ordine di servizio**, il docente sarà tenuto a effettuare la prestazione lavorativa richiesta<sup>19</sup>,

---

17 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 17: «l'impiegato, al quale, dal proprio superiore, venga impartito un ordine che egli ritenga palesemente illegittimo, deve farne rimostranza allo stesso superiore, dichiarandone le ragioni». Vedi allegato 2 in fondo.

18 La sentenza Cass. 30 novembre 2018, n. 31086 (che richiama il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 e Cass. 15 febbraio 2008, n. 3802) obbliga il dipendente, in caso di rimostranza, a esplicitare chiaramente le ragioni opposte al superiore gerarchico e a non limitarsi a motivazioni generiche.

19 D.P.R. 10 gennaio 1957 cit.: «se l'ordine è rinnovato per iscritto, l'impiegato ha il dovere di darvi esecuzione. L'impiegato non deve comunque eseguire l'ordine del superiore quando l'atto sia vietato dalla legge penale». In questo senso vanno le sentenze Cass. 30 novembre 2018 cit. e Cons. Stato, 15 dicembre 2008, n. 6208.

perché in questo caso è costretto ad adempiere alle direttive impartite dal superiore. In questo caso però potrà compiere un ulteriore passaggio, il **ricorso al giudice del lavoro**. Si tratta di un passaggio forte, ma fondamentale qualora si reputi illegittimo quanto disposto e si vogliono far valere i propri diritti in sede di giudizio con l'assistenza legale della nostra organizzazione sindacale.

## 2 - FANTASIA AL POTERE



Al di fuori dell'iter appena illustrato, la situazione che si tocca con mano nelle singole istituzioni scolastiche appare davvero variegata e confusa. Pervengono al nostro sindacato diverse segnalazioni di fantasiose soluzioni messe in atto da diversi dirigenti scolastici i quali, invece di utilizzare i canali ufficiali, fanno ricorso a modalità di comunicazione inusuali e giuridicamente non chiare che possono generare confusione e che spesso lasciano l'insegnante di sostegno in una situazione di stallo. In questi casi l'obiettivo primario da raggiungere rimane comunque sempre quello di riportare quanto più possibile ogni situazione limite a una prassi formalmente corretta: la **disposizione scritta** attraverso i **canali ufficiali** di quanto viene comunicato con altre modalità.

## 2 - FANTASIA AL POTERE

### 2.1 - Comunicazione orale



In diverse occasioni può capitare che la disposizione di servizio venga impartita **oralmente** direttamente dai dirigenti o dai loro delegati, oppure tramite figure appartenenti allo staff o facendo ricorso ai collaboratori scolastici. Di fronte a una tale richiesta l'insegnante deve assolutamente far protocollare la **richiesta di un ordine di servizio scritto**<sup>20</sup> affinché la **responsabilità della riorganizzazione**

---

<sup>20</sup> Vedi allegato 1 in fondo.

**dell'orario ricada esclusivamente sul dirigente**<sup>21</sup>. Ottenuto l'ordine di servizio scritto, i passaggi successivi sono quelli già precedentemente esposti: l'insegnante può effettuare atto di rimostranza, in caso di reiterazione da parte del dirigente esegue l'ordine, e in ultima istanza può risolvere la controversia in sede giudiziaria. Se l'ordine di servizio scritto non viene prodotto l'insegnante potrà interessare la Rsu e la sede Cobas di riferimento. Nel frattempo dovrà ottemperare e far protocollare un'ulteriore **richiesta di formalizzazione scritta** dell'ordine di servizio dopo averlo eseguito, con la possibilità di ricorrere successivamente in sede di giudizio<sup>22</sup>. In altri casi può anche accadere che l'ordine venga impartito **oralmente senza che ci sia il tempo materiale** di far protocollare la richiesta di disposizione scritta. Anche in questo caso l'insegnante dovrà eseguire quanto gli viene richiesto, e appena possibile reclamare un ordine di servizio scritto, attraverso il quale, in una procedura simile a quella esposta precedentemente, potrà eccepire in sede di giudizio.

## 2 - FANTASIA AL POTERE

2.2 - Messaggistica istantanea, fogli volanti, bigliettini, materiale cartaceo di vario genere (spesso senza firma)



È da considerarsi valido l'ordine emanato secondo queste modalità scritte ma non ufficiali (messaggistica istantanea, fogli non firmati, ecc.)? Cosa dire, ad esempio, di quelle disposizioni affidate a pezzi di carta di vario genere attraverso i quali

---

21 A proposito dell'ordine impartito oralmente, si segnala che un recente orientamento giurisprudenziale stabilisce che «non può considerarsi legittimo il rifiuto di adempiere una disposizione impartita dal dirigente nella sola forma verbale, allorché [...] abbia ad oggetto una prestazione che rientra pacificamente nei compiti assegnati al dipendente» (Tribunale di Siracusa, Sez. Lavoro, 28 febbraio 2019, n. 237). Nel caso che ci riguarda, la prestazione richiesta non rientra affatto nelle mansioni tipiche dell'insegnante di sostegno, e per tale motivo l'ordine di servizio va richiesto in formato scritto e firmato dal dirigente scolastico. A questo proposito inoltre l'art. 9, comma 2, del D.P.R. 62 del 16 aprile 2013 dispone l'obbligo di tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti, che deve essere garantita attraverso un adeguato supporto documentale in modo da consentirne in ogni momento la replicabilità.

22 L'opzione di non eseguire la disposizione informale lo esporrebbe a un elevato rischio di dover affrontare un procedimento disciplinare dagli esiti assai incerti.



all'insegnante di sostegno viene richiesto di fare sostituzioni? Si tratta di modalità sicuramente inconsuete e non istituzionali, sul valore delle quali la giurisprudenza non si è ancora espressa appieno. È necessaria dunque in questi casi **estrema cautela**.

Come comportarsi? Innanzitutto è altamente consigliabile conservare la copia o l'originale del testo **cartaceo**. È opportuno poi eseguire la disposizione facendo protocollare la richiesta di ordine di servizio scritta ai fini dell'autotutela in qualunque sede. Se la richiesta è caratterizzata da urgenza ed emergenzialità, l'insegnante ottempera nell'immediato e protocolla la richiesta successivamente.

E nel caso di comunicazioni inviate tramite **messaggio whatsapp e simili**?

Innanzitutto, non c'è alcuna norma che attualmente obblighi al possesso e all'utilizzo di strumenti dotati di applicazioni di messaggistica istantanea: strumenti che non rappresentano oltretutto canali ufficiali come lo sono invece la mail istituzionale, le circolari e il registro elettronico, ma sono mezzi di comunicazione privati non adatti ai fini lavorativi. A questo si aggiunga un ulteriore limite stabilito dal CCNL<sup>23</sup> e dalla contrattazione integrativa interna in materia di **diritto alla disconnessione**.

Stabilito ciò, però, recenti orientamenti giurisprudenziali sembrano propendere a ritenere che in via del tutto informale le comunicazioni possano essere anche trasmesse in questa modalità. Ma si tratta appunto di una modalità informale: rimane immutato quindi il diritto di pretendere che queste comunicazioni siano in seguito, a richiesta, confermate e firmate dal dirigente scolastico. Pertanto, in caso di comunicazione via messaggistica istantanea, se l'insegnante ne ha il tempo materiale farà protocollare subito la richiesta di ordine di servizio scritto attraverso i canali **ufficiali** usuali. Se un ordine di servizio con tutti i crismi necessari, malgrado la richiesta, non viene prodotto, si dovrà comunque eseguire e si potrà far protocollare in un momento successivo l'ulteriore richiesta di disposizione scritta. Se si profila una situazione di emergenzialità, dopo aver eseguito quanto previsto l'insegnante farà protocollare la richiesta di disposizione di servizio per iscritto e con modalità convenzionali, attivando quindi tutte le forme di tutela previste dalla legge.

---

23 C.C.N.L. comparto istruzione e ricerca 2016-2018, art. 22, c. 4 lett. c) punto c8.

### 3 - PER RIASSUMERE ...



Le casistiche sono tante, sicuramente più variegate di quelle che un vademecum può riassumere in poche pagine. Ma per ognuna di queste situazioni rimane valido un dato di fatto, e cioè che la **richiesta di formalizzazione scritta dell'ordine di servizio** e eventualmente **l'atto di rimostranza** diventano passaggi necessari per il docente **in ognuno dei quattro casi analizzati** in cui avviene la richiesta di supplenza e l'utilizzo illegittimo dell'insegnante di sostegno, in quanto:

- riaffermano l'importanza, la dignità e la professionalità dell'insegnante di sostegno e del suo lavoro, e insieme il diritto dei suoi allievi e delle sue classi a un'istruzione continuativa, efficace e di qualità;
- esonerano l'insegnante da eventuali responsabilità civili e penali in sede di contenzioso in caso di eventi infortunistici;
- dimostrano che l'insegnante non si è arbitrariamente spostato dal proprio posto di lavoro;
- mettono al riparo l'insegnante da possibili accuse di illeciti contrattuali di cui risponderebbe in prima persona in assenza di un'esplicita disposizione scritta da parte del diretto superiore che se ne assuma totalmente la responsabilità;
- permettono all'insegnante di declinare le proprie responsabilità e di tutelarsi dalle eventuali conseguenze che potrebbero derivare dall'esecuzione di un ordine di servizio illegittimo;
- consentono di eccepire nelle sedi opportune, sia a livello sindacale che a livello giudiziario, la legittimità delle disposizioni impartite alle quali è stata data esecuzione.

## CONCLUSIONI

Sono ormai trascorsi tanti decenni dal varo e dall'applicazione delle leggi fondamentali che in Italia, caso pressoché unico al mondo, hanno stabilito per ogni alunna e alunno con disabilità il diritto a frequentare le scuole comuni. Eppure, per un'inveterata abitudine pregiudiziale, ancora stenta a diventare pratica diffusa in tante nostre scuole un principio fondamentale che dovrebbe essere ormai assimilato: **l'insegnante di sostegno ha pari dignità, pari professionalità, pari importanza nell'economia del lavoro didattico, perché pari dignità e pari diritti hanno le sue allieve e i suoi allievi con disabilità.**

In tanti (troppi) casi l'insegnante di sostegno è sacrificabile, spostabile a piacimento nella scacchiera dell'orario scolastico, qualsiasi sia la sua programmazione giornaliera, qualsiasi siano le esigenze degli allievi a lui affidati.

Eppure anni di strapotere dirigenziale inaugurato dalla "buona scuola", anni di scuola-misera a partire dagli 8 miliardi di tagli imposti dal duo Gelmini-Tremonti, hanno trasformato la scuola pubblica italiana in un campo di battaglia, dove la condivisione pedagogica e il diritto allo studio si trasformano in materia di codici e codicilli e diventano terreno di scontri campali o (assai più spesso!) di silente acquiescenza ai diktat dirigenziali.

Sarà compito di chi è testimone e partecipa in prima persona, a cominciare proprio dall'insegnante di sostegno, informare, mobilitarsi e agire, in sinergia anche con le famiglie degli allievi e delle allieve con disabilità. Sarà suo compito coinvolgere, qualora non riscontri la sensibilità e la dovuta attivazione da parte dei suoi diretti superiori, le associazioni in difesa dei diritti delle persone disabili e il sindacato Cobas attivo sul territorio.

**La persona, il lavoro, la professionalità dell'insegnante di sostegno, e allo stesso tempo il diritto allo studio di ogni studente, devono ricevere la stessa attenzione e lo stesso rispetto di cui godono tutti gli altri membri della comunità scolastica.** Quando anche la scuola italiana avrà assimilato questo semplice assunto non ci sarà più bisogno di vademecum come questi.

# ALLEGATI



## Allegato 1)

### **Richiesta ordine di servizio**

al Dirigente Scolastico  
del.....

Oggetto: richiesta ordine di servizio scritto

Il/La sottoscritto/a \_\_\_\_\_  
in servizio presso \_\_\_\_\_ in  
qualità di docente, responsabile della vigilanza degli alunni nonché del  
diritto allo studio degli stessi,

### **CHIEDE**

in merito a quanto comunicato a mezzo di \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ un ordine di servizio scritto, individuale, specifico  
e puntuale, motivato dalla necessità per il/la sottoscritto/a di una  
adeguata tutela per le responsabilità sostanziali e formali relative alla  
sicurezza e alla sospensione e/o attenuazione dell'attività didattica.

Lì, \_\_\_\_\_

firma \_\_\_\_\_

Allegato 2)

**Atto di rimostranza**

al Dirigente Scolastico  
del.....

Oggetto: rimostranza ai sensi dell'articolo 17 del D.P.R. 3/1957 e successive modificazioni

Il/La sottoscritto/a \_\_\_\_\_ docente presso l'Istituzione Scolastica \_\_\_\_\_, in riferimento all'ordine di servizio del \_\_\_\_\_,

**RITIENE**

tale ordine illegittimo e

**PRESENTA**

atto di rimostranza scritta, ai sensi dell'articolo 17 del D.P.R. 3/1957 e successive modificazioni, in quanto la disposizione non garantisce un'adeguata tutela per le responsabilità sostanziali e formali relative alla sicurezza e alla sospensione e/o attenuazione dell'attività didattica. Il/La sottoscritto/a si riserva, qualora l'ordine sia rinnovato, di adire le vie legali per far valere i propri diritti.

Li, \_\_\_\_\_

firma \_\_\_\_\_

Allegato 3)

**Comunicazioni ai genitori**

Oggi \_\_\_\_\_, in seguito alle disposizioni impartite dal/la dirigente, non mi è stato possibile svolgere le attività didattiche programmate come insegnante di sostegno poiché dalle ore \_\_\_\_\_ alle ore \_\_\_\_\_ sono stato utilizzato/a come sostituto/a di docente assente.

Firma \_\_\_\_\_



**A cura dei Cobas**  
**Comitati di base della scuola di Pisa e Livorno**

Pisa, via San Lorenzo n. 38 | Tel.: 050-563083

[www.facebook.com/CobasPisa](http://www.facebook.com/CobasPisa)

[www.facebook.com/Precari-Cobas-Scuola-Pisa-e-Livono-209310732999850](http://www.facebook.com/Precari-Cobas-Scuola-Pisa-e-Livono-209310732999850)

[cobas.scuola.pisa@gmail.com](mailto:cobas.scuola.pisa@gmail.com) | [cobas.scuola.livorno@gmail.com](mailto:cobas.scuola.livorno@gmail.com)