CAMERA DEI DEPUTATI N. 2711

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Disposizioni per la promozione della continuità didattica e la formazione specializzata dei docenti di sostegno

Presentata il 19 novembre 2025

ONOREVOLI DEPUTATI ! – La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di affrontare in modo organico il problema della discontinuità didattica nel sostegno, oggi aggravato dalle modalità di assunzione e di gestione del personale docente impiegato su tali posti.

L'attuale ordinamento non prevede una classe di concorso specifica per il sostegno, ma solo la possibilità, per i docenti in possesso della specializzazione, di essere assegnati su « posto di sostegno ». Tale configurazione genera un'anomalia: a fronte di un profilo professionale dotato di competenze altamente specialistiche, manca un corrispondente inquadramento giuridico autonomo e stabile.

Dopo l'assunzione a tempo indeterminato, molti docenti, decorso il periodo minimo di permanenza previsto, chiedono il trasferimento su posto comune, interrompendo il rapporto educativo con gli alunni seguiti. Ciò determina una forte discontinuità didattica, che incide negativamente sulla qualità dell'inclusione e sulla coerenza dei percorsi formativi personalizzati.

Anche la mobilità tra diverse sedi o tra differenti posti di sostegno contribuisce a rendere instabile il rapporto docente-alunno, riducendo la continuità a un mero vincolo amministrativo, anziché a un elemento pedagogico e formativo essenziale.

Le associazioni rappresentative delle persone con disabilità e, in particolare, la Federazione italiana per i diritti delle persone con disabilità e famiglie, hanno più volte segnalato la necessità di istituire specifiche classi di concorso per il sostegno nei vari gradi di istruzione, al fine di garantire il riconoscimento professionale dei docenti specializzati e una maggiore stabilità del personale.

Alla luce di tali criticità, la presente proposta di legge interviene per riconoscere il sostegno come area professionale autonoma, stabilizzare il personale in servizio e rafforzare la continuità didattica, definendo strumenti giuridici, organizzativi e formativi idonei a rendere effettivo il diritto all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità.

La stabilità del rapporto tra docente e alunno rappresenta, infatti, una condizione imprescindibile per il successo del percorso formativo, soprattutto nel contesto del sostegno agli studenti con disabilità. La relazione educativa, per produrre effetti concreti, richiede tempo, conoscenza reciproca e coerenza metodologica. La frammentarietà degli incarichi e la frequente rotazione dei docenti compromettono la costruzione di tale rapporto, incidendo negativamente sulla qualità dell'inclusione scolastica e sulla realizzazione dei progetti educativi individualizzati.

Per superare queste criticità, l'intervento legislativo prevede il consolidamento in organico di diritto dei posti di sostegno attualmente assegnati in deroga o in organico di fatto, così da assicurare insegnanti specializzati lungo l'intero ciclo scolastico.

Accanto alla continuità del servizio, la presente proposta di legge mira a elevare la qualità della formazione iniziale dei futuri docenti di sostegno. La preparazione universitaria, per essere realmente efficace, deve integrare solide basi teoriche con esperienze pratiche e supervisionate. L'obiettivo è quello di favorire una formazione che coniughi la conoscenza pedagogica e la competenza operativa, attraverso le attività laboratoriali, il tirocinio e il confronto diretto con le realtà scolastiche.

L'inclusione scolastica, tuttavia, non può essere delegata esclusivamente ai docenti di sostegno. Essa richiede il coinvolgimento di tutta la comunità educante, a partire dai docenti curricolari. Per questa ragione, si prevede di integrare nei percorsi di formazione in servizio moduli dedicati alle metodologie inclusive e alla gestione integrata della classe. L'obiettivo è promuovere una cultura condivisa dell'inclusione e rafforzare la collaborazione tra insegnanti di sostegno e insegnanti curricolari, nella consapevolezza che la qualità dell'inclusione dipende dall'azione congiunta di tutte le figure professionali presenti nella scuola.

L'intervento normativo si propone, inoltre, di valorizzare la specificità del profilo del docente di sostegno, riconoscendone la funzione educativa e professionale attraverso un percorso di carriera definito. Si prevede infatti che gli incarichi sul sostegno siano ricoperti da personale specializzato a tempo indeterminato e che vengano introdotte misure atte a favorire la permanenza nella stessa sede e la continuità nel rapporto con gli alunni. In tal modo, il sostegno diviene un ambito professionale autonomo e riconosciuto, dotato di una propria identità giuridica e di adeguate tutele contrattuali.

La presente proposta di legge si compone di sette articoli, che disciplinano in modo organico la materia del sostegno didattico e introducono misure strutturali finalizzate a migliorare la qualità dell'inclusione scolastica, a rafforzare la continuità educativa e a valorizzare la professionalità dei docenti specializzati.

L'articolo 1 prevede l'elaborazione di un piano pluriennale, da parte del Ministero dell'istruzione e del merito, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, volto alla progressiva stabilizzazione dei docenti che operano su posto di sostegno. Tale piano, da attuare nel quadriennio 2027-2031, mira a consolidare in organico di diritto i posti attualmente assegnati in deroga o in organico di fatto, garantendo così un incremento stabile dei docenti a tempo indeterminato e una riduzione del precariato. L'accesso a tale fase di stabilizzazione è riservato ai docenti che abbiano maturato almeno tre anni di servizio su posto di sostegno e che siano in possesso della relativa specializzazione da almeno un anno, a tutela della qualità dell'insegnamento e della continuità didattica.

L'articolo 2 introduce limitazioni alla possibilità di passaggio dal posto di sostegno al posto curricolare, prevedendo che i docenti specializzati non possano, di norma, partecipare alle operazioni di mobilità fino

al completamento del ciclo scolastico dell'alunno con disabilità loro assegnato. Tale vincolo, differenziato per ordine e grado di istruzione, risponde all'esigenza di assicurare stabilità nel rapporto educativo e di evitare interruzioni dannose per la crescita dell'alunno. Lo stesso articolo stabilisce inoltre che gli incarichi di supplenza su posto di sostegno per i docenti specializzati abbiano durata biennale, salvo casi motivati, al fine di garantire una maggiore continuità anche nei contratti a tempo determinato. Si prevede, infine, che in caso di parità di punteggio in graduatoria prevalga il docente che assicuri la continuità didattica, riconoscendo così la rilevanza pedagogica del rapporto instaurato con l'alunno. La disposizione conferma, inoltre, la possibilità per le famiglie di segnalare eventuali criticità nella relazione educativa, che saranno oggetto di valutazione secondo la procedura prevista dall'articolo 4.

L'articolo 3 istituisce un sistema di misure incentivanti in favore dei docenti specializzati per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità nelle scuole di specializzazione istituite ai sensi dell'articolo 7. Gli incentivi, previsti con apposito decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, sono finalizzati a valorizzare la permanenza nella funzione di sostegno e la continuità del servizio, anche mediante meccanismi di incremento di anzianità utili ai fini economici e previdenziali. Le risorse necessarie sono individuate nel Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, con una dotazione di 70 milioni di euro annui a decorrere dal 2026, incrementata progressivamente a decorrere dall'anno successivo.

L'articolo 4 disciplina la durata minima della permanenza dei docenti specializzati nella scuola di assegnazione, stabilendo che, salvi casi di particolare gravità o esigenze familiari documentate, i trasferimenti non possano avvenire prima del completamento del ciclo scolastico dell'alunno con disabilità seguito. Si tratta di una misura diretta a rendere effettivo il principio della continuità didattica sancito dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, tutelando l'interesse dell'alunno e riconoscendo il valore educativo del rapporto costruito nel tempo. La disposizione prevede, inoltre, che un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito stabilisca i criteri per il calcolo del periodo di permanenza nei casi in cui al docente siano affidati più alunni appartenenti a diverse annualità del percorso scolastico preso in riferimento. È, inoltre, riconosciuta alle famiglie la possibilità di presentare istanza motivata per la sostituzione del docente in caso di comprovata difficoltà nella relazione educativa, con una valutazione affidata a un dirigente tecnico dell'amministrazione scolastica, che provvede all'istruttoria e all'ascolto delle parti interessate. La disposizione introduce così un meccanismo di garanzia che tutela sia il diritto dell'alunno all'inclusione scolastica, sia la professionalità del docente, nel rispetto dei princìpi di imparzialità e trasparenza amministrativa.

L'articolo 5 interviene sulle procedure di nomina dei docenti per il sostegno, prevedendo che le stesse siano avviate immediatamente al termine delle lezioni dell'anno scolastico e si concludano entro il 31 agosto di ciascun anno, con la possibilità, nelle aree metropolitane, di proroga non oltre il 10 settembre. L'obiettivo è evitare ritardi nell'assegnazione di tali docenti e garantire l'avvio regolare dell'anno scolastico, superando le disfunzioni organizzative che attualmente determinano frequenti cambi di insegnante. Le modalità di attuazione e la tempistica dettagliata delle procedure sono stabilite con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito.

L'articolo 6 prevede che le disposizioni relative allo *status* giuridico dei docenti di sostegno siano recepite nel contratto collettivo nazionale di lavoro di settore attraverso apposite sequenze contrattuali con le organizzazioni sindacali di categoria, assicurando coerenza tra la disciplina legislativa e la normativa contrattuale, nonché garantendo un quadro di regole stabile e condiviso.

L'articolo 7 istituisce, presso i dipartimenti di Scienze della formazione delle università italiane, le scuole di specializzazione per il sostegno didattico e per l'inclusione scolastica. Tali scuole hanno il

compito di curare la formazione iniziale e in servizio del personale scolastico, attraverso corsi di specializzazione, *master* e percorsi di aggiornamento destinati ai docenti, ai dirigenti scolastici e al personale amministrativo. L'istituzione delle scuole di specializzazione consente di rendere stabile e programmata l'offerta formativa universitaria nel settore del sostegno. La direzione di tali scuole è affidata a professori ordinari di didattica e pedagogia speciale e i requisiti di accesso sono quelli previsti dall'articolo 12 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66. Le università che istituiscono tali scuole possono incrementare di un'unità il proprio organico accademico per garantire il corretto funzionamento dei corsi. Le risorse finanziarie necessarie, pari a 10 milioni di euro annui a partire dal 2028, sono poste a carico del citato Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità. Con regolamento adottato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'istruzione e del merito, sono stabilite le modalità operative di individuazione e funzionamento delle scuole di specializzazione nonché i profili specialistici, gli obiettivi formativi e i percorsi didattici.

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL CNEL

—

Art. 1.

(Stabilizzazione dei contratti a tempo determinato per il sostegno didattico agli alunni con disabilità)

1. Al fine di rafforzare la continuità didattica in favore degli alunni e delle alunne con disabilità, il Ministero dell'istruzione e del merito, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, elabora un piano pluriennale volto a favorire la progressiva stabilizzazione dei docenti che operano su posto di sostegno, consolidando in organico di diritto i posti attualmente assegnati in deroga e in organico di fatto, prevedendo, nell'arco del quadriennio 2027-2031, un piano di assunzioni che consenta il passaggio a tempo indeterminato su tutti i posti vacanti mediante lo scorrimento delle graduatorie di merito e, in subordine, delle graduatorie provinciali per le supplenze.

2. Per essere ammessi alla fase di stabilizzazione di cui al comma 1, i docenti devono aver maturato almeno tre anni di servizio su posto di sostegno e aver conseguito il titolo di specializzazione per le attività di sostegno didattico da almeno un anno.

Art. 2.

(Limitazione al passaggio da docente di sostegno a docente curriculare)

1. I docenti di ruolo specializzati per le attività di sostegno didattico non possono partecipare alle operazioni di mobilità fino al completamento del ciclo scolastico dell'alunno con disabilità loro assegnato. Il vincolo si applica fino al termine del triennio nella scuola dell'infanzia, del quinquennio nella scuola primaria, del triennio nella scuola secondaria di primo grado e del

quinquennio nella scuola secondaria di secondo grado.

2. Al fine di garantire la continuità didattica in favore degli alunni e delle alunne con disabilità, ai sensi dall'articolo 1, comma 181, lettera *c)*, numero 2), della legge 13 luglio 2015, n. 107, l'incarico di supplenza su posto di sostegno attribuito ai docenti specializzati a tempo determinato ha durata biennale, salvo eccezioni debitamente motivate e comunicate alle famiglie. La nomina ha durata annuale qualora l'alunno debba frequentare l'ultimo anno dei periodi temporali indicati al comma 1 del presente articolo. Qualora, al termine del biennio, l'alunno non abbia completato il triennio della scuola dell'infanzia, il primo triennio della scuola primaria o il triennio della scuola secondaria di primo o di secondo grado, l'incarico di supplenza è prorogato di un ulteriore anno. In caso di parità di punteggio nella relativa graduatoria con altro docente aspirante alla supplenza annuale, è riconosciuta priorità al docente che assicura la continuità didattica.

3. Nell'assegnazione dei docenti alle classi, i dirigenti scolastici garantiscono la continuità didattica per gli alunni con disabilità, ai sensi del decreto del Ministro dell'istruzione e del merito 26 febbraio 2025, n. 32.

4. Resta ferma la possibilità per le famiglie di presentare istanza motivata e documentata volta a segnalare eventuali elementi di criticità nella relazione tra il docente di sostegno e l'alunno, tali da compromettere l'efficacia del percorso educativo e la qualità dell'inclusione scolastica, secondo le modalità previste dall'articolo 4, comma 4.

Art. 3.

(Misure per l'incentivazione dei docenti specializzati per le attività di sostegno didattico)

1. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali di categoria, sono previste misure incentivanti in favore dei docenti

specializzati per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità nelle scuole di specializzazione sui bisogni educativi speciali istituite ai sensi dell'articolo 7.

2. Con il medesimo decreto di cui al comma 1 è altresì previsto un incremento di anzianità, analogo a quello riconosciuto per il servizio prestato all'estero, in caso di prolungata continuità didattica nella classe frequentata dall'alunno con disabilità, anche ai fini del trattamento pensionistico.

3. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle misure di cui al comma 1, pari a 70 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, progressivamente incrementabili di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027, si provvede a valere sulle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'articolo 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

Art. 4.

(Definizione di un periodo minimo di permanenza nella scuola assegnata)

1. I docenti a tempo indeterminato specializzati per il sostegno didattico non possono, fatte salve le deroghe connesse a situazioni di disabilità personale, all'assistenza a familiari in condizione di disabilità o a comprovate esigenze di famiglia, fruire di operazioni di mobilità sino a quando l'alunno con disabilità per il quale sono stati nominati non ha completato la scuola dell'infanzia, il quinquennio della scuola primaria, il triennio della scuola secondaria di primo grado, il primo triennio e il successivo biennio della scuola secondaria di secondo grado.

2. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità attuative e di calcolo del periodo di permanenza di cui al comma 1, con particolare riferimento ai casi in cui al docente di sostegno sono affidati più alunni con disabilità che si trovano in diverse annualità del percorso scolastico di riferimento.

3. Nell'assegnare i docenti alle classi, i dirigenti scolastici garantiscono la conti-

nuità didattica in favore degli alunni con disabilità.

4. Al fine di garantire il diritto dell'alunno con disabilità a un percorso formativo personalizzato e inclusivo in attuazione dei princìpi sanciti dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e dalle disposizioni in materia di inclusione scolastica, è riconosciuta alle famiglie degli alunni con disabilità la possibilità di presentare un'istanza motivata e documentata volta a segnalare eventuali elementi di criticità nella relazione tra il docente di sostegno e l'alunno, tali da compromettere l'efficacia del percorso educativo e la qualità dell'inclusione scolastica. L'istanza è oggetto di valutazione da parte di un dirigente tecnico dell'amministrazione scolastica territorialmente competente, che provvede ad acquisire ogni utile elemento istruttorio, sentite le parti interessate, al fine di garantire una decisione equa, fondata e trasparente. Nella valutazione dell'istanza si tiene conto, oltre che della competenza professionale del docente di sostegno, della sussistenza di un adeguato rapporto fiduciario ed educativo tra il docente, l'alunno e la famiglia, quale condizione essenziale per la piena attuazione del progetto educativo individualizzato.

Art. 5.

(Procedure di nomina e mobilità professionale)

1. Le procedure di nomina dei docenti per le attività di sostegno didattico a tempo indeterminato e a tempo determinato sono avviate al termine delle lezioni dell'anno scolastico precedente a quello di riferimento, a partire dalla scuola primaria, proseguendo con la scuola secondaria di primo grado, la scuola dell'infanzia e la scuola secondaria di secondo grado. Le procedure di cui al primo periodo si concludono entro il 31 agosto di ciascun anno scolastico ovvero, per comprovati motivi, nelle aree metropolitane, non oltre il 10 settembre.

2. Al fine di assicurare la tempestiva assegnazione dei docenti di sostegno e il

regolare avvio delle attività didattiche, le operazioni di mobilità professionale sono anticipate rispetto alle ordinarie procedure annuali.

3. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le tempistiche e le modalità di svolgimento delle procedure di mobilità professionale.

Art. 6.

(Recepimento nel contratto collettivo nazionale di lavoro)

1. Le disposizioni della presente legge, relative allo *status* giuridico del personale docente per le attività di sostegno didattico, sono recepite nel contratto collettivo nazionale di lavoro di settore mediante apposite sequenze contrattuali, da definire con le organizzazioni sindacali di categoria.

Art. 7.

(Istituzione delle scuole di specializzazione sui bisogni educativi speciali)

1. Presso i dipartimenti di Scienze della formazione delle università afferenti alla Conferenza universitaria nazionale di scienze della formazione sono istituite, su proposta dei singoli atenei e previa verifica del possesso dei requisiti di cui al comma 3, le scuole di specializzazione sui bisogni educativi speciali, di seguito denominate « scuole di specializzazione ».

2. Le scuole di specializzazione istituite ai sensi del comma 1 curano la formazione iniziale e continua del personale scolastico. In particolare, le stesse provvedono all'attivazione:

a) dei corsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249;

b) dei *master* universitari di primo e di secondo livello in materia di inclusione

scolastica, destinati al personale docente, ai dirigenti scolastici e al personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA);

c) dei corsi di formazione iniziale e continua per il personale docente, i dirigenti scolastici e il personale ATA, con riferimento alle tematiche dell'inclusione scolastica e dei bisogni educativi speciali.

3. Per l'attivazione delle scuole di specializzazione è richiesto il possesso dei seguenti requisiti minimi:

a) presenza nella dotazione organica di un professore ordinario, due professori associati e tre ricercatori universitari appartenenti al settore scientifico-disciplinare M-PED03 (Didattica e pedagogia speciale);

b) disponibilità adeguatamente documentata di aule e strumentazione didattica idonea allo svolgimento delle attività formative.

4. La direzione delle scuole di specializzazione è affidata, in via esclusiva, a professori ordinari del settore scientifico-disciplinare M-PED03 (Didattica e pedagogia speciale).

5. Per l'accesso alle scuole di specializzazione si applicano i requisiti previsti dall'articolo 12 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66.

6. Per garantire il corretto funzionamento delle scuole di specializzazione, le università che ne deliberano l'attivazione sono autorizzate ad aumentare di un'unità l'organico dei docenti, relativamente alle figure professionali di cui al comma 3, lettera *a)*.

7. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2028, si provvede a valere sul Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'articolo 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213. Le risorse sono equamente ripartite tra le spese di funzionamento e le spese per il personale docente delle università.

8. Con regolamento adottato con decreto del Ministro dell'università e della

ricerca, di concerto con il Ministro dell'istruzione e del merito, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabilite le modalità di individuazione e di funzionamento delle scuole di specializzazione nonché i profili specialistici, gli obiettivi formativi e i relativi percorsi didattici.



19PDL0171050