

UTILIZZO IMPROPRIO DEGLI INSEGNANTI DI SOSTEGNO

Carissimi/e colleghi/e,

la scrivente Organizzazione Sindacale, in merito a un eventuale utilizzo illegittimo di insegnanti di sostegno come sostituti dei colleghi insegnanti curricolari in caso di assenza di questi ultimi, sia afferenti alla stessa classe che a classi diverse, da parte della Dirigenza e/o dei responsabili orario, invita all'attenta lettura del presente documento a salvaguardia della propria professionalità.

Ricordiamo che sull'illegittimità di questa pratica, lesiva del diritto allo studio degli allievi diversamente abili, si sono espresse diverse fonti legislative. Riportiamo solamente quelle maggiormente inerenti ai casi in oggetto.

1. La Nota Ministeriale prot. 9839 dell'8 novembre 2010 afferma che «in caso di assenza temporanea del personale docente» si ha «l'obbligo di provvedere alla sostituzione di detto personale assente temporaneamente, prioritariamente con personale della scuola in soprannumero o con ore a disposizione o di contemporaneità non programmata in applicazione di quanto previsto dall'art. 28, commi 5 e 6, del CCNL/07 ed, in subordine, mediante l'attribuzione di ore eccedenti a personale in servizio e disponibile nella scuola fino ad un massimo di 6 ore settimanali oltre l'orario d'obbligo»; e che «al fine di garantire ed assicurare il prioritario obiettivo del diritto allo studio e della piena funzionalità delle attività didattiche, possono provvedere alla nomina di personale supplente in ogni ordine e grado di scuola anche nel caso di assenza del titolare per periodi inferiori a 5 giorni nella scuola primaria, come previsto dall'art. 28, c. 5 del CCNL e a 15 giorni nella scuola secondaria». La stessa Nota peraltro sottolinea inoltre che «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 non si possa far rientrare in quest'ultima fattispecie («casi eccezionali») l'utilizzo, continuo e assolutamente non giustificato dall'eccezionalità, che nelle nostre Istituzioni Scolastiche si fa di questa possibilità e che la Nota prescrive come extrema ratio, non dunque come strumento privilegiato di risoluzione del problema della sostituzione di docenti temporaneamente assenti. Va da sé infatti che nel momento in cui la Nota Ministeriale in chiusura recita «salvo casi eccezionali non altrimenti risolvibili», questa espressione sta a significare che:

- innanzi tutto il docente di sostegno non deve essere impegnato con il proprio alunno, poiché distoglierlo dalla sua attività didattica comporterebbe l'interruzione del suo pubblico servizio;
- deve inoltre trattarsi non solo di «casi eccezionali», ma questi devono essere pure «non altrimenti risolvibili». Ciò implica che non solo devono mancare altri docenti, curricolari o di sostegno, disponibili a svolgere sino a un massimo di sei ore in più di servizio, ma deve trattarsi di una circostanza del tutto irrisolvibile. Infatti ormai in base al D.M. 131/07 sulle supplenze, il Dirigente convoca i possibili supplenti presenti nelle graduatorie per e-mail o SMS sul cellulare e quindi nell'arco di breve tempo l'aspirante a supplenza può intervenire e assumere immediatamente l'incarico.

2. Non vale a tale proposito la pretesa impossibilità di nominare un supplente per effetto del combinato disposto dell'art. 1 comma 333 della legge 190/2014 (c.d. legge di stabilità) e della legge 107/2015 (c.d. "buona scuola"). Lo stesso art. 1 comma 333 della citata legge 190/2014 prevede comunque in ogni caso la possibilità di nominare un supplente qualora non sia possibile tutelare l'offerta formativa («Ferme restando la tutela e la garanzia dell'offerta formativa»). Con la recente nota n. 2116 del 30 settembre 2015 il Miur lo ha ribadito in modo molto netto: «Per quanto riguarda assenze del personale docente, si richiama l'attenzione su quanto già previsto dall'articolato della Legge sopra indicata al comma 333 in merito alla tutela e alla garanzia del diritto allo studio».

3. È questo dunque lo spirito della norma, che era già stato anticipato anche dal MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA - Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia - Ambito Territoriale per la Provincia di Bari nella nota prot. 76/1 del 04/05/2011, la quale sottolinea in maniera incontrovertibile anche «come l'integrazione costituisce un vero e proprio diritto soggettivo per i portatori di handicap, e dunque l'amministrazione non può comprimerlo o peggio disattenderlo, distraendo il docente di sostegno dalle sue funzioni istituzionali ed utilizzandolo per le supplenze nelle proprie o nelle altrui classi». La Nota sottolinea inoltre anche che «d'altro canto, è evidente che l'utilizzo di un docente di sostegno in supplenze si traduce nel privare l'alunno diversamente abile dell'apporto del "suo" insegnante specializzato – al quale ha pienamente diritto – con tutte le facilmente intuibili negative conseguenze sul piano dell'apprendimento. E 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, delle quali, si ricorda, in particolare, la n°80 del 26 febbraio 2010».

4. A ulteriore sostegno di quest'ultima interpretazione era intervenuta anche un'ulteriore nota del MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA - Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia - UFFICIO VII - Ambito Territoriale per la Provincia di Bari, Prot. n. 345, del 19/01/2011 la quale testualmente recita: «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). 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, mentre, come chiaramente indicato nella nota MIUR, Direzione Generale per il personale scolastico, Ufficio III, prot. n. 9839 dell'8 novembre 2010 [cfr. supra, n.d.r.] si può provvedere alla sostituzione del personale docente assente temporaneamente "con personale della scuola in soprannumero o con ore a disposizione o di contemporaneità non programmata in applicazione di quanto previsto dall'art. 28, commi 5 e 6 del CCNL ed, in subordine, mediante l'attribuzione di ore eccedenti a personale in servizio e disponibile nella scuola fino ad un massimo di 6 ore settimanali oltre l'orario d'obbligo». Ovvero: essendo quella dell'insegnante di sostegno un'attività programmata, l'insegnante di sostegno non può essere distolto dalla programmazione educativa deliberata dal Collegio dei docenti.

5. Del resto lo aveva chiarito anche la nota USR della Puglia dell'11/09/2008, ADODRPU prot. n.7938, quando affermava che «La legge n°104, nell'articolo 13, comma 6, fa riferimento alla "contitolarietà" dell'insegnante di sostegno nella classe in cui affianca l'alunno con disabilità. Tale disposizione assume una propria specifica valenza sul piano strettamente didattico, in vista del necessario raccordo tra il docente di sostegno e i docenti curricolari in sede di programmazione educativa e didattica: viene però mantenuta la distinzione tra i rispettivi compiti istituzionali».

6. È altresì da precisare che, pur trattandosi di direttive emanate da particolari Uffici Scolastici Regionali, esse rispecchiano i principi generali contenuti nella normativa nazionale e nella cultura dell'integrazione scolastica e quindi i principi in esse contenuti possono essere invocati dai genitori e dai docenti di qualunque altra Regione. È il principio delle stesse Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità (nota prot. n. 4274 del 4/08/2009), che già aveva chiarito come «l'insegnante di sostegno non può essere utilizzato per svolgere altro tipo di funzione se non quelle strettamente connesse al progetto d'integrazione, qualora tale diverso utilizzo riduca anche in minima parte l'efficacia di detto progetto».

7. Utilizzare un insegnante di sostegno in sostituzione di un collega assente, anche se nella stessa classe in cui il docente è contitolare, rientra pienamente anche in questa ultima fattispecie. In assenza dell'insegnante curricolare infatti il rapporto didattico soggettivo tra docente e studente diversamente abile non si interrompe. Il docente di sostegno può aver programmato un approfondimento, la preparazione a un compito scritto o a un'interrogazione orale; lo studente può esprimere bisogni e richieste didattiche particolari e maturate in un arco ristretto di tempo: attività che saranno precluse dall'utilizzo del docente di sostegno come sostituzione del collega curricolare.

8. Il MIUR - USR Lombardia, Ambito territoriale di Como ha emesso, a conferma dei pronunciamenti finora citati, un'ulteriore nota, la n. 7490 del 10-11-2017 che preclude definitivamente l'utilizzo degli insegnanti di sostegno per attività non connesse al suo profilo. La nota afferma a chiare lettere che il ruolo del docente di sostegno è sì quello di «contitolare della classe nelle attività didattiche, ma la cui funzione tipica è quella di supporto alla classe del disabile, dovendo proseguire tale funzione anche in caso di assenza del docente curricolare. Utilizzare dunque 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».

9. In conclusione, sarà opportuno anche citare la Nota 76/1 del MIUR - USR Puglia (Ambito territoriale per la Provincia di Bari) del 4 maggio 2011, 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 dell'insegnante di sostegno, la quale, in quel momento, stava effettuando una supplenza in sostituzione della collega curricolare assente». La Nota, richiamando tutte le fonti citate che proibiscono l'utilizzo inappropriato dell'insegnante di sostegno per la sostituzione dei colleghi curricolari assenti, pone in particolare evidenza «la particolare responsabilità alla quale andrebbe incontro l'insegnante di sostegno nell'ipotesi di infortunio ad un alunno portatore di handicap qualora [...] esso si verificasse mentre il docente stesso è impegnato nella sostituzione di un collega assente», 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». Onde evitare il ripetersi di tali episodi e a garanzia della responsabilità dei docenti per il sostegno, si suggerisce che, qualora un Dirigente Scolastico invii un docente per il sostegno in altra classe a svolgere supplenze, il docente stesso debba pretendere un ordine di servizio scritto. Ciò sia per dimostrare di non essersi arbitrariamente spostato dal posto di lavoro, sia per poter dimostrare l'illegittimità del provvedimento.

Quanto alla responsabilità, qualora un alunno della classe di titolarità subisca un infortunio durante l'ora in cui il docente è stato mandato a supplire in altra classe, se manca l'ordine di servizio scritto, il docente formalmente risulta presente nella classe di titolarità e quindi risponde contrattualmente per i danni subiti dall'alunno e per responsabilità extracontrattuale per i danni arrecati da un alunno ad altro alunno (art. 2048 del Codice Civile).

Pertanto, qualora il Dirigente Scolastico, o chi lo rappresenta, non voglia sottoscrivere l'ordine di servizio, il docente di sostegno può legittimamente rifiutarsi di eseguire l'ordine poiché esso, oltre che illegittimo, è anche lesivo della sua responsabilità personale.

Se invece il docente riceve l'ordine di servizio scritto dal Dirigente, può effettuare rimostranza ai sensi dell'art. 17 DPR 10/01/1957 n. 3. In caso di reiterazione da parte del Dirigente, il docente è tenuto a eseguire l'ordine di servizio prestando la supplenza richiesta ed eventualmente eccepire in seconda battuta sia a livello sindacale che a livello giuridico.

Ovviamente, in presenza e in esecuzione di un ordine di servizio scritto, il docente per il sostegno non è responsabile di eventuali danni prodottisi nella sua classe di titolarità, mentre lo è per quelli che si verificassero nella classe ove presta supplenza.

Cobas - Comitati di Base della Scuola di Ravenna