



N. 12 - 2025

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

DISEGNO DI LEGGE

AI SENSI DELL'ART. 99, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE

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

Approvato dall'Assemblea del 23 ottobre 2025

VISTO l'articolo 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL;



VISTO il Programma di Attività della XI Consiliatura approvato con voto unanime dell’Assemblea nella seduta del 22 novembre 2023;

VISTO il percorso istruttorio avviato dall’Osservatorio permanente per l’inclusione scolastica a partire dall’11 marzo 2024, volto alla definizione di una proposta normativa per la continuità didattica e la stabilizzazione dei docenti di sostegno, e le successive audizioni e consultazioni che hanno evidenziato la necessità di garantire formazione specialistica, cattedre dedicate e semplificazione degli strumenti di inclusione;

CONSIDERATO che nel 2025 il Tavolo tecnico ha definito, sulla base dei dati ISTAT e dei contributi delle parti sociali, le linee principali della proposta di legge in materia di inclusione scolastica, individuando interventi prioritari su formazione, classe di concorso per il sostegno, nomine tempestive e valorizzazione del personale docente;

RITENUTO opportuno intervenire con apposito disegno di legge per assicurare stabilità, qualità della formazione e continuità educativa a beneficio degli alunni con disabilità;

CONSIDERATO il lavoro preparatorio avviato dalla Commissione Politiche sociali, sviluppo sostenibile, terzo settore nella seduta del 12 giugno 2025 sulla proposta “*Disposizioni per la promozione della continuità didattica e la formazione specializzata dei docenti di sostegno*”;

DATO ATTO dell’approvazione da parte della Commissione Politiche sociali, sviluppo sostenibile, terzo settore del presente disegno di legge nella seduta del 13 ottobre 2025;

UDITA la relazione svolta dal Consigliere Vincenzo FALABELLA;

VISTO il verbale della seduta dell’Assemblea in data 23 ottobre 2025;

SENTITO il Segretario generale, Dott. Massimiliano Monnanni;

DELIBERA

ai sensi dell’articolo 10, lettera *i*), della legge 936/1986, l’approvazione dell’unito schema di legge recante “*Disposizioni per la promozione della continuità didattica e la formazione specializzata dei docenti di sostegno*”.



Relazione

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 (FISH), 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 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 insegnante 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 ridurre il ricorso a supplenze annuali e garantire la presenza



stabile di insegnanti specializzati lungo l'intero ciclo scolastico.

Accanto alla continuità del servizio, la proposta mira a elevare la qualità della formazione iniziale dei futuri insegnanti 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 coniungi conoscenza pedagogica e competenza operativa, attraverso attività laboratoriali, tirocinio e 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, la proposta di legge 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. La proposta prevede 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.

Il disegno di legge si articola in otto 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. Il piano, da attuarsi 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 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 assicura la continuità didattica, riconoscendo così la rilevanza pedagogica del rapporto instaurato con l'alunno. La norma 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 a favore dei docenti appartenenti alla classe di concorso per il sostegno didattico, che sarà formalmente riconosciuta nei successivi articoli del provvedimento. Gli incentivi, definiti con apposito decreto ministeriale, 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 per l'inclusione delle persone con disabilità, con una dotazione di settanta milioni di euro annui a partire dal 2026, incrementata

progressivamente a partire dall'anno successivo.

L'articolo 4 disciplina la durata minima della permanenza dei docenti specializzati nella scuola di assegnazione, stabilendo che, salvo 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 n. 107 del 2015, tutelando l'interesse dell'alunno e riconoscendo il valore educativo del rapporto costruito nel tempo. La disposizione prevede inoltre che un decreto ministeriale definisca 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 valutazione affidata a un dirigente tecnico dell'amministrazione scolastica, che provvede all'istruttoria e all'ascolto delle parti interessate. La norma introduce così un meccanismo di garanzia che tutela sia il diritto dell'alunno all'inclusione, sia la professionalità del docente, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza amministrativa.

L'articolo 5 interviene sulle procedure di nomina dei docenti per il sostegno, prevedendo che esse si avvino immediatamente al termine delle lezioni dell'anno scolastico e si concludano entro il



31 agosto, con la possibilità, nelle aree metropolitane, di proroga non oltre il 10 settembre. L'obiettivo è evitare ritardi nell'assegnazione dei 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 saranno definite con decreto ministeriale.

L'articolo 6 dispone che le norme relative allo *status* giuridico dei docenti di sostegno siano recepite nel Contratto collettivo nazionale di lavoro attraverso apposite sequenze contrattuali con le organizzazioni sindacali di categoria, assicurando coerenza tra disciplina legislativa e normativa contrattuale e 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 avranno il compito di curare la formazione iniziale e in servizio del personale scolastico, attraverso corsi di specializzazione, *master* e percorsi di aggiornamento destinati a docenti, dirigenti scolastici e personale amministrativo. L'istituzione delle Scuole di specializzazione consente di rendere stabile e programmata l'offerta formativa universitaria nel settore del sostegno. La direzione delle Scuole è affidata a professori ordinari di Didattica e Pedagogia speciale e i requisiti di accesso sono quelli previsti dal decreto legislativo n. 66 del 2017. Le Università che istituiscono tali Scuole potranno incrementare di una unità il proprio organico accademico per

garantire il corretto funzionamento dei corsi. Le risorse finanziarie necessarie, pari a dieci milioni di euro a partire dal 2028, sono poste a carico del Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità. Un decreto del Ministro dell'università, di concerto con il Ministro dell'istruzione e del merito, definirà le modalità operative di individuazione e funzionamento delle Scuole, i profili specialistici, gli obiettivi formativi e i percorsi didattici.

L'articolo 8 contiene le disposizioni finali sull'entrata in vigore della legge.



Disegno di legge

Articolo 1

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

1. Al fine di rafforzare la continuità didattica a favore degli alunni e alunne, studenti e studentesse 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 consente 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 (GPS).
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.



Articolo 2

(Limitazione della possibilità di passaggio da insegnante di sostegno a insegnante curriculare)

1. I docenti di ruolo specializzati per le attività di sostegno didattico, di norma, 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 a favore degli alunni e delle alunne con disabilità, come previsto 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. 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 secondo grado, l'incarico di supplenza è prorogato di un ulteriore anno. In caso di parità di punteggio nella relativa graduatoria con altro aspirante a supplenza



annuale, è riconosciuta priorità al docente che assicura la continuità didattica.

3. Nell'assegnare i docenti alle classi, i dirigenti scolastici sono tenuti a garantire la continuità didattica per gli alunni con disabilità, in conformità a quanto previsto dal 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 insegnante e alunno, tali da compromettere l'efficacia del percorso educativo e la qualità dell'inclusione scolastica, secondo le modalità previste dall'articolo 4, comma 4, della presente legge.

Articolo 3

(Misure incentivanti per i docenti appartenenti alla classe di concorso per il sostegno didattico)

1. Sono previste misure incentivanti a favore dei docenti appartenenti alla classe di concorso per il sostegno didattico agli alunni con disabilità, istituita ai sensi del successivo articolo 7.

2. Le misure di cui al comma 1 sono definite con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, da adottarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente



legge, sentite le organizzazioni sindacali di categoria.

3. Con il medesimo decreto di cui al comma 2, 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.

4. Le risorse finanziarie necessarie per l'attuazione delle misure di cui al precedente comma 1, pari a settanta milioni di euro annui a decorrere dall'anno finanziario 2026 e, progressivamente incrementabili di venti milioni di euro annui a partire dall'anno finanziario 2027, sono a valere sul Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'articolo 34, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69.

Articolo 4

(Definizione di una quota minima di permanenza nella scuola assegnata)

1. I docenti a tempo indeterminato specializzati per il sostegno didattico non possono, salvo deroghe connesse a situazioni di disabilità personale, assistenza a familiari in condizione di disabilità o comprovate esigenze di famiglia, fruire di operazioni di mobilità sino a quando



l'alunno con disabilità per il quale sono stati nominati non abbia 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 delle scuole secondarie di secondo grado.

2. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono definite 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 siano 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 sono tenuti a garantire la continuità didattica a favore degli alunni con disabilità.

4. 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 insegnante e 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, della sussistenza di un adeguato rapporto fiduciario ed educativo tra docente di sostegno, alunno e famiglia, quale condizione essenziale per la piena attuazione del Progetto Educativo Individualizzato (PEI). La presente disposizione è finalizzata a garantire il diritto dell'alunno con disabilità a un percorso formativo personalizzato e inclusivo in attuazione dei principi sanciti dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e dalle successive disposizioni in materia di inclusione scolastica.

Articolo 5

(Procedure di nomina)

1. Le procedure di nomina dei docenti per le attività di sostegno didattico, sia a tempo indeterminato che 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 stesse procedure devono concludersi 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, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono definite le tempistiche e le modalità di svolgimento delle procedure di mobilità professionale.

Articolo 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 mediante apposite sequenze contrattuali, da definire con le organizzazioni sindacali di categoria.

Articolo 7

(Istituzione delle Scuole di specializzazione per il sostegno didattico e per l'inclusione scolastica)

1. Presso i Dipartimenti di Scienze della formazione delle università italiane afferenti alla Conferenza universitaria nazionale di scienze della formazione (CUNSF) sono istituite, su proposta dei singoli atenei e previa verifica del possesso dei requisiti di



cui al successivo comma 3, le “Scuole di specializzazione sui bisogni educativi speciali” (di seguito anche definite “Scuole di specializzazione”).

2. Le Scuole di specializzazione curano la formazione iniziale e quella 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 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. I requisiti di accesso alle Scuole di specializzazione sono fissati all'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 indicate al comma 3, lettera *a*).

7. Per l'attuazione del presente articolo, a decorrere dall'anno 2028, sono stanziati dieci milioni di euro annui a valere sul Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'articolo 34, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69. Le risorse sono equamente ripartite tra spese di funzionamento e spese per il personale docente delle università.



8. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'istruzione e del merito, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definite le modalità di individuazione e di funzionamento delle Scuole di specializzazione di cui al presente articolo, i profili specialistici, gli obiettivi formativi e i relativi percorsi didattici.

Articolo 8
(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana.

2. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Villa Lubin – Viale David Lubin, 2 – 00196 Roma

Centralino (+39) 06.3692.1

segreteria.presidenza@cnel.it

segreteria.generale@cnel.it

protocollo@postacert.cnel.it

www.cnel.it