



## AUDIZIONE

### DDL S. 236

**“Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n.104, e al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, concernenti l’introduzione del profilo professionale dell’assistente per l’autonomia e la comunicazione nei ruoli del personale scolastico”**

In relazione al Disegno di legge AS 236 “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, concernenti l'introduzione del profilo professionale dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione nei ruoli del personale scolastico” si mettono in evidenza alcuni aspetti su cui si invitano le Commissioni che dovranno procedere all'esame della proposta ad avviare gli opportuni approfondimenti di merito.

In premessa: lavorare in favore dell'inclusione scolastica di ragazzi e ragazze con certificazione richiede necessariamente di lavorare all'interno e insieme ai contesti della classe e al complesso sistema di relazioni in esso presente, anche all'esterno della scuola, nel territorio, nelle comunità e in relazione al progetto di vita dei ragazzi. Sulla base di questa premessa, si analizza di seguito il ruolo della cooperazione sociale e del terzo settore al sistema dell'inclusione scolastica, una serie di dati ISTAT e i contenuti del disegno di legge.

### 1. Il Ruolo della cooperazione sociale e del terzo settore nell'assistenza ai disabili

- Le cooperative sociali e i loro lavoratori in questi ultimi 30 anni sono state impegnate non solo a svolgere il servizio di assistenza in un quadro che ha visto una serie di cambiamenti e novità da un punto di vista dell'organizzazione della scuola, ma anche al fianco delle famiglie a fronte di una profonda trasformazione culturale nella nostra società. La cooperazione sociale, ed il terzo settore in generale, sono stati un **fattore di coordinamento tra i diversi soggetti che sono chiamati ad intervenire** per la propria funzione, siano essi servizi territoriali, sanitari e sociali, essendo chiamata la cooperativa sociale già ingaggiata anche dai servizi territoriali a volte anche già a domicilio dell'alunno stesso e, quindi, già conosciuto. La cooperazione sociale si propone, stante la centralità della persona e del territorio, di rispondere ai bisogni di questi attraverso il lavoro dei propri operatori.
- In questo contesto i bisogni degli alunni e delle loro famiglie, sono stati perseguiti anche attraverso il **principio della libertà di scelta**, così come avviene laddove l'ente locale, proprio per evitare il fenomeno delle discontinuità assistenziale, ha non solo adeguato correttamente le tariffe del costo del lavoro ma la ha anche posto in accreditamento dando libertà di scelta al cittadino di poter scegliere il servizio migliore e adeguato alle concrete esigenze (in alcune regioni si chiamano anche assistenti ad personam). Tra l'altro nel caso in cui si è attuato l'accreditamento, il servizio, è rivolto, tramite l'ente locale, anche alle scuole paritarie che è un aspetto nella previsione di proposta di legge che sembra essere non considerato.
- **L'efficienza nella gestione ed esecuzione del servizio, unitamente alle specificità proprie della cooperazione sociale, permette di fornire risposte adeguate, tempestive e mirate per ogni tipo di disabilità**, grazie a procedure più snelle, rapide e flessibili, non ipotizzabili nella Pubblica Amministrazione e grazie alla disponibilità all'interno di ciascun organismo del Terzo Settore di equipe multidisciplinari (Psicologi, Pedagogisti, Assistenti Sociali, ecc..). La cooperazione sociale, inoltre, è in grado di rispondere in maniera efficace al fabbisogno di ogni alunno, con tempi di attivazione immediati dell'assistenza. L'esperienza di questi anni ed in particolare dei tempi di assegnazione dell'Insegnante di sostegno, rende evidente l'importanza del servizio svolto dagli Enti del Terzo Settore in tal senso!
- La cooperazione sociale nell'esecuzione del servizio assistenziale agli alunni garantisce una **formazione continua** con fondi interprofessionali senza ulteriori oneri per lo Stato sia specialistica, sia in ambito socio-educativo.

- Nel disegno di legge, non si tiene inoltre conto che è necessaria l'integrazione con ulteriori figure professionali, che finora sono state garantite della cooperazione sociale che è necessaria al loro coordinamento essendo indispensabile un'organizzazione delle attività, fondamentale per la realizzazione di un servizio di qualità e per una reale e concreta integrazione ed inclusione, che preveda, come ovvio, **la conoscenza del contesto socio-educativo del territorio ed il pieno coinvolgimento di tutte le realtà della comunità di riferimento** (Scuola, Enti Locali, ASL, Enti del Terzo Settore, Lavoratori e soprattutto le Famiglie). Le figure di coordinamento svolgono infatti la funzione di connettore tra tutti i soggetti che nell'integrazione e inclusione sono coinvolti.
- **L'efficienza nella gestione ed esecuzione del servizio, deve prevedere anche la disponibilità di equipe multidisciplinari** (psicologi, pedagogisti, assistenti sociali, educatori ecc..) capaci di fornire risposte adeguate, tempestive e mirate per ogni tipo di disabilità e di sostituti, necessari in ogni plesso scolastico (nel numero di almeno il 20%), per le sostituzioni in caso di malattia, maternità, permessi e assenza a vario titolo, in quanto la supplenza deve essere garantita da figure che abbiano già instaurato con l'alunno un rapporto di conoscenza e di fiducia. Tale percorso si rende virtuoso nel dettame costituzionale della sussidiarietà e quindi col pieno coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore.

**E', pertanto, nel garantire gli adeguati fondi agli Enti Locali e con l'adozione di criteri omogenei per tutto il Territorio Nazionale e invitando gli enti locali ad usare i modelli virtuosi, che si garantisce un servizio corretto ed una vera e piena inclusione.**

## **2. I Dati**

Prima entrare nel merito della proposta di legge, sottolineiamo l'importanza di riflettere su alcuni dati a partire da quelli dell'ISTAT nelle rilevazioni sull'inserimento degli oltre 300 mila alunni con disabilità nelle scuole. Infatti, in estrema sintesi, la proposta all'esame vuole puntare sul modello adottato per gli insegnanti di sostegno.

Ogni anno gli insegnanti di sostegno vengono assegnati con gravi ritardi; il rischio che anche l'assistente educativo subisca gli stessi ritardi, con la conseguenza che il minore con disabilità si trovi per qualche mese a frequentare la scuola (o anche a non poterla frequentare) perché non è avvenuta l'assegnazione.

Dei 207mila gli insegnanti per il sostegno impiegati nelle scuole italiane nell'anno scolastico 2021/2022 **più di 70mila (il 32%) sono stati selezionati dalle liste curricolari, si tratta cioè di insegnanti che non hanno una formazione specifica ma vengono impegnati nelle classi frequentate da alunni con disabilità per far fronte alla carenza di figure specializzate.** All'insufficienza di insegnanti con formazione specifica si affianca spesso un **ritardo nell'assegnazione**: a un mese dall'inizio della scuola, infatti, circa il 14% degli insegnanti per il sostegno non risulta ancora assegnato. Un'ulteriore criticità, su cui si evidenzieranno successivamente alcuni dati, riguarda la **discontinuità nel rapporto tra docente per il sostegno e alunno a causa dei numerosi cambi d'insegnante** che avvengono non solo nel corso dell'anno, ma durante l'intero ciclo scolastico. Ciò impedisce agli insegnanti di instaurare un rapporto di fiducia con l'alunno e di svolgere la propria attività nell'ambito di un progetto educativo più ampio finalizzato all'inclusione e alla valorizzazione delle attitudini, secondo una logica di sviluppo progressivo.

**Nello specifico dei 60mila assistenti all'autonomia e alla comunicazione, dai dati Istat emerge una marcata disparità nel rapporto alunno/assistente** pari a 4,6 a livello nazionale. Nel Mezzogiorno, dove gli assistenti sono meno, il rapporto cresce a 5,4, con punte massime in Molise e in Campania dove supera, rispettivamente, la soglia di 9 e 15 alunni con disabilità per ogni assistente. La presenza di assistenti aumenta invece nelle regioni del Centro e del Nord (con un rapporto rispettivamente di 4,1 e 4,3 alunni per assistente) mentre Lombardia e Marche registrano il rapporto più basso (rispettivamente 3,2 e 2,9).

**Pertanto, è in questo quadro che si inserisce la proposta, ricalcando un sistema che dagli esiti che emergono dall'ISTAT a livello nazionale non si è riusciti a gestire efficacemente.**

**In relazione alla lettura del contesto attuale bisogna considerare la crescita esponenziale dei minori che hanno diritto all'assistenza educativa a fronte delle modifiche normative.** Dal 2012 ad oggi il servizio di educativa scolastica per l'inclusione viene rivolto sempre più spesso ad alunni che non hanno una certificazione ex Legge 104/1992, ma che hanno un diritto in quanto portatori di Bisogni Educativi Speciali (BES), secondo le indicazioni della Legge 170/2010. Questi alunni possono, dunque, usufruire di interventi educativi, di assistenza e supporto -anche in casi in cui non è prevista la figura dell'insegnante di sostegno- sia individualmente che in piccolo gruppo.

### **3. Osservazioni al disegno di legge**

Rispetto al contenuto del disegno di legge, si mettono in evidenza tre questioni inerenti: il quadro delle **competenze costituzionali, i finanziamenti e le modalità applicative.**

- **Le competenze nel quadro costituzionale e del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale.** Il Disegno di legge modifica le previsioni della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in particolare in relazione alla previsioni dell'articolo 13, comma 3, della stessa legge che stabilisce "l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione". Senza entrare nel dettaglio delle riforme che si sono susseguite negli ultimi anni, si evidenziano di seguito alcuni aspetti della disciplina vigente.

A seguito della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, la materia, ai sensi dell'art. 117, è in larga misura soggetta alla legislazione regionale e la disciplina delle attività di assistenza agli alunni con disabilità può essere infatti ricondotta al comparto dei servizi sociali, di competenza esclusiva delle regioni. Allo Stato residua, oltre alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, il loro finanziamento. E non si può, non evidenziare in questo contesto, che i finanziamenti dello Stato non sono stati adeguati agli obiettivi.

Inoltre, l'articolo 14 della legge 328/2000 affida ai comuni anche la realizzazione di progetti individuali per le persone disabili per la realizzazione della piena integrazione nell'ambito familiare e sociale nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica, professionale o del lavoro ed analoghe previsioni sono state dettate dall'articolo 13 del D.Lgs. 18 ottobre 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale stabilisce che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano i servizi alla persona.

Poi, il Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 66 "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107" stabilisce che gli Enti locali, nel rispetto del riparto delle competenze previsto dall'articolo 1, comma 85 e seguenti, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dall'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili gli interventi necessari per garantire l'assistenza per l'autonomia e per la

comunicazione personale, inclusa l'assegnazione del personale, come previsto dall'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in coerenza con le mansioni dei collaboratori scolastici di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), del presente decreto”.

**Da questa sintetica rappresentazione del quadro delle competenze istituzionali, i contenuti del disegno di legge non appaiono conformi al dettato costituzionale ed al quadro legislativo vigente.**

**In secondo luogo, su questo punto vogliamo anche sottolineare come la proposta mal si concili con i principi di sussidiarietà orizzontale e verticali di cui all'art. 118 della Costituzione.** Come già messo in evidenza la proposta di legge non solo non si coordina con sistema di gestione e governance dei servizi di welfare territoriali ma non prevede nessun coinvolgimento delle comunità locali e delle reti del terzo settore.

- **Le risorse e la copertura finanziaria.** In relazione all'introduzione nell'organico del personale scolastico la figura dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione si rileva che il disegno di legge non prevede nessuna quantificazione e stanziamento di risorse.

Sul punto, inoltre, per sollecitare una riflessione sull'opportunità di puntare sull'adeguato finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni a livello nazionale, si evidenzia che l'ultimo “Riparto per l'anno 2021 del contributo alle regioni a statuto ordinario e agli enti territoriali che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali” di cui al relativo Fondo ha assegnato complessivamente un contributo di 100 milioni di euro, erogato a favore delle regioni a statuto ordinario, che, secondo la tabella allegata al decreto, provvedono ad riattribuirlo agli enti territoriali che hanno sostituito le province ed esercitano effettivamente le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali. Tale contributo è da considerarsi integrativo rispetto alla copertura finanziaria prevista nelle disposizioni regionali attinenti alle funzioni non fondamentali delle province e città metropolitane.

- **Modalità applicative. Gestione e governance.** Nello specifico del disegno di legge, gli articoli 1 e 2 modificano alla legge n. 104 del 1992 e al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, introducendo la figura dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione nell'organico del personale scolastico, con l'attribuzione esclusiva in capo al Ministero dell'istruzione e del merito delle relative competenze. L'articolo 3 definisce la procedura di stabilizzazione del personale che già svolge l'attività da diversi anni, prevedendo l'indizione su base regionale di un concorso per titoli ed esami. In questo quadro sulla base delle osservazioni precedentemente messe in luce non emerge come sulla base della proposta debba essere organizzato il servizio, a chi spetti la gestione dello stesso e il coordinamento delle figure professionali, come si garantisca un'assistenza puntuale e specifica in base alle esigenze degli studenti, come si pensa di rendere disponibili le altre figure professionali necessarie e come si coordina con gli altri servizi territoriali.

#### **4. Proposte**

- Sulla figura dell'assistente educativo nelle scuole c'è grande disparità tra le Regioni e, spesso, anche all'interno delle stesse regioni. E' opportuno costruire Linee Guida, di concerto con le Regioni valorizzando le buone prassi territoriali, che definiscano il profilo professionale, le competenze, a chi si rivolgono, come devono lavorare in sinergia con l'insegnante di sostegno,

con le/gli insegnanti e con tutta la classe, con gli altri servizi territoriali pubblici e del terzo settore, etc.

- E' ineludibile il problema delle risorse e del loro utilizzo oltre che efficace, efficiente nell'ottica dell'alunno. E' necessario trasferire maggiori risorse agli enti locali.
- Oltre, ai minori con disabilità fisica o sensoriale che hanno bisogno dell'assistenza educativa o dell'assistente alla comunicazione, bisogna anche considerare i minori con BSE, DSA, autismo, altre fragilità per le quali oggi viene richiesta l'assistenza scolastica.
- Bisogna avviare un lavoro di qualificazione e riconoscimento professionale a fronte di un lavoro che richiede competenze specifiche di tipo educativo e specialistiche per incontrare i bisogni di ogni alunno.
- In relazione all'affidamento di questi servizi bisogna puntare sulla qualità, sulla sostenibilità del servizio e sulla adeguata retribuzione dei profili professionali richiesti e definiti dal CCNL più rappresentativo che è quello firmato dalle organizzazioni dell'Alleanza delle cooperative sociali italiane con i sindacati confederali. Il servizio di educativa scolastica per l'inclusione, nella sua evoluzione descritta nei paragrafi precedenti, richiede infatti una varietà di attività che si traducono in un quadro economico composito: attività diretta dell'operatore con i beneficiari, attività di programmazione, lavoro dell'ente di riferimento per l'organizzazione del lavoro dell'operatore e a supporto della qualità degli interventi erogati (selezione e abbinamento del personale migliore per le diverse situazioni ed esigenze, sostituzioni del personale in caso di assenza, organizzazione di momenti di equipe, supervisione e formazione dedicati agli operatori, gestione amministrativa del servizio, utilizzo di strumentazioni e materiali per gli interventi).