

1ª GIORNATA FORMATIVA NAZIONALE

La Legge delega sull'Inclusione: stato dell'arte e proposte operative

Fondazione 'Ernesta BESSO'
Largo di Torre Argentina, 11 Roma
15 novembre 2016 ore 9.00-18.00

Gruppo n. 6

Una normativa nazionale per gli Assistenti specialistici, comunicazione, di base e AEC”

Il Gruppo di lavoro riunitosi in data 15/11/2016 presso i locali della “Fondazione E. Besso” in occasione della 1ª Giornata formativa su “La Legge delega sull'Inclusione: stato dell'arte e proposte operative” sottopone all'attenzione dell'onorevole Ministro dott.ssa Stefania Giannini le seguenti considerazioni sull'argomento in oggetto

Parlare dell'**Assistente per l'autonomia e la comunicazione**, conosciuto anche con la più breve locuzione “**assistente alla comunicazione**” ma anche con l'acronimo “**AEC**”, non è un compito facile, sia per la perdurante incompletezza dei riferimenti normativi – ancora oggi, infatti, non si rinviene una disciplina uniforme e completa che ne regoli il profilo giuridico e professionale – sia per la grave crisi economica attraversata dal nostro paese, i cui riflessi più immediati si sono avvertiti proprio nei comparti del welfare, della scuola e del lavoro che, come è facilmente comprensibile, hanno molto a che vedere con un operatore inserito in ambito scolastico con funzioni di mediazione, assistenza e integrazione.

L'analisi del profilo di questa figura – volta da un lato a coglierne appieno le luci e le ombre, dall'altro a identificare i soggetti beneficiari del servizio e quelli tenuti, invece, alla sua attivazione e al suo finanziamento – non può prescindere dalle norme di legge che, in modo diretto o tangenziale, riguardano gli ambiti che ci accingiamo a sondare, permettendo di formulare alcune riflessioni.

Con questa finalità, la prima disposizione da prendere in considerazione è senza dubbio **l'art. 13, comma 3 della legge 104/1992** la quale prevede testualmente che *“nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616 e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati”*.

Dalla norma appena ricordata si possono desumere alcuni punti importanti e precisamente:

- la 104/1992, in linea con la sua natura di legge quadro, non delinea il profilo giuridico e professionale dell'assistente alla comunicazione, né provvede alla regolamentazione delle modalità e degli strumenti operativi, ma stabilisce fondamentalmente dei principi generali;
- la figura dell'Assistente per l'autonomia e la comunicazione, sebbene tradizionalmente prevista per studenti con handicap sensoriali non può essere esclusa – anzi, deve essere accordata – anche in presenza di altre disabilità (fisiche o psicofisiche) che comportino un handicap nella sfera dell'autonomia, della comunicazione e della relazione;
- l'obbligo di erogare il servizio è posto a carico degli enti locali ma, al tempo stesso, il legislatore non identifica con precisione quale fra questi sia tenuto all'adempimento.

Previsione altrettanto importante è, poi, quella contenuta nell'**art. 12, comma 3 della stessa legge 104**

“l’integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell’apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione” non solo per il fatto che questa delinea una scuola intesa come luogo di apprendimento, integrazione sociale e formazione della soggettività, ma anche per il rilievo attribuito, nell’integrazione, agli aspetti comunicativi e relazionali che giocano un ruolo particolarmente delicato nell’abbattimento dell’handicap.

Sempre sul piano del diritto interno è importante richiamare gli **artt 3, 34 e 38 comma 3 della nostra Carta costituzionale** che sanciscono i principi del libero accesso all’istruzione, della sua gratuità ed obbligatorietà, il divieto di ogni discriminazione e il riconoscimento del diritto all’educazione, all’integrazione scolastica e all’avviamento professionale dei disabili.

Per quanto attiene infine al diritto internazionale, non può essere tralasciato l'**art. 24 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità**, approvata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, la quale rappresenta il trattato più recente e completo su questo tema e, di fatto, vincola il nostro legislatore che ne ha autorizzato la ratifica con **legge 18/2009**.

Proprio l'**art. 24** contiene alcune importanti disposizioni che garantiscono l’istruzione e l’integrazione degli studenti disabili come diritti fondamentali prescrivendone, da parte degli stati, la piena realizzazione senza discriminazioni e su base di pari opportunità.

Anche per il diritto internazionale, quindi, il parlamento italiano e l’amministrazione scolastica non possono “limitarsi” a riconoscere sulla carta tale diritto, ma devono garantire l’effettività del suo esercizio attraverso la predisposizione di interventi legislativi, provvedimenti amministrativi, scelte politiche, risorse finanziarie e, non da ultimo, servizi specifici per l’abbattimento delle barriere che si frappongono alla sua piena attuazione, comprese quelle nella sfera della comunicazione.

In questa direzione, dunque, si colloca appieno la previsione da parte del legislatore del 1992 di un operatore come l'**Assistente per l’autonomia e la comunicazione**, del quale ci apprestiamo a definire meglio i contorni, il cui inserimento nel circuito scolastico tuttavia ancora oggi, in molti casi, è rimesso alla mera discrezionalità degli enti locali che, negandone l’attivazione o erogando il servizio per un numero di ore del tutto insufficiente, si trincerano dietro interpretazioni restrittive della normativa vigente, oppure adducono esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Importante quindi la **sentenza della Corte costituzionale 80/2010** la quale afferma che *“[...] al pari di quanto ritenuto in riferimento all’attività di sostegno, si deve ritenere che le difficoltà finanziarie dell’ente locale non possano presentarsi come ostative all’espletamento di un servizio volto ad assicurare un diritto incompressibile all’integrazione, all’educazione e all’istruzione del disabile con connotazione di gravità ex art. 3 comma 3 l. 104/1992”*.

Nell’introduzione del paragrafo abbiamo detto che la legge-quadro sull’handicap non traccia il profilo giuridico e professionale dell’assistente alla comunicazione, né si rinvengono, successivamente al 1992, leggi nazionali/regionali o regolamenti in materia. Non è quindi agevole individuare il ruolo e le funzioni di questo operatore, tanto più che, in assenza di dati normativi circostanziati e a fronte di una crescita esponenziale delle richieste del servizio da parte delle famiglie e degli istituti scolastici in molte regioni del nostro paese, si è assistito al proliferare di percorsi formativi, profili contrattuali e perfino denominazioni.

Una delle prime difficoltà nel cercare di definire il raggio d’azione e i compiti della figura individuata dall’art. 13, comma 3 è quella relativa alla sua distinzione rispetto ad altre parimenti coinvolte nell’assistenza e nell’integrazione degli studenti disabili. Se da un lato, infatti, dovrebbe essere abbastanza intuitiva la differenza fra il docente di sostegno – insegnante specializzato inquadrato nei ruoli del ministero a cui sono demandate funzioni prettamente educativo-didattiche – e l’Assistente per l’autonomia e la comunicazione – non ascrivibile al personale docente e con compiti di mediazione e assistenza nei processi di autonomia, comunicazione e integrazione – assai più complicato risulta ancora oggi discriminare il ruolo di quest’ultimo operatore da quello di altre

figure che nel tempo gli Enti Locali hanno inserito nella scuola e si sono sovrapposte quali **Personale Educativo Assistenziale (PEA)**, **Operatori Socio Educativi (OSE)**, **Assistente Educativo Culturale (AEC)**, **Assistenti alla Comunicazione (ASCO)**, **Assistenti all'Autonomia e alla Comunicazione (ASACOM)**, **Educatori scolastici**, **Lettori**, solo per fare alcuni esempi. Per quanto poi riguarda la formazione, essa va dal solo diploma di licenza media al titolo di operatore socio-sanitario, da poche ore di formazione sulle disabilità a qualifiche professionali altamente specializzanti, a master e quant'altro.

A questa confusione, non di rado, hanno contribuito i servizi sanitari preposti alla stesura delle diagnosi funzionali e perfino, in alcuni casi, le decisioni della giurisprudenza che, rispettivamente, nel segnalare alla scuola la necessità del coinvolgimento di determinate figure professionali, o nel riconoscerne il diritto all'assegnazione hanno sovrapposto i diversi profili dall'assistenza di base a quella specialistica.

Sul punto soccorre la nota del **MIUR n. 3390 del 30 novembre 2001** la quale precisa che: *“l'assistenza di base consiste in una serie di competenze utili a rendere possibile all'alunno disabile la vita a scuola, in relazione all'autonomia corporea, di movimento e di relazione”*. Essa – qualificata anche come *“assistenza igienico-personale”* o *“assistenza materiale”* – è fornita dai collaboratori scolastici che abbiano partecipato ad appositi corsi di formazione, è *“di competenza della scuola e va intesa come il primo segmento della più articolata assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale prevista dall'art. 13, comma 3, della legge 104/92”*.

L'assistenza specialistica (detta anche *“assistenza specialistica ad personam”* o, più semplicemente, *“assistenza ad personam”*), invece, è di competenza dell'ente locale; la nota ministeriale afferma infatti che:

“rimane all'ente locale il compito di fornire l'assistenza specialistica da svolgersi con personale qualificato sia all'interno che all'esterno della scuola, (protocollo d'intesa del 13/9/2001) come secondo segmento della più articolata assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale prevista dall'art. 13, comma 3, della legge 104/92, a carico degli stessi enti. Si tratta di figure quali, a puro titolo esemplificativo, l'educatore professionale, l'assistente educativo, il traduttore del linguaggio dei segni o il personale paramedico e psico-sociale (proveniente dalle ASL), che svolgono assistenza specialistica nei casi di particolari deficit”.

Possiamo dunque affermare che l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione a carico degli enti locali è un'assistenza specialistica svolta, da personale qualificato, ad personam, rivolta cioè al singolo alunno e non solo in presenza di deficit uditivi o visivi – come per molto tempo è stata intesa e tradotta nella prassi – ma anche in relazione a disabilità fisiche e psicofisiche, in linea con il disposto del citato art. 13, comma 3 e con l'interpretazione che della stessa norma ha dato in più occasioni la giustizia amministrativa.

Le prime disposizioni da tenere in considerazione a questo proposito sono gli **artt 42 e 45 del D.p.r. 616/1977** (richiamato dallo stesso art. 13, l. 104/1992), ai sensi dei quali *“le funzioni amministrative relative all'assistenza scolastica concernono [...] fra l'altro [...] l'assistenza ai minorati psico-fisici [...]”*; ed ancora

“le funzioni amministrative indicate nell'art. 42 sono attribuite ai comuni che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale”.

A tali norme, tuttavia, si faceva riferimento prima dell'emanazione del **decreto legislativo 112/1998 il quale, ex art. 139, lettera c**, prevede che

“i compiti e le funzioni concernenti i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola”.

Il problema non è però così semplicemente risolto, in quanto la disciplina appena ricordata va poi messa in relazione con quella dettata dal legislatore (nazionale e regionale) anche con specifico riferimento ai disabili sensoriali. In sintesi, dunque, per individuare con certezza l'ente locale tenuto a fornire l'**Assistente per l'autonomia e la comunicazione**, non sarà sufficiente guardare solo al grado di scuola frequentato dallo studente disabile, ma occorrerà anche verificare

se, in relazione al tipo di disabilità dell'alunno, la legge preveda o meno delle attribuzioni specifiche.

È il caso, ad esempio, della **legge della regione Lazio 14/1999** ai sensi della quale (**art. 150**)

“[...] le province esercitano [...] le funzioni ed i compiti amministrativi attribuiti dallo stato e dalla presente legge, concernenti: a) l'assistenza ai ciechi ed ai sordomuti, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 9 [...]”.

Pertanto, nel caso del Lazio così come in quello di altri territori con analoga normativa regionale, la questione nella prassi veniva, di regola, risolta in questo modo:

- se l'**Assistente per l'autonomia e la comunicazione** era richiesto per un alunno con una disabilità diversa da quella sensoriale, l'individuazione dell'ente locale tenuto ad erogare e finanziare il servizio sarebbe stata effettuata con riferimento al grado di scuola frequentato dallo studente (il comune per la scuola dell'infanzia e per tutte le scuole del primo ciclo e la provincia per la scuola secondaria di secondo grado);

- se, invece, l'**Assistente per l'autonomia e la comunicazione** era richiesto per un alunno con disabilità sensoriale, sarebbe stata la provincia ad essere tenuta a questo adempimento, indipendentemente dal grado di scuola frequentato dallo studente. **Nota: in questo caso negli Istituti Comprensivi non è infrequente la co-presenza delle due figure di assistenza, ovvero l'AEC e l'Assistente per l'autonomia e la comunicazione.**

Tutto ciò ha funzionato sino all'entrata in vigore della **legge Delrio** (Legge n. 56 del 7 aprile 2014 *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*) che ha ridisegnato confini e competenze dell'amministrazione locale e in concreto ha fatto saltare tutto il sistema amministrativo che regolava l'assegnazione della risorsa creando non pochi problemi alle famiglie e alle scuole.

Durante lo scorso anno scolastico 2015-2016 il **Senato** ha approvato in via definitiva la **legge di Stabilità 2016**, che è stata pubblicata in Supplemento Ordinario n. 70 alla Gazzetta Ufficiale Serie Generale del 30 dicembre 2015, n. 302. La Legge ha diversi commi in cui si prendono in esame le problematiche delle persone disabili, ma qui ci soffermiamo in particolare sul **comma 947**, relativo *«all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali»*, prevista dalla Legge 104/1992. Tale comma riguarda proprio la figura dell'Assistente per l'autonomia e la comunicazione. La Legge di Stabilità 2016 viene a porre in capo alle Regioni le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale, tranne nel caso in cui le Regioni stesse non abbiano già provveduto a trasferire tali competenze in capo alle Città metropolitane o ai Comuni e prevede anche un contributo che dovrà essere ripartito tra tutti gli Enti territoriali interessati.

In conclusione emerge, sia dalla lettura dei documenti nazionali che di quelli locali, che rimangono ancora irrisolti i nodi di fondo, quali la frammentarietà:

- della denominazione, perché si continua ad utilizzare più nomi per la stessa figura indicata all'art. 13, comma 3 della legge 104/1992;
- del profilo professionale, perché, per esempio, nonostante l'esistenza del documento della Regione Lazio inserito nel repertorio delle competenze e dei profili formativi sulla figura professionale di *“Operatore Educativo per l'Autonomia e la Comunicazione”* le mansioni continuano a dipendere dal singolo ente locale;
- del percorso formativo, perché ad oggi nonostante il profilo formativo della figura professionale di *“Operatore Educativo per l'Autonomia e la Comunicazione”* indicato dalla Regione Lazio non esiste nulla di condiviso, anche se sappiamo che

- l'**ENS** ha pubblicato nel 2014 un POF che ha cercato di fare chiarezza sui percorsi formativi specificando anche i ruoli professionali. Nello specifico, il **Corso per Assistente alla Comunicazione** dura complessivamente **520 ore** e i requisiti d'ammissione al corso sono il diploma di scuola secondaria di secondo grado; se corsista udente: attestato del corso di LIS di 3° livello ENS (o titolo equipollente); se corsista sordo: competenza linguistica di LIS; superamento di

specifico test d'ammissione. A Roma è possibile formarsi presso il Gruppo Silis (<http://www.grupposilis.it/index.php/come-isciversi-corso/31-assistenti-alla-comunicazione-udenti-e-sordi>) e presso l'Istituto statale sordi (<http://www.issr.it/CORSO-DI-ASSISTENTI-ALLA-COMUNICAZIONE.html>);

- l'**UICI** attraverso l'**IRIFOR** (<http://formazione.iriformc.it/moodle/>) ha creato due Albi Professionali a cui si accede per titoli ed esami al fine di garantire l'individuazione di personale con competenze e conoscenze tiflodidattiche per il sostegno nell'istruzione e nell'educazione dei disabili visivi, acquisite attraverso la frequenza di specifici corsi e/o ottenute con attività di sostegno a disabili visivi "sul campo": l'**Albo Operatori tiflogici** riservato ai diplomati e l'**Albo Educatori Tiflogici** riservato ai laureati. Il corso "**Tiflogia per l'inclusione scolastica**" si svolge on line e dura **600 ore**.

- la Scuola del Sociale Agorà della **Città Metropolitana di Roma Capitale** ha svolto nell'a.s. 2015-2016 il percorso formativo "**Acquisizione di competenze per l'attività di assistente educativo culturale**". Obiettivo del corso era migliorare le competenze di chi nell'ambito di servizi socio-educativi e culturali svolge o è interessato a svolgere attività per lo sviluppo delle potenzialità di alunni con disabilità. Il corso gratuito della durata di **80 ore** era destinato a diplomati e laureati. (<http://www.capitalelavoro.it/bando-per-lammissione-di-n-20-partecipanti-al-percorso-formativo-acquisizione-di-competenze-per-lattivita-di-assistente-educativo-culturale/>)

- la **Regione Lazio e la Città Metropolitana di Roma** hanno indetto per l'a.s. 2016-2017 il bando di selezione per l'ammissione al corso di qualifica professionale per la figura professionale di '**Operatore educativo per l'autonomia e la comunicazione**' della durata di **300 ore** (http://romalabor.cittametropolitanaroma.gov.it/sites/default/files/BANDO_CORSO_op_educativo_autonomia_educazione.pdf)

In realtà esistono molti altri corsi, alcuni interni alle stesse Cooperative altri organizzati da esterni, per esempio

- il Corso per "**Assistente Educativo Culturale (AEC)**" organizzato da **Minerva Sapiens** (<http://www.minervasapiens.it/site/corso-per-assistente-educativo-culturale-aec/>) della durata di **50 ore**;

- il Corso per "**Operatore Educativo per l'autonomia e la comunicazione**" sempre organizzato da **Minerva Sapiens** (<http://www.minervasapiens.it/site/operatore-educativo-per-lautonomia-e-la-comunicazione/>) della durata di **300 ore** e autorizzato dalla stessa Regione Lazio proprio in virtù della presenza di questa figura all'interno del repertorio regionale.

Non possiamo quindi che confermare che in assenza di dati normativi circostanziati e a fronte di una crescita esponenziale delle richieste del servizio da parte delle famiglie e degli istituti scolastici si è assistito al **proliferare di percorsi formativi, profili contrattuali e perfino denominazioni** e speriamo vivamente che il MIUR riesca a mettere ordine in occasione della prossima Legge Delega.

TUTTO CIO' CONSIDERATO il Gruppo di lavoro

CHIEDE

- Disciplinare il profilo professionale e lo stato giuridico dell'**Assistente per l'autonomia e la comunicazione** in modo univoco su tutto il territorio nazionale;
- Predisporre il percorso formativo dell'**Assistente per l'autonomia e la comunicazione** prevedendo moduli formativi sia di carattere generale che di carattere specifico anche con l'affiancamento dell'Università;
- Stabilizzare il personale di **Assistenza per l'autonomia e la comunicazione** all'interno dell'organico dell'autonomia;
- Definire in modo inequivocabile il servizio di **Assistenza di base** a cura del personale scolastico.

Firmato

Il gruppo di lavoro

Coordinatore

Iacopo Balocco (Docente - CTS E. De Amicis - Roma)

Pasquale Biancardi (Assistente per l'autonomia e la comunicazione)

Fausta Boscu (Assistente per l'autonomia e la comunicazione)

Rita La Musta (Centro Regionale S. Alessio per i ciechi)

Valentina Lelli (Studente)

Franco Lucchese (UniRoma1 - Psicologia)

Antonella Mazza (Centro Regionale S. Alessio per i ciechi)

Marco Natali (Assistente per l'autonomia e la comunicazione)

Ludovica Polenta (Assistente per l'autonomia e la comunicazione)

Gianluca Rapisarda (Uici - Irifor)

Paola Tabacchini (Assistente per l'autonomia e la comunicazione)

Carmela Mirabella (Genitore)

Lorenzo Sapia (Studente)

Oleksij Haurikov (Assistente per l'autonomia e la comunicazione)

Rossana Capo (Assistente per l'autonomia e la comunicazione)