

# ALUNNI CON DISABILITÀ: RUOLI, STRUMENTI E COMPETENZE

INTERVISTA A **SALVATORE NOCERA**,  
RESPONSABILE AREA NORMATIVO GIURIDICA OSSERVATORIO SCOLASTICO AIPD

*Se si superasse l'attuale assegnazione numerica basata sulle certificazioni di disabilità grave o meno grave e si passasse all'assegnazione sulla base del profilo di funzionamento di cui ai criteri dell'ICF, allora si avrebbe una maggiore attenzione alla qualità delle risorse assegnate più che alla loro quantità quasi automatica (a cura di Gloria Gagliardini)*

**L'inizio di questo nuovo anno scolastico ha visto tante famiglie trovarsi con poche ore di sostegno rispetto al bisogno espresso. Ad esempio nelle Marche - dopo segnalazioni degli uffici territoriali - sono stati autorizzati altri 277 posti di sostegno in deroga. Arrivando ad un rapporto docenti alunni con disabilità di 1/1,7. Puoi aiutarci a fare chiarezza sui percorsi e sulle modalità di assegnazione dell'organico di sostegno?**

Attualmente, indicativamente nel mese di marzo dell'anno precedente alla frequenza, viene prima formulato a livello provinciale, l'organico di diritto che riporta i posti assegnati definitivamente l'anno precedente; verso giugno, sulla base delle definitive iscrizioni, si procede all'organico di fatto; a settembre, sulla base delle richieste di deroghe (rapporto uno ad uno in base alla sentenza n. 80/2010 della Corte Costituzionale) vengono assegnate altre ore agli alunni con disabilità complesse.

Non sempre vengono accolte le richieste delle scuole relative alle deroghe nella misura indicata dall'articolo 19, comma 11, della legge 111/2011, "L'organico dei posti di sostegno è determinato secondo quanto previsto dai commi 413 e 414 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, fermo restando che è possibile istituire posti in deroga, allorché si renda necessario per assicurare la piena tutela dell'integrazione scolastica. L'organico di sostegno è assegnato complessivamente alla scuola o a reti di scuole allo scopo costituite, tenendo conto della previsione del numero di tali alunni in ragione della media di un docente ogni due alunni disabili; la

scuola provvede ad assicurare la necessaria azione didattica e di integrazione per i singoli alunni disabili, usufruendo tanto dei docenti di sostegno che dei docenti di classe. A tale fine, nell'ambito delle risorse assegnate per la formazione del personale docente, viene data priorità agli interventi di formazione di tutto il personale docente sulle modalità di integrazione degli alunni disabili (...)". Ovvero di una cattedra intera per gli alunni certificati con disabilità grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 104/92 specie se con disabilità intellettive, relazionali e sensoriali, e di mezza cattedra per gli alunni certificati con articolo 3, comma 3 con disabilità motorie o certificate con l'art 3, comma 1, disabilità non gravi. Conseguentemente i dirigenti scolastici che ricevono un monte ore globale debbono redistribuire il monte ore complessivo sottraendo alcune ore a quanti hanno richiesto un maggior numero di ore; così molti genitori, basandosi sulle norme precedentemente citate, fanno ricorsi alla Magistratura ed ottengono le ore in più. Ciò determina gravi ritardi nell'assegnazione definitiva delle ore e molto spesso la nomina di due docenti con lo stesso alunno, uno per le ore in organico di diritto o di fatto ed uno per le ore in deroga. Sarebbe il caso che il Ministero rivedesse la tempistica di assegnazione delle ore, provvedendo subito alla nomina delle ore in deroga e poi a quelle in organico di fatto.

Per quanto riguarda la richiesta delle risorse complessive va formulata nel PEI: quanto invece a quelle del numero delle ore di sostegno, il GLHO deve basarsi sul-

l'attenta lettura della diagnosi funzionale (che nell'emanando decreto legislativo dovrebbe essere sostituito dal profilo di funzionamento). Se ci fosse un vero dialogo tra tutte le componenti si potrebbe anche evidenziare se sia più opportuno avere più ore di assistenza per l'autonomia e la comunicazione rispetto alle ore di sostegno. Ad esempio in presenza di alunni con disabilità motorie o sensoriali di scuola superiore che dovrebbero avere già una buona inclusione e quindi potrebbero aver bisogno di un minor numero di ore di sostegno. In ciò il ruolo propositivo dell'ASL e della famiglia dovrebbe essere importante.

**Concentriamoci sull'importanza del Piano educativo individualizzato, PEI (art. 12, comma 5, l. 104/92). Dalla nostra esperienza, verifichiamo che il PEI diventa un atto che non vede sempre la multidisciplinarietà delle competenze e degli attori. Rimane, spesso, molto incentrato sulla didattica e poco sull'extrascuola e non è formulato dal GLHO, come previsto dall'art. 10 comma 5 della legge 122/10. Se nel PEI non sono indicate il numero delle ore di sostegno da assegnare, come ci è capitato di verificare, con quale criterio vengono poi attribuite le ore?**

Si è troppo spesso dimenticato che il PEI, non è il solo progetto didattico personalizzato, ma è il progetto globale di inclusione scolastica ed extrascolastica comprendente gli obiettivi dei tre progetti: riabilitativo, sociale e didattico; non per nulla l'articolo 12, comma 5, legge. 104/92, ma ancor meglio, l'articolo 5 del DPR del 24/02/1994, "Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap", stabiliscono che alla sua formulazione partecipano in un apposito gruppo di lavoro tutti i docenti della classe e gli operatori sociosanitari, in collaborazione con la famiglia. Una volta concordato il PEI (che in tal senso coincide con il progetto globale di vita dell'alunno di cui all'articolo 14 della legge 328/2000), le tre istituzioni, Comuni, ASL, Scuola, formulano ciascuno il proprio progetto personalizzato,

tenendo presenti gli obiettivi generali comuni da raggiungere alla fine di quell'anno scolastico, individuando ciascuno le rispettive strategie da seguire per raggiungere i propri obiettivi con le risorse assegnate.

Ricordiamo che il GLHO (gruppo di lavoro per l'inclusione scolastica) è composto da tutti i docenti della classe, dagli operatori sociosanitari che seguono il caso e dalla famiglia, come espressamente scritto nell'articolo 5 del DPR del 24/2/1994. Se nel PEI, che è formulato dal GLHO, non è indicato il numero delle ore di sostegno da richiedere, deve essere motivata la ragione della mancata richiesta, ad esempio alunno con sole disabilità motorie; se manca la motivazione, allora c'è da supporre che il PEI sia stato formulato con superficialità.

**Nei casi dove si presentano alunni certificati in condizione di "gravità", spesso ci si trova di fronte ad una situazione di questo tipo. La scuola assegna all'alunno il massimo delle ore di sostegno calcolato secondo un rapporto medio di 1:2, che non raggiunge però il monte ore totale di frequenza scolastica, il restante orario può venire integrato dall'assistente all'autonomia e alla comunicazione di competenza comunale. Nei casi in cui non viene raggiunta la "copertura" oraria totale, ci si trova di fronte ad un rimpallo di competenze. Chi sostiene che la competenza sia del Comune proprio perché il bisogno dell'alunno è spostato sul versante dell'assistenza, e chi sostiene che debba essere la scuola a garantire il diritto all'istruzione con l'assegnazione di personale in deroga secondo la sentenza 80/2010 della Corte Costituzionale. Ci chiarisci questo aspetto? E inoltre cosa significa personale in deroga?**

Purtroppo a causa dei tagli all'assegnazione delle ore di sostegno, si fa ricorso alla presenza di assistenti per l'autonomia e alla comunicazione che vengono assegnati dagli Enti locali; tutte le risorse dovrebbero essere concordate numericamente e qualitativamente nel PEI (art 10, comma 5, legge 122/2010: *"La sussistenza della condizione di alunno in situazione di*

handicap di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, è accertata dalle Aziende Sanitarie, mediante appositi accertamenti collegiali da effettuarsi in conformità a quanto previsto dagli articoli 12 e 13 della medesima legge. Nel verbale che accerta la sussistenza della situazione di handicap, deve essere indicata la patologia stabilizzata o progressiva e specificato l'eventuale carattere di gravità, in presenza dei presupposti previsti dall'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. A tal fine il collegio deve tener conto delle classificazioni internazionali dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (...). I soggetti di cui all'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (GLH), in sede di formulazione del piano educativo individualizzato, elaborano proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie, ivi compresa l'indicazione del numero delle ore di sostegno, che devono essere esclusivamente finalizzate all'educazione e all'istruzione, restando a carico degli altri soggetti istituzionali la fornitura delle altre risorse professionali e materiali necessarie per l'integrazione e l'assistenza dell'alunno disabile richieste dal piano educativo individualizzato"); però poi le decisioni spettano all'ufficio scolastico regionale ed agli Enti locali; qui inizia un tiro alla fune tra i due mondi amministrativi, scuola ed Enti locali. La cosa più logica, sarebbe, in sede di emanazione dell'emanando decreto delegato previsto dalla legge 107/2015, la cosiddetta *buona scuola*, che anche le risorse per gli assistenti venissero passate alle scuole per il tramite degli uffici scolastici regionali, evitando così il conflitto tra i due tipi di soggetti amministrativi. Comunque se si superasse l'attuale assegnazione numerica basata sulle certificazioni di disabilità grave o meno grave e si passasse all'assegnazione sulla base del profilo di funzionamento di cui ai criteri dell'ICF, allora si avrebbe una maggiore attenzione alla qualità delle risorse assegnate più che alla loro quantità quasi automatica.

L'idea di passare anche al Ministero dell'Istruzione le risorse finanziarie per l'assegnazione degli assistenti per l'autonomia e

la comunicazione è un'idea che circola da qualche tempo; non sappiamo però se verrà fatta propria dal decreto; essa, se accolta, risolverebbe il conflitto tra amministrazioni che nuoce all'interesse degli alunni. Purtroppo il rapporto tra le due amministrazioni è dominato esclusivamente da calcoli di risparmio; invece di collaborare, litigano.

La formulazione invece del profilo di funzionamento è espressamente prevista dal n. 5 della lettera C, del comma 181 dell'articolo 1, della legge 107/15. La novità rispetto all'articolo 3 della legge 104/1992, consiste nel fatto che in quest'ultima si fa riferimento esclusivamente alla disabilità come caratteristica esclusivamente personale dell'alunno (cieco, sordo, autistico, ecc.); nella formulazione del profilo di funzionamento, voluto dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge 18/2009, si deve invece tener conto delle barriere e delle facilitazioni provenienti dal contesto ambientale ed umano, la cui presenza può ridurre la gravità di una disabilità o la cui assenza può aumentarla. Ad esempio l'informatica allevia la gravità scolastica di un cieco, mentre l'assenza di un esperto nella comunicazione aumentativa alternativa può rendere ancora più grave la situazione scolastica di un alunno con autismo ad alto funzionamento.

**Nel dibattito sull'inclusione scolastica poco si discute della figura dell'assistente alla autonomia e alla comunicazione (articolo 13, comma 3, l. 104/1992). Una figura, che trova, o dovrebbe trovare, sbocco dai corsi di laurea specifici di educatore sociale (L19) e professionale (SNT/02), che nel tempo si è trasformata in un vero e proprio supporto alla parte educativo-pedagogica. Il fatto però che rimane normativamente legata a una figura di assistenza la fa apparire ancora un elemento non così significativo per l'istituzione scolastica. Spesso si è in presenza di una confusione di ruoli e competenze che può oscillare tra una mera figura di assistenza o una vera sostituzione delle competenze dell'insegnante come nei casi**

**delle disabilità complesse dove è richiesta un'alta specializzazione educativa. Inoltre rimane un servizio erogato dal Comune nei limiti delle proprie risorse di bilancio. Quale il tuo parere in proposito?**

La figura dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione era stata inizialmente prevista per i soli alunni ciechi (autonomia) e sordi (comunicazione). Poi con la crescente delega dei docenti curricolari ai soli docenti per il sostegno, questa figura è stata estesa anche agli alunni con disabilità motorie (autonomia) e disabilità intellettive e relazionali (comunicazione ad esempio col metodo TEACCH, ABA ed in qualche raro caso anche Comunicazione facilitata). Manca però un profilo nazionale di questa figura che dovrebbe avere anche delle articolazioni formative ed operative diversificate ( pur partendo da un nucleo

formativo comune), essendo diversi gli interventi richiesti a seconda delle differenti tipologie di disabilità. Ci si augura che con l'emanazione del decreto delegato sull'inclusione si possa trovare una soluzione al profilo professionale di questa poliedrica figura. E' evidente che laddove nel PEI sia contenuta e motivata la richiesta di assistenza per l'autonomia e la comunicazione, gli enti per legge incaricati di fornirla (Comune per la scuola del primo ciclo e Regione, a meno di specifiche norme regionali, per quella superiore e per gli alunni con disabilità sensoriali nelle scuole di ogni ordine e grado) sono obbligati a fornire tale figura e se si rifiutano vanno incontro a ricorsi alla Magistratura da parte delle famiglie.



### Tra diritto e carità

Nel dibattito sul welfare è tornato ad essere centrale il tema del welfare comunitario, che insiste sulla condivisione delle responsabilità tra istituzioni, famiglia e comunità. L'idea sottintesa è che gli interventi possono essere efficaci solo se si realizzano in un contesto di relazioni solidali fra le persone, di tipo più o meno formalizzato, come ad esempio le relazioni di vicinato e quelle che si creano in ambito associativo o parrocchiale. Il welfare di comunità, auspicato da molti, va nella direzione di una minor statalizzazione e di una maggiore socializzazione, un welfare inteso non più solo come protezione, ma come spazio di produzione di valore condiviso (Cappelletti, 2012). In quest'ottica il cittadino, rispetto all'amministrazione pubblica, cessa di essere solo il portatore di un bisogno da soddisfare, ma diventa un potenziale alleato portatore di risorse potenzialmente a disposizione della comunità (idee, competenze, esperienze, tempo) (Magatti, 2012). Il rischio sotteso alla messa in atto di un welfare comunitario è che, in condizione di scarsità di risorse, le istituzioni si ritraggano delegando l'organizzazione della risposta al bisogno di famiglia e di comunità. Ecco allora che la ricerca di alleanze da parte del pubblico con aziende profit e non profit, con l'associazionismo ecc., rischia di essere sostenuta solo dalla necessità di trovare risorse alternative per tamponare l'emergenza derivante dal disinvestimento economico sul sociale (Franzoni, 2012). Un disinvestimento segnato da una concezione delle politiche sociali come se fossero sprechi e assistenzialismo, che rischia di generare una contrapposizione tra diritti e carità, politiche pubbliche e gratuità del volontariato.

**Cristiano Gori**, in, "Il welfare sociale in Italia", Carocci, 2014, p. 210.