

## OSSERVAZIONI SULLA BOZZA DI MODIFICA AL REGOLAMENTO COMUNALE SULL' ASSISTENZA ALL'AUTONOMIA E ALLA COMUNICAZIONE NELLE SCUOLE DI OGNI ORDINE E GRADO E NEI CENTRI ESTIVI

Ringraziamo le Commissioni consiliari IV e V e le Presidenti Consigliera De Angelis e Consigliera Fattorini per l'opportunità offertaci di esprimere un parere in relazione alle modifiche che si vogliono apportare al vigente Regolamento comunale sul servizio di assistenza educativa scolastica.

Abbiamo letto con interesse e attenzione la documentazione che ci è stata inviata ed in particolare la proposta di modifiche al Regolamento presentata dal Servizio politiche sociali: premesso che apprezziamo la volontà di questa amministrazione comunale di procedere all'adeguamento di una disciplina ormai datata alle novità normative e giurisprudenziali che hanno rivoluzionato il quadro delle politiche in tema di disabilità e inclusione, non possiamo non rilevare alcune importanti criticità presenti nella bozza che ci è stata sottoposta.

1)

Innanzitutto, e in via generale, vogliamo ribadire che **non è possibile lasciare alla discrezionalità politica dei bilanci la esigibilità o meno del diritto all'assistenza degli alunni con disabilità.**

Come hanno sottolineato in numerose sentenze sia la Corte Costituzionale che la Corte di Cassazione, infatti, se così fosse, il finanziamento del servizio potrebbe essere ridotto in modo repentino e incontrollato, di anno in anno, rendendo del tutto variabile ed inattendibile la continuità e la pianificazione dell'organizzazione dello stesso, con inevitabili ripercussioni sulle famiglie e sulla possibilità di queste di poter assicurare una piena integrazione scolastica ai propri figli.

Né, sempre in base alla giurisprudenza citata, si può fare appello al principio del pareggio di bilancio, in quanto l'art. 38 della Costituzione sul diritto intangibile all'educazione ed all'istruzione definisce chiaramente la natura fondamentale del diritto, che inoltre è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18.

Queste disposizioni impongono un limite invalicabile che consiste nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati», tra le quali rientra il servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione poiché per lo studente con disabilità costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività e la pienezza del diritto all'educazione e all'istruzione.

**La Corte Costituzionale ha affermato** la seguente massima, pietra miliare nella storia del diritto allo studio degli alunni con disabilità: **“È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”** ed ha precisato che, proprio per questo motivo, le disposizioni che non contenessero il limite delle somme iscritte in bilancio, non violerebbero affatto l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria.

Dello stesso avviso anche la giurisprudenza amministrativa che in tema di assistenza all'autonomia e alla comunicazione ritiene pacifico che tale assistenza - quando sia prescritta nella documentazione sanitaria e scolastica - è dovuta dall'Ente Locale. Nell'ipotesi, poi, in cui l'Ente

Locale competente ometta l'erogazione della figura, risulta inadempiente, colpevole e passibile di risarcimento del danno.

Non solo: neanche l'eventuale condizione di dissesto finanziario dell'ente potrebbe giustificare la compressione del diritto ed anzi integrerebbe un autonomo motivo di rimprovero, per non aver adottato quelle precauzioni necessarie a salvaguardare le risorse del bilancio da destinarsi alla soddisfazione di servizi essenziali.

**Non possono quindi essere condivise tutte quelle disposizioni del Regolamento comunale che tendono a considerare il diritto all'assistenza come assoggettato ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili.**

2)

Sempre in via generale, ricordiamo altre pronunce della Corte Costituzionale nell'ambito delle quali la Corte ha avuto modo di affermare che il diritto all'istruzione degli alunni con disabilità e l'inclusione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 la quale, in attuazione dell'art. 38 della Costituzione, attribuisce all'alunno con disabilità "il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università"; e che «**la partecipazione "al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato"**

Il concreto contenuto del diritto all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale è stato poi definito dalla giurisprudenza amministrativa in modo puntuale, nel senso che mentre all'insegnante di sostegno spetta una contitolarità nell'insegnamento, essendo egli un insegnante di tutta la classe, *"l'assistente educatore svolge un'attività di supporto individualizzato, estranea all'attività didattica propriamente intesa, ma che è finalizzata ad assicurare la piena integrazione nei plessi scolastici di appartenenza e nelle classi, principalmente attraverso lo svolgimento di attività di assistenza diretta agli alunni affetti da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali in tutte le necessità ai fini di una loro piena partecipazione alle attività scolastiche e formative"*.

Per questi motivi, allora, la stessa giurisprudenza precisa che la predisposizione di un piano educativo individualizzato elaborato con il concorso della scuola e degli operatori della sanità pubblica che abbia indicato il numero di ore necessarie per l'assistenza scolastica dell'alunno con disabilità priva l'amministrazione del potere discrezionale di rimodulare o di sacrificare in via autoritativa, la misura e le modalità del supporto. L'Amministrazione ha, invece, il dovere di assicurare l'assegnazione, in favore dell'alunno interessato, del personale specializzato sulla base di quanto previsto dal PEI.

**Da questi principi discendono diverse conseguenze.**

- Innanzitutto, **non possono trovare spazio disposizioni che prevedano rapporti numerici superiori a 1:1 senza che tale modalità di assistenza sia stata previamente concertata** con le competenti amministrazioni sanitarie e con la scuola e sia prevista in sede di PEI, indipendentemente dalla gravità o dalla tipologia delle disabilità degli alunni.

- In secondo luogo, se il contenuto del diritto all'assistenza e alla comunicazione personale consiste in una **attività di supporto individualizzato**, tale attività può essere efficacemente svolta solo instaurando un **rapporto diretto, stabile e continuativo** con l'alunno, presupposto indispensabile per assicurargli la piena partecipazione alle attività scolastiche.

- In terzo luogo, l'assistenza è finalizzata ad **assicurare la piena inclusione** dell'alunno con disabilità nella classe: non sono assolutamente compatibili disposizioni che prevedano gruppi di lavoro non inclusivi, formati da soli alunni con disabilità e/o modalità di lavoro che richiedano di essere svolte fuori dalla classe, in quanto non permettono all'alunno con disabilità di partecipare alle attività insieme ai propri compagni.

3)

Una ulteriore considerazione generale **riguarda l'assistenza educativa presso i centri estivi e la possibilità di seguire il minore con disabilità anche presso centri estivi privati.**

Come già da tempo hanno evidenziato le principali associazioni che si occupano di tutela dei diritti delle persone con disabilità, il fatto che ad alcuni bambini con disabilità o con bisogni speciali sia limitato il diritto di frequentare i centri estivi pubblici o privati, delle parrocchie e sportivi, rappresenta una violazione dei diritti umani.

La legge 67 del 2006 sancisce il diritto di chi vive una condizione di disabilità fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, a non essere discriminato e promuove la parità di trattamento e **delle pari opportunità nei confronti delle persone con disabilità.**

Sono dunque contrari al **principio di parità di trattamento e di non discriminazione** tutti i casi in cui gli enti gestori sia pubblici che privati propongono ai minori con disabilità una frequenza ridotta; escludono a priori alcuni bambini con disabilità a causa dell'inadeguatezza o inaccessibilità degli spazi in cui si svolgono le attività; chiedono quote maggiorate per il pagamento di un educatore professionale o di un educatore aggiuntivo; prevedono "gruppi speciali" o separati senza garantire una frequenza completa e uguale a quella degli altri bambini.

Per questi motivi va garantita piena libertà di scelta e pieno godimento del diritto alla socializzazione in tutti i centri estivi con l'ausilio dell'assistenza all'autonomia e alla comunicazione, così come avviene per le scuole pubbliche e private.

Come ha precisato anche la giurisprudenza amministrativa, infatti, le norme che regolano l'obbligo di assistenza per l'autonomia e la comunicazione gravante sui Comuni (Decreto del Presidente della Repubblica 616/1977, articoli 42 e 45, confermato dall'articolo 139 del Decreto Legislativo 112/1998) non prevedono una distinzione tra le scuole pubbliche, come quelle comunali, o private ed anzi, il Comune di residenza degli alunni con disabilità è tenuto ad erogare il servizio di assistenza scolastica anche agli alunni con disabilità frequentanti scuole pubbliche o private situate in Comuni diversi da quello di residenza.

In questo modo la giurisprudenza ha sottolineato ancora una volta **che il servizio deve essere inteso come servizio individuale alla persona** che il Comune ha l'obbligo di erogare indipendentemente dalla natura pubblica o privata delle strutture presso le quali le attività sono svolte.

4)

**Conseguono alle considerazioni di carattere generale le osservazioni riferite più direttamente al testo degli articoli contenuti nella bozza di modifica del Regolamento sul servizio di assistenza educativa scolastica.**

Osserviamo innanzitutto che il regolamento dovrebbe adeguare l'utilizzo dei termini in applicazione dell'art 4. del DLGS 62/2024 che riportiamo di seguito:

Art. 4 - Terminologia in materia di disabilità

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto:

- a) la parola: «handicap», ovunque ricorre, è sostituita dalle seguenti: «condizione di disabilità»;
- b) le parole: «persona handicappata», «portatore di handicap», «persona affetta da disabilità», «disabile» e «diversamente abile», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «persona con disabilità»;
- c) le parole: «con connotazione di gravità» e «in situazione di gravità», ove ricorrono e sono riferite alle persone indicate alla lettera b) sono sostituite dalle seguenti: «con necessità di sostegno elevato o molto elevato»;
- d) le parole: «disabile grave», ove ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «persona con necessità di sostegno intensivo».

**Osservazioni sull'art. 4 – commi 2 e 3:** *“La necessità di “assistenza per l'autonomia e la comunicazione” deve essere attestata tramite redazione del profilo di funzionamento documento propedeutico e necessario alla predisposizione del Piano Educativo Individualizzato (PEI) parte integrante del Progetto Individuale di cui all'art. 14 della L.328/2000.*

*Il servizio viene garantito prioritariamente, agli alunni/studenti in condizione di disabilità certificata con necessità di sostegno intensivo di cui all'art. 3 c. 3 L. 104/92 e ss.mm.ii., per i quali la compromissione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione”*

- Dopo il riferimento rispettivamente alla L. 328/2000 e alla L. 104/92 e ss.mm.ii., le disposizioni devono essere integrate con “e nelle more dell'applicazione del Decreto Legislativo 3 maggio 2024, n. 62.”

**Osservazioni sull'art. 4 – ultimo comma:** *“Compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, è fatta salva la possibilità di prevedere l'ammissione al servizio di alunni/studenti con disabilità certificata ai sensi della L.104/92 art. 3 c. 1, , qualora il Profilo di Funzionamento oltre che il PEI, riconoscano una condizione di complessità con una “limitazione delle autonomie” e la conseguente ed inevitabile necessità del servizio di assistenza per l'autonomia e la comunicazione per garantire/orientare percorsi di sostegno all'inclusione nel contesto scolastico.”*

- **La disposizione va eliminata** dal testo del regolamento in quanto introduce condizioni limitative dell'accesso al servizio non previste dalla legge: la previsione della necessità del servizio nel PEI; la presenza di una condizione di complessità, la “inevitabile necessità” del servizio.

- Inoltre, come abbiamo già sottolineato nel commento generale, la scarsità di risorse finanziarie non può costituire un limite al riconoscimento e al godimento di diritti fondamentali.

**Osservazioni sull'art. 5 – primo comma:** *“Il Servizio viene svolto di norma, presso le strutture scolastiche della città”*

- Riteniamo sia indispensabile garantire una piena libertà di scelta del servizio pubblico o privato pari a quella di cui godono tutti i bambini, che possono voler passare le loro vacanze con gli amici più stretti svolgendo le attività che più gradiscono.
- Vincolare la scelta al centro estivo pubblico non solo è contrario ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione, ma può rivelarsi una costrizione per i bambini, può non essere una soluzione concretamente fruibile da parte delle famiglie per una diversa distribuzione delle ferie dei genitori, può comportare serie difficoltà organizzative in termini di orari e attività incompatibili con le diverse abilità dei bambini, può non essere conciliabile con le prestazioni assicurate dal servizio sanitario.
- Il comma conferma invece l'intenzione di indirizzare la domanda verso il centro estivo pubblico salvo eccezioni, non considerando affatto tutti questi aspetti che da tempo abbiamo sottolineato e portato all'attenzione dell'amministrazione, come sottolineato anche in sede di commento generale: **il comma è da eliminare** dal testo.

**Osservazioni sull'art. 6 – secondo comma:** *“Ai sensi dell'art. 3 comma 5 del D. LGS n. 66/2017, così come modificato dal D.lgs.7 agosto 2019 n. 96, il monte orario è autorizzato nel rispetto del principio di accomodamento ragionevole così come definito dall'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, e dell'art. 12 del Decreto Legislativo n. 62 del 3 Maggio 2024 entro i limiti delle disponibilità di Bilancio.”*

- Rileviamo innanzitutto che la disposizione fa riferimento erroneamente all'art. 12 del D.lgs 62/2024 in quanto le previsioni sull'accomodamento ragionevole sono contenute nell'art. 17 dello stesso decreto.
- Quanto al merito, evidenziamo che l'art. 5 bis della legge 5 febbraio 1992, n. 104, inserito appunto dall'art. 17 del D.lgs 62 del 2024, prevede il ricorso all'accomodamento ragionevole “Nei casi in cui l'applicazione delle disposizioni di legge non garantisca alle persone con disabilità il godimento e l'effettivo e tempestivo esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali” e precisa che “L'accomodamento ragionevole è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente.”
- E' evidente che l'accomodamento ragionevole non può tradursi in una diminuzione della tutela, ma semmai in una modalità diversa e comunque sussidiaria di intervento.
- Le norme di legge, dunque, non sono compatibili con disposizioni del regolamento che prevedano la possibilità di una riduzione del monte ore e una determinazione dello stesso finanziariamente condizionata.
- Per questi motivi **il comma è da eliminare** dal testo del regolamento.

**Osservazioni sull'art. 7 – comma 1 - PUNTO 2) Trasporto scolastico – CRITERIO DI PRIORITA' 3:** *“Altri alunni/studenti con disabilità sensoriali lievi ecc.. Il servizio per alunni rientranti in questa casistica sarà assegnato previa valutazione della situazione socio-familiare ed in base alle disponibilità di Bilancio.”*

- Non si comprende perché la valutazione della situazione socio-economica debba essere limitata soltanto ai casi di disabilità lieve: o il principio si estende a tutte le disabilità o la previsione **va eliminata** dal testo del regolamento.
- **Da eliminare** anche il riferimento all'invarianza finanziaria per gli stessi motivi già spiegati in sede di commento generale.

**Osservazioni sull'art. 7 – comma 2:** *“Laddove il centro estivo preveda risorse proprie di personale aggiuntivo in supporto ai minori con disabilità, il Servizio non sarà attivato.”*

- La disposizione non tiene conto che, a fronte del costo ulteriore richiesto comunque dalla messa a disposizione di personale aggiuntivo, non sarebbe garantita né la stessa professionalità né la continuità educativa, aspetti che sono invece assolutamente indispensabili e irrinunciabili.
- **Il comma va eliminato** dal testo del regolamento.

**Osservazioni sull'art. 7 – comma 3:** *“Il servizio di Assistenza per l'Autonomia e la comunicazione potrà prevedere un rapporto numerico operatore-alunno superiore a 1:1, al fine di perseguire obiettivi di socializzazione e di inclusione sia nel contesto scolastico che del centro estivo”*

- La previsione di un rapporto numerico superiore a 1:1 non può mai essere decisa in modo unilaterale dal Comune: non si può prescindere infatti da una valutazione sull'opportunità di una scelta di questo tipo sia da parte dell'UMEE che da parte del GLO.
- **Il comma va eliminato** dal testo del regolamento.

**Osservazioni sull'art. 8 – comma 1:** *“Il servizio richiede una attività integrata tra i tre poli istituzionali funzionalmente coinvolti nella integrazione dell'alunno/studente con disabilità. Tale percorso di integrazione e le azioni necessarie connesse avvengono nelle sedi e con le sequenze di seguito specificate.”*

- La **disposizione è da integrare** con: “L'obiettivo prioritario di garantire l'effettiva realizzazione dei servizi di integrazione scolastica per gli alunni /studenti con disabilità, si realizza anche attraverso la cooperazione dei vari soggetti istituzionali nelle rispettive aree di competenza, senza soluzione di continuità.

**Osservazioni sull'art. 10 – PARTE IN ROSSO:** *“A fronte di evidenti presupposti soggettivi ed oggettivi, vanno privilegiate le attività in piccolo gruppo di pari, al fine di perseguire obiettivi di socializzazione e per consentire una maggiore inclusione nel contesto classe consentendo lo sviluppo di significative relazioni interpersonali.*

*In un'ottica di flessibilità organizzativa orientata a rendere inclusivo il contesto scolastico, è possibile valorizzare le professionalità degli operatori addetti al Servizio a supporto dell'intero gruppo classe o per la realizzazione di attività rivolte a piccoli gruppi.*

*Anche le attività di assistenza rivolte ad alunni/studenti con disabilità certificate ed organizzate in piccoli gruppi devono essere finalizzate a dare risposte ai loro bisogni di autonomia, di comunicazione e di relazione.*

*Poiché il progetto è rivolto a un piccolo gruppo, la presenza dell'assistente in tali attività sarà garantita anche in caso di assenza di uno o più alunni/studenti con disabilità assegnati e previsti nella composizione del piccolo gruppo."*

- Le modalità più efficaci di intervento devono essere decise dal Consiglio di classe e dal GLO, che hanno il compito di garantire la piena inclusione dell'alunno con disabilità nella propria classe e la massima frequenza alle attività curriculari.
- D'altra parte, qualora il Consiglio di classe o il GLO prevedano la possibilità e l'opportunità di interventi in piccolo gruppo, il fatto che l'assistente all'autonomia e alla comunicazione abbia il compito di supportare tali attività a beneficio di tutti appare scontato.
- Poiché nessun potere decisionale in questo contesto può avere il Comune, **i capoversi 1, 2 e 3 sono da eliminare dal testo del regolamento.**
- Da eliminare **anche il capoverso 4**, in quanto garantire la presenza di assistenti all'autonomia e alla comunicazione anche in assenza di studenti con disabilità, sembra gravemente inopportuno di fronte alla necessità di impiegare nel modo più efficiente ed efficace a favore degli studenti che ne hanno diritto le risorse dell'amministrazione.

**Osservazioni sull'art. 11 – comma 2** - documentazione da presentare: *"Il Piano Educativo Individualizzato in cui sia riportata l'attestazione di necessità di assistenza per l'autonomia e la comunicazione."*

- La necessità di assistenza per l'autonomia e la comunicazione non è attestazione che può essere demandata al PEI, che è documento di competenza della scuola e si limita a registrare la presenza o meno del servizio educativo.
- **La disposizione va sostituita con** *"La dichiarazione da parte del GLO dell'utilità dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione"*

**Osservazioni sull'art. 11 – comma 8:** *"Il numero di ore settimanali degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione è assegnato in base alle priorità suindicate nei limiti delle risorse disponibili (art.3 comma 5 decreto legislativo 66/2017 modificato dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96,) e nel rispetto delle risorse di Bilancio"*

- **La disposizione va eliminata**
- Il monte ore va assegnato in base alle effettive necessità dell'alunno con disabilità, tenendo presenti i diversi bisogni assistenziali individuati dall'UMEE e dal GLO, cosicché sulla base di quella assegnazione diventa poi possibile stanziare le risorse necessarie a coprire il servizio.
- La disposizione in esame invece ribalta la prospettiva e subordina il godimento dei diritti fondamentali allo studio e alla piena integrazione degli alunni con disabilità alle risorse disponibili.

**Osservazioni sull'art. 12 - comma 3:** *"L'intervento dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione di norma, è personalizzato rispetto ai bisogni specifici di ogni alunno/studente con disabilità ..."*

- **Eliminare l'espressione "di norma"** in quanto l'intervento dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione deve essere SEMPRE personalizzato, senza eccezioni.
- **La disposizione è da integrare** con: "L'articolazione dell'orario di servizio del personale sarà definita in relazione alle esigenze operative ed organizzative finalizzate all'inclusione scolastica del minore con disabilità, avendo a riferimento l'attività educativa diretta, la partecipazione alle attività di programmazione, l'implementazione e verifica del P.E.I., la partecipazione ai GLO, ogni qualvolta se ne ravvisi l'opportunità, ai Consigli di classe".

**Osservazioni sull'art. 12 – comma 4:** *"Sono previsti anche interventi organizzati nel contesto classe con un rapporto operatore/alunno superiore a 1:1"*

- **E' necessario integrare la disposizione specificando che** "il rapporto superiore a 1:1 deve essere compatibile con le condizioni dell'alunno e deve essere concordato con l'UMEE e con il GLO".

In conclusione, vogliamo ricordare che il D.lgs. 62/2024 costituisce un punto fondamentale di svolta nella complessa evoluzione che ha caratterizzato la tutela dei diritti e **l'inclusione delle persone con disabilità, punto di svolta dal quale non è più possibile tornare indietro, ma che richiede invece misure applicative rigorose e coerenti investimenti che permettano di prendersi cura di ciascuno in modo efficace, personalizzato e partecipato** e che permettano alle persone con disabilità di godere, su base di uguaglianza con gli altri cittadini, delle libertà e dei diritti civili e sociali nei vari contesti di vita, liberamente scelti.

Non a caso, il fulcro della riforma è costituito dal progetto di vita, che dopo anni di mancata applicazione potrà finalmente acquisire un ruolo centrale, chiamato ad individuare – per qualità, quantità ed intensità – tutti gli strumenti, le risorse, gli interventi, i benefici, le prestazioni, i servizi necessari per l'inclusione e la partecipazione della persona nei diversi ambiti della scuola, della formazione superiore, abitativi, lavorativi e sociali.

E' evidente, allora, che **lo sforzo da compiersi da parte di tutti è quello di non adattare le persone a servizi precostituiti e standardizzati, ma far sì che siano i servizi ad adattarsi agli specifici e reali bisogni delle persone**, investendo maggiori risorse per garantire alle persone con disabilità di poter scegliere dove, come e con chi vivere senza essere costretti ad accontentarsi degli spazi e dei luoghi che altri hanno deciso essere destinati a loro.

Ancona, 12 luglio 2024