



ASSISTENTE ALL'AUTONOMIA E COMUNICAZIONE - IGIENICO PERSONALE - TRASPORTO PER GLI ALUNNI CON DISABILITA'

Il presente lavoro mira a fornire alle famiglie, alle scuole, ai sanitari, agli enti locali un supporto lavorativo al fine di comprendere, alla luce della normativa vigente nazionale e regionale, chi ha l'onere di indicare per l'alunno con disabilità le figure specialistiche e il servizio di trasporto sopra indicato; entro quale termine deve farlo; in quale documento contenere le dette richieste; quali sono gli oneri di comunicazione a carico delle scuole; chi sono i soggetti istituzionali che devono fornire tali assistenti e servizi.

Con il citato lavoro, per il momento non ci occuperemo del docente di sostegno, in quanto questa figura merita un approfondimento parte.

I

L'ASSISTENTE ALL'AUTONOMIA E COMUNICAZIONE - DISCIPLINA NORMATIVA

DPR 1977, n. 616, art. 42 - Attuazione della delega di cui all'art. 1 l.1975 n. 382 (Trasferimento Funzioni a Regioni ed Enti Locali).

Il primo appiglio normativo relativo a questa figura lo troviamo all'interno del citato DPR, il cui art. 42 recitava “ *Le funzioni amministrative relative alla materia “assistenza scolastica”, concernono le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti.....*

Il comma 2: “ *Le funzioni suddette concernono fra l'altro: gli interventi di assistenza medico - psichica; l'assistenza ai minorati psico - fisici.....”.*



L'art.45 attribuiva poi le predette funzioni “ *ai comuni che le dovevano svolgere secondo modalità previste dalla legge regionale*”.

Legge n. 104 del 1992, art. 13 comma 3”

La figura dell'assistente all'autonomia e comunicazione riceve la sua piena legittimità normativa solo con la legge 104, in quanto esce dall'anonimato descrittivo previsto dal DPR 1977/616, per avere una sua effettiva collocazione sistematica, anche dal punto di vista descrittivo, all'interno dell'art. 13 della legge 104 del 1992 a tenore del quale: “ *nelle scuole di ogni ambito e grado. Fermo restando ,ai sensi del DPR 1977, n. 616 e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali a fornire l'assistenza per l'autonomia e comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati.*

Quindi, per la prima volta, la legge 104/1992, art. 13 comma 3, richiamando il DPR 1977/616, che ha istituito la figura in questione, ne fornisce “ il quadro descrittivo”, l'assistente generalizzato nel DPR citato, “ **è l'assistente all'autonomia e comunicazione personale**” sia degli alunni con disabilità sensoriali (sordi, ciechi e ipovedenti), sia degli alunni con disabilità fisica, nel cui ambito per evoluzione della prassi operativa, di un'esatta interpretazione normativa e giurisprudenziale, (l'art. 42 del DPR 1977/616, già parlava *di assistenza ai minorati psico - fisici*), sono state ricomprese anche le disabilità psico - fisiche.

Attenzione!

Onde evitare facili errori, ricordiamo che la figura dell'assistente all'autonomia e comunicazione è una figura unica come si evince dalla congiunzione “e” indicata dal legislatore dove “la comunicazione” è lo strumento per rafforzare “il fine” << l'autonomia >>.



II

CHI E' E COSA REALIZZA L'ASSISTENTE ALL'AUTONOMIA E COMUNICAZIONE?

Di fondamentale importanza è capire la sua collocazione sistematica all'interno della legge 104 del 1992, il cui art. 13 reca il titolo “**INTEGRAZIONE SCOLASTICA**”.

L'assistente all'autonomia e comunicazione non è altro, sotto il profilo giuridico, che quella figura professionale che avvalendosi delle proprie capacità ed esperienza personale realizza, unitamente ad altre figure di supporto all'alunno con disabilità, << l'integrazione scolastica >> meglio specificata dall'art. 12, comma 4 della legge 104 del 1992 “***L'integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona disabile nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione***”.

Da ciò ne discende che l'assistente all'autonomia e comunicazione è una figura di supporto fondamentale per gli alunni con disabilità, in quanto il suo lavoro serve per migliorare le condizioni di sviluppo dell'alunno/a con riferimento a tutte quelle aree sopra descritte.

Egli è, infatti, una figura “*ad personam*” e non potrebbe che essere così, in quanto deve dedicare le ore assegnate per ogni singolo alunno/a solo a lui/lei, ogni alunno con disabilità, infatti, esprime bisogni diversi uno dall'altro.

Attenzione!

Bisogna sempre ricordare che l'integrazione scolastica, a sua volta, non è altro che l'espressione per garantire “ il diritto all'educazione e all'istruzione dell'alunno/a con disabilità”, come sappiamo i diritti



menzionati sono considerati dalla nostra costituzione “ diritti fondamentali, cioè inviolabili”, tutelati dalla copertura costituzionale prevista dall’art. 38 comma 3, ma soprattutto dall’art. 3 della Costituzione.

In parole semplici, l’assegnazione dell’assistente all’autonomia e comunicazione, così come di altre figure importanti che assistono l’alunno/a con disabilità, non è altro che uno dei tanti strumenti “ ***che lo Stato pone in essere in favore della persone in condizione di svantaggio per rimuovere gli ostacoli che impediscono l’uguaglianza dei cittadini, (principio di non discriminazione), sancito dall’art. 3 comma 2 cost’*** (cd. principio di uguaglianza sostanziale).

COSA FA?

Senza volere entrare specificatamente nel dettaglio, non c’è dubbio alcuno che egli deve essere necessariamente un operatore “ specializzato” a supportare l’alunno portatore di quello specifico bisogno per la realizzazione di quei fini di cui abbiamo parlato sopra.

Dunque appare evidente che deve essere specializzato nella lingua dei segni se l’alunno è uno studente sordo; deve conoscere il braille se lo studente è cieco o ipovedente o sordo cieco; deve essere specializzato nell’autismo se lo studente è autistico; deve essere specializzato o avere esperienza nelle disabilità psico - fisiche diverse dall’autismo (es. CAA...) Non si può dunque prescindere da due requisiti fondamentali. A) la specializzazione; b) il rapporto ad personam con l’alunno/a.

III

SU CHI GRAVA L’ONERE DI FORNIRE TALE FIGURA - CHI HA L’OBBLIGO DI INDICARLA - CHI HA L’ONERE DI QUANTIFICARNE LE ORE NECESSARIE.



Chiarito il quadro normativo di definizione della figura professionale; la sua funzione e la specializzazione, passiamo ora a esaminare una delle ragioni più controverse che vedono contrapporsi le ragioni delle famiglie in rappresentanza dei loro figli, la scuola, le ASP, gli enti locali.

A) SU CHI GRAVA L'ONERE DI FORNIRE L'ASSISTENZA.

Sotto tale profilo non sussiste alcun problema di incertezza, il quadro normativo nazionale e regionale è molto chiaro.

Le norme che vengono in rilievo sono: art. 13 comma 3 legge 104/1992; l'art. 139 Dlgs 1998 n. 112; L.R Sicilia 1981 n. 68; L.R. Sicilia 2004, n.15.

L'art. 13 comma 3, l.104/1992, ha stabilito che spetta agli enti locali l'onere nello specifico di garantire l'assistente all'autonomia e comunicazione.

L'art. 139 Dlgs 1998 n. 112, ha invece stabilito con valenza generale che:
a) spetta alle Province per le scuole di istruzione secondaria superiore (oggi Città Metropolitane o consorzi di comuni), l'onere di fornire i servizi di supporto organizzativo di istruzione degli alunni con disabilità o in situazioni di svantaggio (*assistenti all'autonomia e comunicazione; trasporto, assistenti igienico personali ove previsto*); b) Ai Comuni per gli altri gradi inferiori di scuola.

L.R. 1981 n. 68, art. 6 lettera c) stabiliva che spettavano ai comuni singoli o associati l'istituzione dei servizi di: (trasporto gratuito per gli asili nido e per la scuola di ogni ordine e grado), nonché art. 10 comma 2 “

l'assegnazione di personale adeguato, compreso quello addetto all'assistenza igienica personale dei soggetti portatori di handicap”;

L.R. 2004, n. 15, art. 22 “ L'assistenza igienico personale e gli altri servizi specialistici volti a favorire l'integrazione nella scuola dei soggetti con disabilità grave di cui all'art. 3 comma 3 della legge 104 del 1992 sono di



competenza; A) dei comuni singoli e associati; b) per le scuole secondarie di secondo grado e gli altri istituti superiori e universitari le Province regionali (oggi Città Metropolitane o Consorzio di Comuni).

Quest'ultima disposizione è importante per la Regione Sicilia, in quanto delinea in modo chiaro il riparto di competenze tra comuni ed ex province con riferimento al grado della scuola (dalla scuola dell'infanzia e fino alla scuola media il Comune; dalla scuola superiore e istituti professionali e universitari l'ex Provincia).

Quindi i servizi di: ***assistente all'autonomia e comunicazione; trasporto; igienico personale sono a carico del Comune fino alla scuola media, sono a carico dell'ex province per tutto il resto.***

La norma regionale contiene però un importante “ in negativo” restrizione, limita tali servizi solo agli alunni con certificazione di gravità!

L'obbligo a carico dei Comuni di fornire inderogabilmente i servizi di trasporto e igienico personale ha avuto conferme in diversi arresti giurisprudenziali amministrativi, in primis (Tar Palermo 2011, n.2264; Tar Sicilia n. 880 del 5.5.2011; Tar Sicilia n. 925 del 15.05.2009).

Chiarito il quadro normativo passiamo ora alla questione più controversa che genera sempre una conflittualità molto alta tra le famiglie, la scuola, i sanitari, gli enti locali.

b) CHI, COME e QUANDO deve indicare tali figure e, soprattutto, chi deve quantificarne “ ***le ore di assistenza necessaria per ogni singolo alunno/a con disabilità?***”.

A parere di chi scrive, il quadro normativo è abbastanza chiaro. Come lo sono gli arresti giurisprudenziali.

Partiamo dal quadro normativo e dalle scansioni temporali.

Legge 104 del 1992, art. 12 e 13;



DPR 1994, n.381800;

DPCM 2006 n. 185;

DL n. 78 del 2010, art. 10 comma 5, conv. in L.2010 n. 122.

a) l'accertamento dell'alunno come persona con disabilità.

L'accertamento dell'alunno con disabilità, ai fini di assicurare il diritto all'educazione, istruzione e integrazione scolastica è effettuato, ai sensi dell'art. 2 del DPR 1994 n. 381800, dallo specialista, su segnalazione ai servizi di base anche da parte del Capo d'istituto, ovvero lo psicologo esperto dell'età evolutiva, in servizio presso le UU.SS.LL;

b) La Diagnosi Funzionale.

Individuato l'alunno/a con disabilità si procede alla diagnosi funzionale, di cui all'art. 3 del DPR 1994 n.381800, provvede l'unità multidisciplinare composta: dal medico specialista nella patologia segnalata; dallo specialista in neuropsichiatria infantile; dal terapeuta della riabilitazione; dagli operatori sociali in servizio presso l' USL o in regime di convenzione.

Degli accertamenti oggetto della diagnosi funzionale viene redatta una documentazione nella forma della scheda riepilogativa e la diagnosi funzionale redatta in forma conclusiva per i successivi adempimenti;

Si ponga mente al fatto che la diagnosi funzionale deriva dall'acquisizione di elementi clinici e psico - sociali.

Gli elementi clinici si acquisiscono tramite la visita medica diretta dell'alunno e l'acquisizione dell'eventuale documentazione medica preesistente (art. 3 comma 2 DPR 1994 cit).

Pertanto una diagnosi funzionale redatta da un sanitario che non ha mai visto l'alunno/a è un atto "**illegittimo**" e censurabile sotto il profilo deontologico!



Gli elementi psico – sociali si acquisiscono invece attraverso la specifica relazione in cui siano ricompresi:

a) *i dati anagrafici della persona; b) i dati relativi alla caratteristiche del nucleo familiare; c) l'anamnesi fisiologica e patologica prossima e remota; d) la diagnosi clinica redatta dal medico specialista; le potenzialità della persona in funzione del suo recupero con riferimento agli aspetti: 1) Cognitivi; 2) affettivi relazionali; 3) Linguistici, 4) Sensoriali; 5) Motorio - prassico; 6) Neuropsicologico; 7) Autonomi personale e sociale.*

Di solito è prassi indicare nella diagnosi funzionale, in funzione della garanzia del diritto allo studio, all'istruzione e integrazione scolastica, quali sono le figure che devono supportare l'alunno/a, es. *docente di sostegno; assistente all'autonomia e comunicazione; igienico personale e trasporto; terapie mediche altro....*

Ciò è assolutamente coerente con la funzione che assolve la diagnosi funzionale, con la composizione pluridisciplinare di chi la redige o dovrebbe farlo, (sovente, però, è solo un sanitario che la redige), pertanto è logico che questa certificazione, dopo l'esame complessivo di tutti i criteri sopra menzionati, indichi quale figure di supporto necessita quel particolare alunno/a con disabilità tenuto conto della più o meno gravità.

La diagnosi funzionale va consegnata alla scuola per gli adempimenti successivi.

c) IL PROFILO DINAMICO FUNZIONALE - PEI

Accertata la disabilità, redatta la diagnosi funzionale fa seguito il Profilo dinamico funzionale (PDF) (art. 12 legge 104 del 1994 e art. 4 DPR 1994), ai fini della redazione del PEI. Tralasciando per un momento l'aspetto che riguarda il PDF, concentriamoci sul PEI (Piano Educativo Individualizzato), art. 12, comma 5 legge 104 del 1994 e art. 5 DPR 1994.



d) CHI DEVE PARTECIPARE AL PEI?

Per l'art. 12 comma 5, L.104/92 e art. 5 DPR 1994, al PEI devono partecipare << congiuntamente >>: a) gli operatori delle ASL (di solito il neuropsichiatra infantile, lo psicologo ecc.), b) tutto il personale docente della classe, ivi compreso il docente di sostegno; c) l'operatore psico - pedagogico (ove esistente); d) la famiglia.

Il gruppo di lavoro che redige il PEI in gergo si chiama GLHO, (gruppo di lavoro operativo handicap), oppure può essere definito GLIS (Gruppo di Lavoro Inclusione Scolastica).

ATTENZIONE!!

Cosa deve indicare nell'ambito del PEI il gruppo di lavoro citato con riferimento alle figure specialistiche di cui abbiamo parlato sopra?

Il predetto gruppo di lavoro, in sede di formulazione del PEI, elabora le proposte all'individuazione delle risorse necessarie, ivi compresa **l'indicazione del numero delle ore di sostegno, nonché le ore di assistenza specialistica** (cfr. art. 3 comma 2 DPCM 2006 n. 185 e soprattutto art. 10, comma 5 D.L. 2010 n. 78, conv. in legge 2010 n. 122. Quindi per il vigore di due disposizioni normative una legislativa e una di rango inferiore " l'obbligo di indicare nel PEI ,(oppure in un estratto del PEI), sia le ore necessarie per il sostegno sia le ore necessarie per tutte le altre figure specialistiche spetta esclusivamente al GLHO o GLIS in sede di redazione del PEI".

Chiarissimo è il tenore del comma 5 dell'art. 10 D.L. 2010 n. 78. " *I soggetti di cui all'art. 12, comma 5 legge 104 del 1992 (GLHO), in sede di formulazione del PEI elaborano proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie, (ergo indicano le ore di assistenza specialistica*



necessaria), ivi comprese l'indicazione delle ore di sostegno (locuzione che non avrebbe alcun senso logico se non seguisse quella dell'indicazione delle ore di assistenza specialistica), che devono essere esclusivamente finalizzate all'educazione, istruzione, restando a carico di altri soggetti istituzionali la fornitura delle altre risorse professionali e materiali necessarie per l'integrazione e l'assistenza dell'alunno richieste dal PEI".

Il predetto obbligo di legge ha trovato recente conferma anche nell'ambito della Giurisprudenza amministrativa e in particolare in una sentenza del TAR Catania n. 531/2018, che, a sua volta, ne richiama altre.

Per il TAR Catania.

Fondamentali sono alcuni passaggi citati nella detta decisione: a) *Spetta al GLHO al momento della redazione del PEI indicare non solo quali figure specialistiche l'alunno ha bisogno, ma soprattutto **quantificare l'effettive ore**; 2) Solo quando le dette indicazioni sono confluite nel PEI relative all'assistenza specialistica, sorge l'obbligo per il Comune, (nella fattispecie), di fornire tale assistenza nel numero delle ore indicate nel PEI; 3) Ne consegue che qualora il GLHO abbia solo indicato la necessità di una figura specialistica, ma non ne abbia quantificato le ore, l' Ente locale che abbia fornito un numero ridotto di ore di assistenza, in assenza di diversa indicazione del GLHO, sostanzialmente è da ritenersi estraneo alla contesa. In buona sostanza al danno la beffa.*

Non solo un gruppo di lavoro ha l'obbligo che gli discende per legge di indicare le ore necessarie di assistenza per i bambini con disabilità, ma quando non lo fa, l'ente locale che ha fornito pochissime ore di assistenza ,(come di solito avviene), può ben recarsi in giudizio ed affermare la propria estraneità allo stesso, in quanto in assenza di specifiche indicazione del gruppo specializzato non può essere ritenuto responsabile delle minori ore assegnate.

Da ciò, a mio parere, sorgono responsabilità in capo al gruppo di lavoro GLHO non indifferenti, in quanto se è vero che tale obbligo di indicare le



ore di assistenza gli deriva direttamente dalla legge, (sul punto non esistono dubbi in diritto e in giurisprudenza), l'omissione del compimento di quello specifico atto **non è sanzionabile solo sotto il versante civilistico del risarcimento del danno, ma anche sotto il versante penalistico potendo ben configurarsi il reato di omissione di atti d'ufficio ex art. 328 c.p.**

A parere di chi scrive, pertanto, è auspicabile sommamente che il gruppo GLHO, in sede di elaborazione del PEI, eserciti pienamente le prerogative imposte dalla legge e nell'ambito del PEI o di un suo estratto indichi le ore effettivamente necessarie per ogni figura di assistenza specialistica di cui l'alunno con disabilità ha bisogno.

Nell'esercitare la detta prerogativa, sembra scontato dirlo ma l'esperienza concreta fa dire che non lo è, il predetto gruppo deve mirare solo ed effettivamente a garantire tutte quelle ore ritenute necessarie per garantire il diritto all'educazione, istruzione e inclusione dell'alunno/a, senza farsi influenzare in alcun modo dalle risorse poste in bilancio dall'ente pubblico o a carenze di programmazione di tali servizi, perché sono ragionamenti estranei al gruppo di lavoro GLHO o GLIS, quando di fronte vi sono diritti fondamentali incompressibili alle esigenze di bilancio, come ci ricorda continuamente la Corte Costituzionale.

Al contrario, invece, omettere una propria specifica obbligazione di legge espone il funzionario pubblico a conseguenze non irrilevanti.

e) QUANDO DEVE ESSERE REDATTO IL PEI

A tenore dell'unica normativa che lo prevede espressamente il PEI deve essere definito entro la data del 30 luglio (art. 4 comma 1 DPCM 185/2006).

Pertanto è auspicabile che ogni istituzione scolastica, entro il periodo citato, rediga il PEI non solo come relazione finale dell'anno scolastico in



corso, ma indicando “ espressamente con riferimento alle figure specialistiche la loro quantificazione, anche con riferimento all’anno scolastico successivo”.

Tale precisazione si rende necessaria perché sovente capita di osservare che il PEI redatto a fine anno scolastico non contiene alcuna indicazione dei supporti specialistici con riferimento all’anno scolastico successivo. Ad esempio: se entro fine giugno l’istituto scolastico redige il PEI di chiusura dell’ anno 2018/2019, nell’ambito di questa riunione il GLHO deve redigere contestualmente il nuovo PEI per l’anno scolastico 2019/2020, indicando specificatamente tutte le figure professionali necessarie quantificandone le ore.

Di talchè, contestualmente alla redazione del PEI anno scolastico 2019/2020, l’istituto scolastico è nelle condizioni di inviare tutta la documentazione necessaria per tempo all’Ente Locale, (PEI o estratto PEI) con l’indicazione delle ore necessarie per tutte le figure di supporto all’alunno/a, sorgendo in questo modo l’obbligo inderogabile dell’ ente locale di fornire gli assistenti per tutte le ore indicate nel gruppo GLHO.

In caso contrario, come abbiamo visto, non solo l’ente locale non pare sia chiamato a integrare le maggiori ore necessarie per il bambino/a, ma soprattutto il rischio di un eventuale azione viene a riverberarsi in capo ai responsabili del GLHO, in primis sanitari e docenti!

IV

L’ASSISTENTE ALL’AUTONOMIA E COMUNICAZIONE NON PUO’ ESSERE ASSIMILATO AL DOCENTE DI SOSTEGNO.

Talvolta nella prassi non è raro verificare che le ore di sostegno vengono ridotte in funzione del fatto che le rimanenti altre ore di permanenza in

F.I.R.S.T.

Federazione Italiana Rete Sostegno e Tutela
diritti delle persone con disabilità
già Rete dei 65 movimenti



classe dell'alunno sono coperte dall'assistente all'autonomia e comunicazione.

Si tratta di un'affermazione che non ha alcun valore normativo ed ha trovato puntuale censura in seno alla più recente giurisprudenza amministrativa, segnatamente del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Con la decisione n. 2018 n. 697, il CGA ha affermato che: "è inammissibile ogni forma di equiparazione tra il docente di sostegno e l'assistente all'autonomia e comunicazione che non può in nessun modo essere assimilato o sostituire il servizio prestato dagli insegnanti di sostegno in relazione alle ore curricolari di insegnanti per il minore".

Maurizio Benincasa
Presidente della FIRST

N.B. Il predetto lavoro non tiene conto del DLGS 66/2017, in quanto la sua entrata in vigore è stata posticipata al settembre 2019

F.I.R.S.T.

Federazione Italiana Rete Sostegno e Tutela
diritti delle persone con disabilità
già Rete dei 65 movimenti



DECRETO 686 DEL 21/09/2017 ACCREDITAMENTO ALL'OSSERVATORIO PERMANENTE PER L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEL MIUR

Sede Legale: Via Tommaso Inghirami 52, 00179 Roma

C.F. 97939070583

firstfederazione65@gmail.com - first65@pec.it