

## **L’assistenza educativa per gli alunni con disabilità: uno sguardo sui modelli organizzativi in prospettiva inclusiva**

**Silvia Zanazzi**

**Abstract** – *The school educational assistant is a professional who intervenes in the learning and socialization processes of pupils with disabilities to enhance their skills in areas such as autonomy and the management of cognitive and relational aspects. Rooted in the Italian policy of “integrazione scolastica”, the educational assistance service has clear purposes and solid regulatory foundations. However, being a service managed and financed by local authorities, it is not carried out in the same way on the national territory. Inevitably, the different organizational choices are reflected in the contexts and educational relations. To stimulate discussion on the subject, a comparison between organizational models of educational assistance is proposed from a perspective that observes their implications in terms of inclusion.*

**Riassunto** – *L’assistente educativo scolastico è una figura che interviene nei processi di apprendimento e socializzazione dell’alunno con disabilità per potenziarne le capacità in ambiti quali l’autonomia e la gestione degli aspetti cognitivi e relazionali. Radicato nella nostra politica dell’integrazione scolastica, il servizio di assistenza educativa ha finalità chiare e fondamenti normativi solidi. Tuttavia, essendo un servizio gestito e finanziato dagli Enti Locali, non si realizza con le stesse modalità sul territorio nazionale. Inevitabilmente, le differenti scelte organizzative si riflettono sui contesti e sulle relazioni educative. Per sollecitare una riflessione sul tema si propone un confronto tra modelli organizzativi dell’assistenza educativa da una prospettiva che ne osservi le implicazioni in termini di inclusione<sup>1</sup>.*

**Keywords** – educational assistant, inclusive education, disability, organizational models, welfare

**Parole chiave** – assistente educativo, inclusione scolastica, disabilità, modelli organizzativi, welfare

**Silvia Zanazzi** è Ricercatrice presso l’Università degli Studi di Ferrara, dove insegna *Pedagogia Speciale* per il Corso di Laurea Triennale in Scienze filosofiche e dell’educazione e *Pedagogia Speciale della gestione integrata del gruppo classe* nell’ambito del percorso di specializzazione TFA sostegno. L’inclusione scolastica è tra i suoi principali interessi di ricerca. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Gestire la classe in prospettiva inclusiva: un itinerario di riflessione* (in T. Zappaterra, a cura di, *Progettare attività didattiche inclusive. Strumenti, tecnologie e ambienti inclusivi universali*, Milano, Guerini, 2022); *Prendere consapevolezza. Esperienze di assistenti specialistici nella scuola secondaria di secondo grado* (Lecce, Pensa Multimedia, 2021); *L’assistenza specialistica, baricentro dell’inclusione. Apprendere dall’esperienza* (in “Ricercazione”, 12, 1, 2020); *La strada verso l’inclusione. Un percorso a ostacoli nel mondo della scuola* (in “Ricerche Pedagogiche”, LIV, 215, 2020).

<sup>1</sup> Questo contributo riprende e sviluppa il breve intervento presentato al Convegno Nazionale SIPED (Società Italiana di Pedagogia) “La formazione degli insegnanti: problemi, prospettive e proposte per una scuola di qualità e aperta a tutti e tutte” – Università degli Studi di Roma Tre, 27-29/01/2022 (evento online), Panel “Le associazioni professionali e la formazione degli insegnanti e degli educatori”.

## 1. Quadro generale

La figura dell'assistente educativo per gli alunni con disabilità affonda le sue radici nella politica dell'integrazione scolastica (L. 517/1977; L. 104/1992; L. 328/2000)<sup>2</sup> e trova, successivamente, la sua legittimazione scientifica nel concetto di "educazione inclusiva"<sup>3</sup>, al centro del dibattito pedagogico internazionale più recente<sup>4</sup>, secondo cui il bisogno formativo degli alunni con disabilità deve essere considerato "in una prospettiva allargata ai bisogni di tutti"<sup>5</sup>. A partire dalle norme citate, negli anni hanno preso forma numerose figure professionali la cui denominazione è ancora oggi differente<sup>6</sup>: assistente specialistico; AEC (assistente educativo culturale); OEPAC (operatore educativo per l'autonomia e la comunicazione); ASACOM (assistente all'autonomia e alla comunicazione)<sup>7</sup>. Si tratta di figure funzionali ai processi di apprendimento e alla socializzazione dell'alunno con disabilità, chiamate ad intervenire per potenziarne le capacità in

<sup>2</sup> La legge 517/1977 assicura, in relazione alle caratteristiche della persona, "la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio-psicopedagogico e forme particolari di sostegno, secondo le rispettive competenze dello Stato e degli Enti Locali preposti" (Art.2). Il DPR 616 dello stesso anno e la Circolare Ministeriale 262/1988 ribadiscono che le scuole, all'atto dell'iscrizione di alunni con disabilità, debbano rivolgersi ai comuni per richiedere "assistenti o accompagnatori". L'Art.13, comma 3 della legge quadro 104/92 prevede che siano garantite "l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali". Successivamente, la legge 328/2000 allarga il diritto all'assistenza a tutti gli alunni con disabilità, sia essa fisica, psichica o sensoriale.

<sup>3</sup> Cfr. L. Cottini, *Didattica speciale e inclusione scolastica*, Roma, Carocci, 2011; L. Cottini, *La dimensione dell'inclusione scolastica richiede ancora una didattica speciale?* in "L'integrazione scolastica e sociale", 17, 1, 2018, pp.11-19; M.A. Galanti, C. Giacconi, T. Zappaterra, *Didattiche e progettazioni: storie e tracce evolutive verso l'inclusione*, in "Italian Journal of Special Education for Inclusion", 1, 9, 2021, pp.7-14; D. Ianes, *Bisogni educativi speciali e inclusione*, Erickson, Trento, 2005; M. Pavone, *L'inclusione educativa. Indicazioni pedagogiche per la disabilità*, Milano, Mondadori, 2014; M. Pavone, M.A. Galanti (a cura di), *Didattiche da scoprire. Linguaggi, diversità, inclusione*, Mondadori, Milano, 2020.

<sup>4</sup> Cfr. M. Ainscow, *From special education to effective schools for all: a review of the progress so far*, in L. Florian (ed.), *Sage Handbook of Special Education*, Sage, London, 2013, pp.146-159; T. Booth, M. Ainscow, *Index for inclusion: developing learning and participation in schools*, Centre for Studies on Inclusive Education, Bristol, 2011; Council of Europe, *Fighting school segregation in Europe through inclusive education: a position paper*, September 2017, in <https://rm.coe.int/fighting-school-segregation-in-europe-through-inclusive-education-a-possible/168073fb65>, consultato in data 16/05/2022; S. D'Alessio, V. Donnelly, A. Watkins, *Inclusive education across Europe: the move in thinking from integration for inclusion*, in "Revista de Psicologia y Education", 1, 5, 2010, pp.109-126; UNESCO, *A guide for ensuring inclusion and equity in education*, Paris, 2017, in <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248254>, consultato in data 16/05/2022.

<sup>5</sup> T. Zappaterra (a cura di), *Progettare attività didattiche inclusive. Strumenti, tecnologie e ambienti formativi universali*, Milano, Guerini, 2022, p.22.

<sup>6</sup> In questo contributo si utilizza il termine generico "assistente educativo".

<sup>7</sup> Cfr. R.M. Paniccia, *Gli assistenti all'autonomia e all'integrazione per la disabilità a scuola. Da ruoli confusi a funzioni chiare*, in "Quaderni della Rivista di Psicologia Clinica", 2, 2012, pp.165-183; R.M. Paniccia, F. Giovagnoli, F. Di Ruzza, S. Giuliano, *La disabilità nelle scuole superiori: L'assistenza specialistica come funzione integrativa*, in "Quaderni della Rivista di Psicologia Clinica", 2, 2014, pp.64-73; S. Guglielmucci, *La figura dell'AEC. L'Assistente Educativo Culturale: dall'assistenza alla facilitazione degli alunni con Bisogni Educativi Speciali*, Roma, Alpes Italia, 2017; P. Di Michele, *Disabilità e inclusione scolastica. Una ricerca sugli assistenti all'autonomia e alla comunicazione*, in "L'integrazione scolastica e sociale", 19, 3, 2020, pp.127-146; S. Zanazzi, *Prendere consapevolezza. Esperienze di assistenti specialistici nella scuola secondaria di secondo grado*, Lecce, Pensa Multimedia, 2021.

ambiti quali l'autonomia e la gestione degli aspetti cognitivi e relazionali. Il ruolo dell'assistente educativo è ben distinto da quello dell'insegnante di sostegno, perché l'assistente viene assegnato al singolo alunno e non è responsabile della didattica; l'assistente, inoltre, si occupa di autonomie complesse e pertanto il suo compito non si sovrappone a quello del collaboratore scolastico al quale è affidata l'assistenza di base<sup>8</sup>.

Nonostante sia formalmente assegnato *ad personam*, l'assistente è chiamato ad intervenire in un'ottica inclusiva per migliorare le relazioni e il benessere del gruppo classe, per favorire lo sviluppo affettivo e sociale di tutti. Non si tratta, quindi, di una figura di mera assistenza, ma di una figura educativa a tutti gli effetti, parte integrante del sistema del sostegno scolastico<sup>9</sup>. Inoltre, non di rado gli assistenti svolgono una importante funzione di cerniera tra scuola, classe, territorio, vita sociale dei bambini con disabilità: se e quando il loro ruolo è inteso in senso pedagogico, essi possono rappresentare proprio quel ponte tra PEI e progetto di vita che dà pieno significato al concetto di inclusione.

Nella "ecologia complessa di supporto alla scuola inclusiva"<sup>10</sup> l'assistente è chiamato ad intervenire sia sul singolo allievo che trasversalmente sulla classe nella progettazione, realizzazione e valutazione di interventi quanto più integrati con quelli educativi e didattici dei docenti, proponendo strategie per perseguire le finalità formative e di sviluppo complessivo della persona. Rientrano nei suoi compiti: favorire la socializzazione e l'inclusione dell'alunno nel gruppo classe; favorire lo sviluppo delle autonomie dell'alunno; collaborare al sistema del sostegno della didattica curricolare; collaborare alla stesura e aggiornamento del PEI; partecipare ai GLO e ai momenti di lavoro in équipe della scuola; lavorare con l'alunno e la classe per lo sviluppo cognitivo e metacognitivo, il rafforzamento delle competenze relazionali/comunicative e di gestione delle emozioni, lo sviluppo dei comportamenti pro-sociali, il miglioramento dell'autostima individuale; promuovere relazioni efficaci con le famiglie.

La domanda di assistenza educativa scolastica sta crescendo molto negli ultimi anni. Secondo l'ISTAT<sup>11</sup> ad oggi nelle scuole italiane operano più di 60.000 assistenti, pari a circa un terzo degli attuali posti di sostegno: una presenza significativa e non solo dal punto di vista numerico,

---

<sup>8</sup> Nel 2001, la nota MIUR 3390 differenzia l'assistenza di base, di competenza del personale scolastico ATA, finalizzata a "rendere possibile all'alunno disabile la vita a scuola, in relazione all'autonomia corporea, di movimento, di relazione", da quella specialistica, che rimane di competenza degli Enti Locali e viene definita come il "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". La nota parla 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".

<sup>9</sup> Cfr. F. Bocci, M. Catarci, M. Fiorucci (a cura di), *L'inclusione educativa. Una ricerca sul ruolo dell'assistente specialistico nella scuola secondaria di II grado*, Roma, Roma Tre Press, 2018.

<sup>10</sup> Cfr. D. Ianes, F. Fogarolo, F., *Oltre la crisi della nostra inclusione scolastica. Verso un paradigma globale ed ecologico di supporto alla scuola inclusiva. Paper diffuso gratuitamente in occasione della 13a edizione del convegno Erickson "La Qualità dell'inclusione scolastica e sociale"*, Rimini, novembre 2021, p.24, in [https://is-suu.com/edizionierickson/docs/int\\_oltre\\_la\\_crisi\\_della\\_nostra\\_inclusione](https://is-suu.com/edizionierickson/docs/int_oltre_la_crisi_della_nostra_inclusione), consultato in data 16/05/2022.

<sup>11</sup> Cfr. Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2020-2021*, in <https://www.istat.it/it/archivio/265364>, consultato in data 16/05/2022.

il cui intervento incide sulla qualità dell'azione formativa, facilitando la comunicazione dello studente con disabilità e stimolando lo sviluppo delle sue abilità nelle diverse dimensioni d'autonomia.

È doveroso affermare, senza retorica, che l'assistente educativo per gli alunni con disabilità sia una delle colonne portanti della scuola di tutti e di ciascuno, con funzioni non sostitutive, ma complementari a quelle dei docenti di sostegno e curricolari. Si tratta di una figura intrinsecamente orientata al lavoro d'équipe, all'integrazione con altri professionisti, che dovrebbe essere chiaramente inquadrata e coordinata con l'insieme delle attività didattiche e educative della scuola e non, come a volte accade, considerata semplicemente come contributo aggiuntivo per far fronte a diversi tipi di emergenza.

La gestione del servizio di assistenza educativa scolastica secondo la legge 104/92 (articolo 13) spetta agli Enti Locali, in quanto afferente, ai tempi dell'approvazione della norma, all'area delle politiche sociali e socio assistenziali. Come conseguenza di questa attribuzione, mentre la finalità dell'assistenza educativa per la scuola inclusiva è ben chiara, così come lo sono i suoi fondamenti normativi, i modelli organizzativi del servizio sul territorio presentano differenze importanti nei profili e nei requisiti di accesso, nei percorsi formativi e di sviluppo professionale, nelle condizioni contrattuali offerte agli operatori, nelle modalità concrete di svolgimento delle attività a scuola. Tali differenze territoriali comportano senza dubbio disegualianze di opportunità: l'assistenza educativa a scuola non è ancora di fatto un diritto garantito a tutti gli alunni e le famiglie con disabilità e a tutte le scuole in egual misura, dal momento che gli Enti Locali la finanziano in funzione delle proprie capacità di bilancio<sup>12</sup>. Merita osservare, a questo proposito, come l'indicatore statistico che sintetizza il rapporto numerico alunni/assistenti nelle diverse Regioni italiane oscilli da un 2,9 nelle Marche a un 15,7 in Campania<sup>13</sup>.

A fronte di questa geografia "a macchia di leopardo", ciò che invece accomuna gli assistenti su tutto il territorio nazionale è la precarietà contrattuale ed economica. Su di loro, infatti, si ripercuote l'insicurezza delle cooperative stesse, i cui destini sono legati all'aggiudicazione degli appalti pubblici; inoltre, i compensi degli assistenti sono molto bassi, perché nel costo orario è compresa una quota significativa che non arriva direttamente al lavoratore in busta paga, ma va a remunerare le cooperative per l'attività di reclutamento e organizzazione del servizio<sup>14</sup>. Durante la pandemia da Coronavirus il problema del trattamento economico degli assistenti è apparso ancor più evidente nella sua gravità. Nei periodi di didattica a distanza, infatti, il coinvolgimento degli assistenti è stato determinante nel supportare l'alunno e i docenti e coadiuvare le famiglie in un impegno a volte molto gravoso. A fronte di questo impegno, le quarantene e le assenze degli alunni hanno impattato fortemente sulla continuità degli incarichi e delle retribuzioni degli operatori<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> D.Lgs. 66/2017, art. 3, comma 5.

<sup>13</sup> Cfr. Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2020-2021*, cit.

<sup>14</sup> Cfr. S. Premoli, *Educatori cercasi: la crisi del mercato del lavoro educativo*, in <http://www.vita.it/it/article/2022/05/02/educatori-cercasi-la-crisi-del-mercato-del-lavoro-educativo/162678/>, consultato in data 16/5/2022.

<sup>15</sup> Cfr. S. Zanazzi, *Vicini a distanza. Esperienze di inclusione scolastica durante la pandemia*, in P. Lucisano (a cura di), *Atti del X Convegno SIRD Ricerca e Didattica per promuovere intelligenza comprensione e partecipazione*,

In alcuni territori sono stati sperimentati modelli organizzativi che consentono di assicurare maggiore stabilità contrattuale e compensi più adeguati agli assistenti: un esempio è costituito dall'esperienza dell'educatore di plesso in Emilia Romagna<sup>16</sup>, rispetto alla quale, tuttavia, le valutazioni finora espresse evidenziano luci ed ombre. Da un lato, infatti, la presenza di una figura di riferimento all'interno dell'Istituto favorisce la continuità e la progettualità, dall'altro può comportare una delega e quindi una "settorializzazione" delle questioni relative alla disabilità, a scapito di una reale inclusione.

Per risolvere alla radice il problema della precarietà e dell'elevato turnover degli assistenti, il 15 luglio 2020 le federazioni FIRST (Federazione Italiana Rete Sostegno e Tutela diritti delle persone con disabilità) e FAND (Federazione tra le associazioni nazionali dei disabili) hanno depositato alla Camera dei Deputati una proposta di Disegno di legge che prevede l'internalizzazione del personale di assistenza negli organici delle scuole<sup>17</sup>. Secondo i promotori, questa soluzione garantirebbe la stabilizzazione degli assistenti, un trattamento economico più dignitoso e una maggiore equità a livello nazionale. Inoltre, non dovendo remunerare le cooperative sociali per la mediazione e organizzazione del servizio, si ridurrebbero significativamente i costi complessivi del servizio. La presenza dell'assistente fin dal primo giorno di scuola garantirebbe maggiore continuità e la possibilità di progettare per tempo le attività a livello di singola classe e di intero Istituto. La statalizzazione consentirebbe, infine, di migliorare la relazione complessa fra gli assistenti e il sistema-scuola, superando il paradosso che li vede, pur operando all'interno della scuola e per la scuola, essere considerati "personale esterno" con un impatto certamente non positivo in termini di integrazione e identità professionale<sup>18</sup>. Questo si riflette negativamente sulla partecipazione attiva ai processi di inclusione scolastica, basti a titolo di esempio ricordare che, mentre collaborare alla stesura del PEI dovrebbe essere uno dei compiti principali dell'assistente, nella realtà spesso gli assistenti vengono esclusi o non pienamente coinvolti nella progettazione<sup>19</sup>.

Lecce, Pensa Multimedia, 2021, pp.3-17; P. Di Michele, *Disabilità e inclusione scolastica. Una ricerca sugli assistenti all'autonomia e alla comunicazione*, cit; S. Premoli, *Educatori cercasi: la crisi del mercato del lavoro educativo*, cit.

<sup>16</sup> Cfr. D. Guglielmi, G. Sarchielli, A. Zambelli, *Il nuovo ruolo dell'educatore di plesso. Ricerca sul campo e indicazioni operative*, Faenza, Homeless Book, 2021. È importante specificare che la figura dell'educatore di plesso è solo parzialmente assimilabile a quella dell'assistente educativo.

<sup>17</sup> Si vedano, in proposito, il comunicato della FIRST disponibile al seguente link: <https://firstfederazione-65.it/wp-content/uploads/2020/01/FIRST-Manifesto-di-Stabilizzazione-al-MIUR-degli-assistenti-allautonomia-e-comunicazione.pdf> e il testo della proposta di Disegno di legge, disponibile al seguente link: <https://www.orizzonte-scuola.it/wp-content/uploads/2020/07/disegno-di-legge.pdf>.

<sup>18</sup> Cfr. P. Di Michele, *Disabilità e inclusione scolastica. Una ricerca sugli assistenti all'autonomia e alla comunicazione*, cit.

<sup>19</sup> Cfr. S. Zanazzi, *Prendere consapevolezza. Esperienze di assistenti specialistici nella scuola secondaria di secondo grado*, cit.; P. Di Michele, *Disabilità e inclusione scolastica. Una ricerca sugli assistenti all'autonomia e alla comunicazione*, cit. In quest'ultimo studio si riporta il seguente dato: su un campione di 1314 assistenti, solo il 44% ha dichiarato di collaborare sempre alla stesura del PEI sulla cui impronta progettuale è basato l'intervento che va a svolgere.

La proposta di statalizzazione degli assistenti ad oggi è rimasta lettera morta. Un'altra soluzione individuata e discussa presso alcuni Comuni è stata quella dell'internalizzazione presso l'Ente Locale, che migliorerebbe le condizioni contrattuali degli operatori, ma non inciderebbe sulle condizioni di equità sul territorio nazionale. Anche questa soluzione fatica a concretizzarsi. Per esempio, nel marzo di quest'anno il Consiglio Comunale di Roma ha bocciato una mozione della precedente amministrazione che prevedeva l'assunzione scaglionata di 3000 operatori.

Di contro, la tendenza a esternalizzare al privato sociale servizi di competenza dell'Ente Locale, come quello di assistenza educativa, è andata crescendo<sup>20</sup>. Questa scelta è motivata dalla convinzione che le prestazioni nel privato siano meno costose che nel pubblico. Al di là dell'efficienza economica, spesso non viene valutata la reale efficacia degli interventi, limitandosi a monitorare aspetti quantitativi tramite indicatori standardizzati. Nel caso specifico dell'assistenza per gli alunni con disabilità, sono centrali, invece, gli aspetti qualitativi che riguardano la relazione educativa e l'impatto degli interventi in termini di inclusività dei contesti scolastici.

## 2. La ricerca sui modelli organizzativi

Questo contributo si colloca nell'ambito di un progetto di ricerca sui diversi modelli di gestione del servizio di assistenza educativa presenti sul territorio nazionale che si pone l'obiettivo di discuterne il potenziale impatto sul piano educativo e inclusivo<sup>21</sup>. Poiché, come si è detto, il servizio di assistenza educativa per gli alunni con disabilità viene gestito dagli Enti Locali, non sarebbe possibile descrivere in maniera dettagliata ed esaustiva tutti i modelli organizzativi esistenti sul territorio nazionale senza far riferimento ad ogni singolo Comune. Per evidenti ragioni di tempo e risorse, si è deciso di fare riferimento, per la raccolta dei dati, alle amministrazioni regionali e a quelle dei Comuni capoluogo di regione e provincia. Il disegno di ricerca complessivo prevede di realizzare, nell'arco del triennio 2021-2024, una mappatura dei modelli organizzativi presenti su tutto il territorio italiano attraverso analisi documentale (normativa, atti di indirizzo, delibere, bandi di gara) e interviste a referenti istituzionali. Nel periodo da gennaio 2021 a marzo 2022 si è svolta la raccolta dei dati relativi ai modelli organizzativi prevalenti<sup>22</sup> nei territori del Lazio, dell'Emilia Romagna e del Veneto che questo articolo si propone di presentare e analizzare.

Il gruppo di riferimento per le interviste è stato costruito cercando sui siti istituzionali delle amministrazioni regionali e comunali i nomi dei responsabili del servizio di assistenza educativa scolastica e richiedendo loro la disponibilità per un'intervista a scopi di ricerca. Sono state inviate in tutto quindici email di richiesta di disponibilità, di cui cinque hanno ottenuto risposta

<sup>20</sup> Cfr. S. Premoli, *Educatori cercasi: la crisi del mercato del lavoro educativo*, cit.

<sup>21</sup> Il progetto è stato finanziato dal 2022 al 2024 con fondi FAR dell'Università degli Studi di Ferrara.

<sup>22</sup> Dal momento che il servizio di assistenza educativa è generalmente gestito dai Comuni, non è possibile individuare un solo modello organizzativo nemmeno a livello regionale: in questo contributo si fa riferimento, quindi, ai modelli organizzativi prevalenti nei territori delle tre Regioni.



positiva<sup>23</sup>. Nel periodo indicato sono stati intervistati un funzionario del Comune di Bologna, uno del Comune di Ferrara, due del Comune di Roma, due della Regione Lazio, un funzionario della ULSS6 della Regione Veneto e una docente in distacco presso l'USR Veneto. Le interviste, della durata di un'ora/un'ora e mezza ciascuna, si sono svolte in modalità telematica. In un caso (Comune di Roma) hanno partecipato all'intervista due funzionari insieme, rispondendo a seconda delle rispettive competenze e esperienze; in due casi (Regione Lazio e ULSS6 Regione Veneto) l'intervistato ha suggerito il nominativo per una seconda intervista di approfondimento, che si è svolta nei giorni successivi.

Dopo una breve presentazione degli obiettivi della ricerca, l'intervista prevedeva tre domande aperte sui seguenti aspetti: 1. organizzazione del servizio di assistenza educativa scolastica sul territorio del Comune/della Regione; 2. caratterizzazione (requisiti formativi, esperienza) del profilo dell'assistente educativo sul territorio del Comune/della Regione; 3. principali criticità rilevate. Le due interviste di approfondimento, rivolte ad una docente in distacco presso USR Veneto e ad un funzionario della Regione Lazio, si sono focalizzate rispettivamente sui punti 1 e 2.

Le interviste sono state registrate e trascritte. L'approccio seguito è quello dell'analisi tematica<sup>24</sup> in cui i testi vengono analizzati con un processo induttivo, *bottom up*, partendo dalla codifica, in questo caso svolta manualmente, per poi risalire ai temi salienti.

La codifica delle risposte ha fatto emergere sette macro-temi: ripartizione delle competenze tra Regione e Comuni; requisiti di accesso al ruolo di assistente educativo; modalità di gestione del servizio sul territorio; canali di finanziamento; assenza di un profilo di assistente educativo riconosciuto a livello nazionale; assenza di sistemi di valutazione della qualità del servizio; esiguità delle risorse economiche.

I primi quattro macro-temi, esposti nei paragrafi a seguire (2.1, 2.2, 2.3 e 2.4), consentono di delineare tre diversi modelli organizzativi del servizio di assistenza educativa. I restanti tre macro-temi costituiranno lo spunto per sviluppare, nel paragrafo 4, alcune proposte operative.

### *2.1 Ruolo dell'amministrazione regionale e delle amministrazioni locali*

La ripartizione delle competenze tra Regioni e Comuni non è la medesima ovunque. Alcune Regioni mantengono un forte ruolo di coordinamento sul territorio, oltre alla responsabilità, in alcuni casi, di organizzare e/o finanziare parte del servizio. La Regione Lazio, per esempio, si è assunta la responsabilità dell'assistenza nelle scuole secondarie di secondo grado e dell'assistenza per le disabilità sensoriali nelle scuole di ogni ordine e grado. Rimane in capo ai Comuni laziali l'assistenza per le scuole dall'infanzia alla secondaria di secondo grado, ad eccezione delle disabilità sensoriali.

---

<sup>23</sup> Le quindici richieste sono state inviate ai referenti di 7 Comuni capoluogo di regione o provincia chiaramente identificabili attraverso ricerca sui siti istituzionali. In altri casi non è stato possibile identificare il nominativo del responsabile da contattare. Le cinque risposte ottenute sono dei referenti dei Comuni di Roma, Ferrara e Bologna, della ULSS6 di Padova e della Regione Lazio.

<sup>24</sup> Cfr. V. Pagani, *Dare voce ai dati. L'analisi dei dati testuali nella ricerca educativa*, Parma, Junior, 2020.

In Veneto l'assistenza è gestita da Comuni e Regione tramite le aziende sanitarie (ULSS): si delinea, quindi, un modello ibrido nel quale l'Ente Locale finanzia il servizio, ma delega organizzazione e gestione dello stesso al sistema sanitario regionale<sup>25</sup>.

In Emilia Romagna il ruolo di primo piano spetta ai Comuni, che generalmente mantengono la responsabilità dell'assistenza educativa nelle scuole di ogni ordine e grado, lasciando all'amministrazione regionale il compito residuale di seguire e finanziare progetti integrativi, prevalentemente finalizzati a supportare la transizione tra la scuola e il mondo del lavoro<sup>26</sup>, nella prospettiva del progetto di vita.

## 2.2 Requisiti di accesso al ruolo di assistente educativo

Una forte "regia" dell'amministrazione regionale può esprimersi anche nella definizione di un profilo di assistente educativo con i relativi requisiti di accesso. La Regione Lazio, per esempio, nel 2019 ha definito il profilo dell'Operatore Educativo per l'Autonomia e la Comunicazione (OEPAC) il cui standard minimo di percorso formativo prevede un diploma di scuola secondaria di II grado e la frequenza di un corso di circa 350 ore, corrispondente al livello 4 EQF in uscita<sup>27</sup>.

Nella maggior parte dei Comuni veneti l'assistenza educativa per le persone con disabilità nelle scuole viene svolta dagli operatori socio-sanitari (OSS), una esigua minoranza dipendenti delle aziende sanitarie, la maggior parte dipendenti o collaboratori di cooperative sociali aggiudicatarie degli appalti. Queste figure devono possedere un titolo di scuola secondaria di II grado, oltre a frequentare un corso della durata di un anno per ottenere la qualifica<sup>28</sup>.

In Emilia Romagna molti Comuni richiedono una qualificazione elevata del personale che svolge il servizio di assistenza educativa per alunni con disabilità: una laurea triennale in ambito educativo è requisito preferenziale e, a livello contrattuale, viene offerto il livello D2 del CCNL Cooperative sociali, corrispondente al lavoro specializzato nei servizi di istruzione, formazione e socio-educativi.

## 2.3 Gestione del servizio

Su tutto il territorio nazionale, la scelta prevalente per la gestione del servizio è l'esternalizzazione a cooperative sociali tramite appalti, con l'espletamento quindi di una procedura pubblica. Ciò che differenzia i modelli organizzativi tra loro è il livello di coinvolgimento e il ruolo che l'Ente Locale decide di mantenere. Vi sono dei modelli misti, rilevati per esempio in alcuni Comuni

<sup>25</sup> Articolo 8 della Legge Regionale Veneto 56/1994, comma 1: "La Regione persegue l'integrazione delle politiche sanitarie e sociali e promuove la delega della gestione dei servizi sociali da parte dei comuni alle Unità Locali Socio-Sanitarie, anche prevedendo specifici finanziamenti, con le modalità definite dal piano regionale socio-sanitario".

<sup>26</sup> Un esempio è costituito dal Progetto Transizione gestito in collaborazione da Regione Emilia-Romagna, Comune di Ferrara, Centro Studi Opera Don Calabria "Città del Ragazzo": <http://www.cittadelragazzo.org/progetto-transizione>.

<sup>27</sup> Determinazione Regione Lazio 1227634 del 2019 (Allegati 9 e 10).

<sup>28</sup> Legge Regionale Veneto 16 agosto 2001, n. 20 – *La figura professionale dell'operatore socio-sanitario*.



dell'Emilia Romagna, nei quali l'Ente Locale mantiene un ruolo significativo nella progettazione, nel coordinamento e nella supervisione del servizio appaltato. Il Comune di Bologna, per esempio, richiede che le cooperative aggiudicatrici possano garantire, oltre al servizio di assistenza, anche quello di coordinamento pedagogico, *trait d'union* tra gli assistenti, le scuole e i servizi educativi del Comune. In alcune realtà, come quella del Comune di Ferrara, si prevede anche la presenza di figure interne all'organico dell'Ente Locale che dividono le loro ore di servizio tra il lavoro di assistenza educativa a scuola e le attività di monitoraggio/coordinamento degli appalti. Un'altra caratteristica del modello misto è la co-progettazione, insieme alle cooperative aggiudicatrici, della formazione per gli assistenti educativi. Il Comune di Ferrara, per esempio, offre un pacchetto di 40 ore annuali di formazione erogate da funzionari del Comune, del Centro Territoriale di Supporto e della Azienda Unità Sanitaria Locale, Centro di Unità Operativa Neuropsichiatria Infanzia Adolescenza. Il Comune di Bologna richiede che le cooperative aggiudicatrici offrano corsi di formazione agli assistenti per far fronte alla richiesta di figure specializzate (per esempio, corsi di ABA o LIS).

Del tutto peculiare risulta essere la scelta operata dalla maggior parte dei Comuni del Veneto che, come si è detto, delegano l'organizzazione, la gestione e la supervisione del servizio presso le scuole alle aziende sanitarie. Anche in questo caso, gli OSS che svolgono l'attività di assistenza scolastica sono per la maggior parte dipendenti delle cooperative aggiudicatrici.

Recentemente il Comune di Roma, che negli ultimi anni aveva adottato esclusivamente il sistema dell'esternalizzazione tramite appalti, ha pubblicato un nuovo Regolamento OEPAC<sup>29</sup> che prevede l'affidamento del servizio mediante la procedura dell'accreditamento, con conseguente autonoma scelta delle famiglie con riferimento all'ente gestore del servizio. Secondo l'articolo 15, comma 2 del nuovo Regolamento, quindi, il servizio può essere assicurato in tre modi:

in forma diretta, mediante un programmato e progressivo reclutamento e inserimento nella dotazione organica del personale non dirigente di Roma Capitale del relativo personale OEPAC; mediante affidamento a soggetti del Terzo Settore, secondo le procedure di accreditamento previste dall'ordinamento vigente di cui al D. Lgs. n. 117/2017 ed al relativo decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72/2021; con l'espletamento di una procedura pubblica, municipale o centralizzata, ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici.

Al comma 3 del medesimo articolo si specifica che nelle procedure di affidamento l'Amministrazione esercita la sua discrezionalità determinando i requisiti e i criteri per la selezione dei soggetti erogatori del servizio, al fine di assicurare agli alunni e alle alunne con disabilità e alle loro famiglie il miglior livello qualitativo. Nell'Avviso pubblico per l'accreditamento<sup>30</sup> pubblicato il

---

<sup>29</sup> Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n.20 del 22 aprile 2022: *Nuovo Regolamento sul Servizio educativo per il diritto allo studio, all'autonomia e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità*.

<sup>30</sup> *Avviso Pubblico per l'accreditamento, in via sperimentale, di Organismi presso il Registro Unico Accreditati Scuola (RUAS) di Roma Capitale, al fine di consentire la scelta da parte delle famiglie dell'Organismo erogatore del "Servizio educativo per il diritto allo studio, all'autonomia e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità" – biennio 2022/2024 rinnovabile per il biennio 2024/2026*, disponibile al seguente link: <https://www.comune.roma.it/web/it/bando-concorso.page?contentId=BEC927560>.

23 maggio 2022 il Comune specifica che “verranno accreditati tutti gli Organismi in possesso dei requisiti amministrativi e professionali [...], non è previsto un numero predefinito di Organismi accreditabili, non è prevista una graduatoria” e che alla scadenza del biennio 2022/2024 “l’Amministrazione procederà alla verifica del mantenimento dei requisiti”. I requisiti di capacità tecnico-professionale indicati nel bando riguardano: l’esperienza di almeno 2 anni nell’erogazione dei servizi di inclusione scolastica; la presenza nell’organico di almeno un lavoratore dipendente con funzioni di coordinatore con documentata esperienza nei servizi rivolti a persone con disabilità; la capacità di garantire formazione continua e supervisione; la presenza di un sistema di valutazione della qualità dei servizi, di procedure di gestione dei reclami e del disservizio, di strumenti di informazione e comunicazione con i beneficiari, di una metodologia per la rilevazione dei bisogni.

La scelta dell’accreditamento come alternativa alla procedura pubblica presenta vantaggi e svantaggi. Tra i primi, la possibilità che ha l’Ente Locale di affidare il servizio senza dover quantificare in anticipo i fabbisogni, contando sulla capacità degli enti accreditati di far fronte ad eventuali aumenti anche significativi della domanda. Inoltre, le scuole possono beneficiare di una maggiore continuità e di una gestione più agevole delle sostituzioni degli operatori in caso di assenza o dimissioni. Quest’ultimo aspetto viene assicurato anche nelle procedure a bando, mentre potrebbe risultare più difficile gestire assenze e turnover nel caso di statalizzazione o assunzione degli assistenti negli organici dei Comuni.

Le principali critiche al sistema dell’accreditamento riguardano l’eventualità che gli enti gestori rimangano i medesimi per tempi troppo lunghi senza sufficienti verifiche rispetto a parametri di qualità del servizio e senza dare la possibilità ad altri attori di partecipare. Le procedure di accreditamento, infatti, tendono a favorire le cooperative di grandi dimensioni in grado di gestire numeri elevati, a scapito di quelle più piccole, da taluni ritenute più attente alla personalizzazione e maggiormente in grado di monitorare la qualità del servizio nelle singole scuole. Infine, la scelta dell’ente gestore in capo alle famiglie viene da taluni interpretata come una deresponsabilizzazione dell’Ente Locale e/o come una delegittimazione dell’istituzione scolastica, mentre si ritiene che non sempre le famiglie abbiano le conoscenze e le competenze necessarie per poter esercitare il diritto di scelta nell’interesse del minore.

#### *2.4 Finanziamento*

Per quanto riguarda il finanziamento del servizio di assistenza educativa, sono i bilanci degli Enti Locali a doverlo assicurare, “nei limiti delle risorse disponibili” come specificato nel D.lgs 66/2017, art.3, comma 5. Si presenta quindi la necessità di integrare tali risorse, spesso insufficienti rispetto alle reali necessità.

A tal proposito, le soluzioni individuate sono differenti. In alcuni casi l’integrazione avviene con contributi statali, per esempio alcuni Comuni dell’Emilia Romagna per specifici interventi rivolti agli alunni con gravi disabilità attingono al FNA (Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza). Un’altra soluzione consiste nell’integrare i fondi comunali con le risorse provenienti dai Piani di Zona (L. 328/2000), soprattutto per finanziare laboratori didattici, artistici e creativi, progetti ponte finalizzati a seguire i ragazzi nella transizione dalla scuola ai servizi per gli adulti e/o al mondo del lavoro, nell’ottica del “sistema integrato”. I fondi europei (FSE) vengono talvolta

utilizzati per i campi estivi con l'obiettivo di garantire alle famiglie la continuità di un servizio che altrimenti si dovrebbe interrompere con la fine dell'anno scolastico. La collaborazione con il Servizio Civile Volontario consente in alcuni Comuni di progettare interventi integrativi che riescono ad avere una buona continuità negli anni senza gravare sul bilancio.

Particolarmente interessante e innovativa la scelta della Regione Lazio di attingere ai fondi FSE, asse inclusione sociale, per l'assistenza nelle scuole secondarie di II grado, perché comporta una progettualità da parte delle scuole con uno sguardo sull'intero gruppo classe, sull'occupabilità, sulla transizione tra la scuola e il mondo del lavoro<sup>31</sup>. L'utilizzo dei fondi FSE ha consentito, inoltre, di estendere il servizio anche agli alunni con grave svantaggio, seppur non certificati ai sensi della L. 104/1992.

### **3. Il welfare sociale a rischio**

Dopo aver introdotto il servizio di assistenza educativa e alcune sue differenti caratterizzazioni sul territorio nazionale, merita dedicare uno sguardo d'insieme per inquadrarlo correttamente nell'ambito del nostro sistema di welfare, evidenziando alcune tendenze evolutive.

È importante precisare che allo stato attuale non vi sono contributi di area pedagogica che analizzano il rapporto tra i modelli organizzativi e la realizzazione degli interventi di assistenza educativa. La letteratura disponibile, di area economica e sociologica<sup>32</sup>, si sofferma prevalentemente sull'evoluzione dei servizi di welfare in relazione alle nuove forme di fragilità emergente e alle tendenze di contrazione della spesa pubblica. Questo paragrafo si propone di esporre sinteticamente le linee essenziali del dibattito.

Il sistema italiano di protezione sociale viene tradizionalmente suddiviso in quattro macro aree: previdenza, sanità, assistenza sociale e politiche del lavoro. Alcune fonti minoritarie ricomprendono nell'ambito della protezione sociale anche l'istruzione. Questa ripartizione schematica, tuttavia, non rappresenta adeguatamente i cosiddetti interventi pubblici di welfare sociale, un insieme di servizi alla persona e prestazioni monetarie erogati al fine di alleviare, rimuovere o prevenire condizioni di disagio e/o mancanza di autonomia. In questa categoria rientrano, tra gli altri, i servizi sociali e socio-educativi di competenza dei Comuni, tra cui l'assistenza educativa scolastica.

I beneficiari degli interventi di welfare sociale si possono ricondurre a due grandi gruppi: chi è in situazione di disagio e chi vive condizioni di ridotta autonomia, tra questi ultimi le persone con disabilità. Negli scorsi decenni, il welfare sociale si è sviluppato per far fronte alle nuove forme di fragilità che non trovavano risposta nell'ambito del tradizionale sistema di protezione sociale<sup>33</sup> e a partire da una logica differente rispetto a quella "riparativa". Secondo quest'ultima

---

<sup>31</sup> S. Zanazzi, *Prendere consapevolezza. Esperienze di assistenti specialistici nella scuola secondaria di secondo grado*, cit.

<sup>32</sup> Cfr. C. Gori, V. Ghetti, G. Rusmini, R. Tidoli, *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, cit.; E. Notarnicola, S. Berloto, G. Fosti, E. Perobelli, E. Ricciuti, *Il cambiamento nel welfare locale. Lezioni per il riposizionamento dei servizi pubblici*, Milano: EGEEA, 2019; L. Bifulco, *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Roma, Carocci, 2019.

<sup>33</sup> Cfr. C. Gori, V. Ghetti, G. Rusmini, R. Tidoli, *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, cit.

la persona con disabilità, per esempio, viene presa in carico dal sistema sanitario se è malata o dal sistema di assistenza sociale se è povera, ma in assenza di queste condizioni non si considera l'esigenza di supportarla per metterla nelle condizioni di vivere un'esistenza il più possibile autonoma. Diversamente, il welfare sociale considera la persona con disabilità prima di tutto come portatrice di proprie esigenze e aspirazioni che meritano di ricevere, in quanto tali, una risposta caratterizzata da "estensione temporale, globalità e relazionalità"<sup>34</sup>.

Nella letteratura scientifica sul welfare sociale, uno dei temi attuali più rilevanti è la capacità dell'ente pubblico di tutelare allo stesso modo persone e famiglie nelle medesime condizioni che si trovano in luoghi diversi del Paese. Per raggiungere questo obiettivo è necessario rendere omogenea la disponibilità di servizi e interventi nei vari territori, introducendo criteri di riparto dei fondi tra le realtà locali in proporzione ai bisogni, e/o assicurare una risposta certa a chiunque si trovi in una determinata condizione di bisogno, prevedendo per queste persone la possibilità di accedere agli interventi pubblici indipendentemente da quale sia il loro Comune di residenza. In questo scenario, "le realtà territoriali dovrebbero tutte imboccare, nel rispetto delle differenze, un cammino verso una maggiore equità"<sup>35</sup>.

Recentemente, in mancanza di investimenti adeguati, il welfare sociale si sta indebolendo: ovunque sul territorio nazionale si rileva una tendenza al peggioramento della qualità degli interventi. In letteratura si sottolineano i rischi di "spersonalizzazione" dovuta alla mancanza di tempo e attenzione da dedicare alla relazione con le persone, all'ascolto, alla valutazione del bisogno, alla progettazione, alla valutazione: si sta andando verso una preoccupante "deriva prestazionale"<sup>36</sup>. Si presentano, inoltre, criticità derivanti dalla frammentazione degli interventi: minori investimenti nelle azioni per l'integrazione professionale, organizzativa e gestionale, nella regolazione dei rapporti tra i diversi attori. Tutto questo determina una diminuzione dell'efficacia: il servizio dà risposte inadeguate, in quanto non commisurate all'entità né alla tipologia del bisogno. Inoltre, emergono problemi di accessibilità e di equità.

Nel contesto descritto si manifesta una preoccupante tendenza peggiorativa nelle condizioni del lavoro sociale, sia per le organizzazioni che per i singoli: spinta a concorrere sul prezzo e non sulla qualità; difficoltà di ingresso nel mercato di nuovi operatori; contratti precari e retribuzioni inadeguate, con il rischio di reclutare personale sempre meno qualificato e motivato. Anche le condizioni operative peggiorano: la contrazione delle risorse porta ad una riduzione drastica degli interventi di supporto alla crescita professionale, come ad esempio la formazione continua e la supervisione. Si riducono le ore di coordinamento e programmazione, gli operatori hanno meno tempo da dedicare a leggere, analizzare e interpretare le situazioni e i bisogni, il loro lavoro diventa più burocratico, incentrato sul rispetto delle procedure amministrative necessarie alla mera esecuzione del servizio nella sua forma più scarna. Il rischio, quindi, è di considerare tutti quegli elementi, magari poco tangibili, che però fanno la qualità di un servizio, un surplus a cui si può rinunciare.

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 15.

<sup>35</sup> *Ivi*, p.111.

<sup>36</sup> *Ivi*, p.198.

Il quadro evolutivo delineato mette in discussione il senso stesso del lavoro sociale, la cui dignità viene fortemente minacciata. Si riconduce tutto alla motivazione e buona volontà del singolo, anziché fare leva sul riconoscimento e sulla valorizzazione della professionalità come elemento cruciale per la qualità dei servizi. Viene minato il ruolo propositivo del terzo settore nella programmazione e progettazione delle politiche sociali, gli enti considerati meri soggetti prestatori d'opera e non più partner fondamentali nel declinare il welfare locale. Cambia la "geografia" del settore perché resistono alle pressioni solo gli operatori più grandi, spesso percepiti come poco radicati sul territorio e lontani dalle persone. La conseguenza è una involuzione che vede la ricerca di soluzioni nel sommerso e il "ritorno alla beneficenza"<sup>37</sup>. Si va così nella direzione di un welfare assistenziale, emergenziale e residuale. Per gli operatori diventa estremamente difficile accompagnare le persone nel loro percorso, promuovendone l'autodeterminazione.

#### **4. Proposte operative**

Il quadro generale dell'assistenza educativa delineato in questo contributo (paragrafi 1 e 2) ha mostrato una situazione variegata, con scelte differenti nei diversi territori e modelli organizzativi che si caratterizzano a livello locale. Lungi dal voler connotare negativamente le specificità locali, che anzi sono espressione di identità e stimoli per il confronto, è importante però ricordare che l'assistenza educativa è un diritto sancito da una legge dello Stato e come tale dovrebbe essere esigibile in egual misura e qualità per tutte le famiglie, indipendentemente dal luogo di residenza.

La contestualizzazione dell'assistenza educativa nell'ambito più ampio degli interventi di welfare sociale (paragrafo 3) ha consentito di evidenziare le tendenze evolutive del settore, le criticità e i rischi che minano le fondamenta di alcuni pilastri della nostra democrazia, tra i quali la scuola inclusiva.

È evidente come tutto quanto fin qui esposto non possa non avere un impatto sulla qualità delle relazioni educative e sull'inclusività dei contesti scolastici. Se l'obiettivo dell'assistenza educativa è raggiungere la piena inclusione delle persone con disabilità nei contesti scolastici, la riflessione sui modelli organizzativi non può essere delegata in toto alle scienze economiche e sociali. La pedagogia ha un ruolo fondamentale per far sì che il discorso non rimanga confinato all'interno di un paradigma di efficienza economica, ma sappia rivolgere uno sguardo competente verso la dimensione dell'inclusione e della qualità delle relazioni educative.

A partire dai dati raccolti attraverso le interviste, nei successivi paragrafi saranno elaborate alcune proposte concrete per un'organizzazione dell'assistenza che si ponga come priorità la qualità delle relazioni educative e il continuo miglioramento dell'inclusività dei contesti scolastici.

La riflessione si sviluppa a partire dai tre macro-temi emersi dall'analisi delle risposte alla domanda 3, incentrata sulle criticità percepite: l'assenza di un profilo di assistente educativo

<sup>37</sup> *Ivi*, p.208.

riconosciuto a livello nazionale (4.1); l'assenza di sistemi di valutazione della qualità del servizio (4.2); l'esiguità delle risorse economiche disponibili (4.3).

#### 4.1 Qualificazione e life long learning

L'analisi delle interviste, con riferimento in particolare alla seconda domanda, ha evidenziato significative differenze nella qualificazione e nella formazione degli assistenti educativi nelle tre regioni: nel Veneto si richiede un diploma di scuola secondaria di secondo grado e la frequenza di un corso di formazione in ambito socio-sanitario, nel Lazio un diploma di scuola secondaria di secondo grado e la frequenza di un corso di formazione specifico per OEPAC, in Emilia Romagna si predilige una formazione di livello universitario in ambito psico-pedagogico. Si tratta di scelte che portano conseguenze differenti nelle modalità di realizzazione dell'assistenza, nel primo caso connotandola marcatamente come servizio socio-sanitario, nel secondo come intervento specialistico per l'inclusione dell'alunno con disabilità, nel terzo come intervento educativo a più ampio raggio.

Attualmente il profilo dell'assistente specialistico non è formalizzato a livello nazionale, non esiste un albo degli assistenti e non esistono requisiti di accesso in termini di istruzione e formazione. Il Decreto 66/2017 stabilisce la necessità di definire

i criteri per una progressiva uniformità su tutto il territorio nazionale della definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale [...], anche attraverso la previsione di specifici percorsi formativi propedeutici allo svolgimento dei compiti assegnati<sup>38</sup>.

La strada per arrivare a questo traguardo è ancora lunga. Nel frattempo le amministrazioni locali devono prendere decisioni per orientare le politiche di reclutamento del personale dedicato all'assistenza educativa.

È importante che le scelte siano fatte a partire da una approfondita conoscenza del ruolo. L'assistente educativo non è una figura esecutiva, ma un professionista riflessivo<sup>39</sup> che deve possedere competenze elevate e un agire inclusivo efficace, a sua volta sostenuto dalla motivazione e dalla consapevolezza della propria collocazione all'interno del sistema del sostegno scolastico. Gli assistenti affrontano quotidianamente problemi complessi, a volte imprevedibili, certamente unici, come unica è ogni situazione educativa<sup>40</sup>. Le risposte a questi problemi non si trovano semplicemente nei libri, ma nell'esperienza guidata dalla teoria e nella teoria guidata dall'esperienza, nella condivisione, nella collaborazione, nella riflessione sulle pratiche. Gli assistenti, quindi, sono professionisti che devono studiare, aggiornarsi continuamente, maturare esperienze in contesti e con persone diverse, attivando circoli virtuosi e sinergici tra teoria e pratica e allenando sempre le proprie competenze riflessive.

<sup>38</sup> 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* (Articolo 3, comma 4).

<sup>39</sup> Cfr. D.A. Schön, *The Reflective Practitioner: how professionals think in action*, New York, Basic Books, 1983.

<sup>40</sup> Si vedano, per esempio, i 26 episodi critici riportati in: S. Zanazzi, *Prendere consapevolezza. Esperienze di assistenti specialistici nella scuola secondaria di secondo grado*, cit.



Per svolgere al meglio il ruolo di assistente educativo, sarebbe auspicabile aver ricevuto una formazione universitaria di base in ambito psico-pedagogico, oltre ad una formazione specifica *post lauream* nei seguenti ambiti: le tipologie di disabilità; la normativa riguardante l'inclusione sociale delle persone con disabilità e l'inclusione scolastica; il funzionamento dell'istituzione scolastica. Come più volte sottolineato in questo contributo, l'assistente, seppur non incardinato nell'organigramma scolastico, è una figura il cui operato trova la sua compiutezza all'interno di un'équipe e di un gruppo classe.

Per valutare il possesso dei requisiti di accesso al ruolo sarebbe utile introdurre forme di validazione degli apprendimenti non formali e informali, con relativa certificazione delle competenze acquisite.

In itinere, l'assistente educativo necessita di interventi formativi in grado di attivare meccanismi di rielaborazione e di feedback rispetto all'esperienza, a ciò che si è fatto, ai risultati che si sono ottenuti, a ciò che si sarebbe potuto fare in modo diverso, ai propri atteggiamenti, pensieri e motivazioni. La formazione lifelong dovrebbe comprendere anche forme di supervisione e/o pari visione dedicate all'analisi delle situazioni specifiche affrontate, delle caratteristiche degli alunni seguiti e delle loro famiglie.

#### *4.2 Condivisione e corresponsabilità*

L'analisi delle interviste, con riferimento in particolare alla prima domanda, ha evidenziato come la scelta prevalente nei tre territori sia quella dell'esternalizzazione del servizio al terzo settore, seppur con modalità tecnicamente differenti (procedura pubblica o affidamento) e con un diverso ruolo dell'Ente Locale nelle diverse fasi del processo.

Quest'ultimo punto, il coinvolgimento dell'Ente Locale, è molto importante per salvaguardare la qualità del servizio. I modelli misti, seppur più complessi da gestire, sembrano più funzionali a questo scopo. L'amministrazione pubblica dovrebbe mantenere un forte ruolo di co-progettazione, monitoraggio e valutazione con un approccio non puramente rendicontativo, ma formativo, volto quindi al miglioramento continuo e alla progressiva costruzione di un concetto condizionale di "qualità" dell'assistenza educativa in una prospettiva inclusiva.

L'analisi delle interviste, in particolare le risposte alla terza domanda, ha evidenziato nei tre territori la mancanza di sistemi di valutazione della qualità del servizio con le caratteristiche descritte. Nel bando di accreditamento recentemente pubblicato dal Comune di Roma si richiede agli enti di avere al loro interno tali sistemi, ma non viene esplicitato chiaramente il mandato valutativo né si specifica se e in che modo l'amministrazione pubblica intenda utilizzare la conoscenza prodotta nell'ambito dei processi valutativi.

L'assistenza educativa si realizza concretamente nei contesti scolastici ed è in relazione alle specificità di ciascun contesto che si declinano i modelli organizzativi e le modalità operative più efficaci. Soprattutto, nei contesti si costruiscono le relazioni educative che danno forma all'inclusione e che sono la sostanza, intangibile e difficilmente misurabile, della qualità del servizio. Per questi motivi, la costruzione di un sistema di valutazione dell'assistenza educativa non può prescindere dal coinvolgimento degli Istituti scolastici e delle figure che in essi operano. Il concetto di qualità del servizio non può essere calato dall'alto, ma deve essere il frutto di un processo di elaborazione condivisa continuamente sottoposto a revisione critica. Serve, quindi,

una valutazione democratica in quanto dialogica e deliberativa, una valutazione pluralista<sup>41</sup> in grado di coinvolgere tutti gli *stakeholders*. L'Ente Pubblico si dovrebbe porre in posizione di ascolto degli Istituti scolastici, delle persone che usufruiscono il servizio e delle loro famiglie, impostando il processo di valutazione come un'interlocuzione aperta, un dialogo tra amministrazione e cittadini in cui i punti di forza e le criticità del servizio sono oggetto di confronto continuo:

per quanto un programma sia sempre avviato per ottenere un cambiamento, la pietra di paragone, ossia la definizione di cosa sia un successo, è un concetto che si forma in un momento successivo al varo del programma, e non precedente: è quando si vede come affronta i problemi, lo si confronta con altre situazioni e si sente l'opinione dei vari *stakeholders* che si può formulare un giudizio su cosa funziona bene o male, su cosa possa essere considerato un successo, anche se ciò dovesse avvenire in base ad effetti inattesi [...]. La realtà può riservare molte più sorprese di quanto sia previsto nello schema di un programma<sup>42</sup>.

### 4.3 Le risorse: una questione di priorità politiche

La scelta di esternalizzare ai soggetti del terzo settore l'intero comparto dei servizi socioeducativi, spostando la spesa sugli Enti Locali, insieme ai drastici tagli della spesa sociale operati negli ultimi anni, hanno comportato una situazione di scarsità di risorse che minaccia la qualità e, nei contesti più svantaggiati, la stessa sopravvivenza del servizio di assistenza educativa.

Nelle risposte alla domanda 3, tutti gli intervistati hanno evidenziato tra le criticità percepite l'insufficienza delle risorse economiche per far fronte a bisogni sempre crescenti e in rapido cambiamento. Aumentano nelle scuole le domande di assistenza per le disabilità certificate, ma stanno emergendo anche altre esigenze, sempre più variegata e complesse, legate per esempio a disturbi del comportamento e/o ad altre forme di svantaggio, che non sempre trovano adeguata risposta. I vincoli economici portano, talvolta, a scelte organizzative che non vanno nella direzione dell'inclusione: si pensi, per esempio, alle scuole in cui non è consentita la compresenza in classe di assistente e insegnante di sostegno. I meccanismi di assegnazione delle ore di assistenza, infatti, non sono uniformi su tutto il territorio, ma rispondono a criteri diversi, sempre dipendenti, in ultima analisi, dalle risorse disponibili.

Come descritto nel paragrafo 3.1, gli Enti Locali possono integrare le proprie risorse con fondi regionali, nazionali e europei. Ma non basta: bisognerebbe introdurre meccanismi redistributivi tra le realtà locali per garantire condizioni di equità su tutto il territorio nazionale, più in generale bisognerebbe stanziare risorse aggiuntive per l'inclusione scolastica delle persone con disabilità, perché quelle disponibili non bastano più.

<sup>41</sup> Cfr. N. Stame, *Valutazione pluralista*, Milano, Franco Angeli, 2016.

<sup>42</sup> N. Stame, *Approcci alla valutazione*, in G. Benvenuto, A. Giacomantonio, *Un po' di storia della valutazione scolastica: letture e riflessioni. Un'antologia di testi sulle teorie della valutazione*, Roma, Nuova Cultura, 2008, pp. 57-58.

Si tratta di priorità politiche. Tra queste va citato anche il tema cruciale delle condizioni di lavoro dei professionisti dell'assistenza, per i quali allo stato attuale non sembra essere garantito il diritto ad una retribuzione, come recita la nostra Costituzione<sup>43</sup>, proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa.

## **5. Conclusioni**

L'assistenza scolastica per alunni con disabilità è una delle colonne portanti della nostra scuola inclusiva e della nostra democrazia.

La presenza di differenti modelli organizzativi del servizio di assistenza educativa sul territorio nazionale è una ricchezza nella misura in cui non impatta negativamente sull'equità.

Nella definizione dei modelli gestionali e organizzativi a livello locale è importante che la qualificazione elevata e la formazione degli assistenti educativi siano considerate assolute priorità. È altresì essenziale che sia compresa ovunque sul territorio nazionale la forte connotazione di queste figure in senso educativo e non meramente assistenziale.

Pur esternalizzando il servizio, l'Ente Locale deve mantenere un livello elevato di coinvolgimento, assumendosi la responsabilità di co-progettare, monitorare e valutare i servizi, sapendo andar oltre la logica rendicontativa per abbracciarne una formativa.

Qualificazione, formazione, valutazione formativa e pluralista, equità: queste sono le traiettorie di riforma e di sviluppo necessarie perché la colonna portante dell'assistenza educativa possa mantenere la sua solidità e la sua imprescindibile funzione inclusiva.

## **6. Bibliografia di riferimento**

Ainscow M., *From special education to effective schools for all: a review of the progress so far*, in L. Florian (Ed.), *Sage Handbook of Special Education*, Sage, London, 2013, pp.146-159.

Bifulco L., *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Roma, Carocci, 2015.

Bocci F., Catarci M., Fiorucci M. (a cura di), *L'inclusione educativa. Una ricerca sul ruolo dell'assistente specialistico nella scuola secondaria di II grado*, Roma, Roma Tre Press, 2018.

Booth T., Ainscow M., *Index for inclusion: developing learning and participation in schools*, Centre for Studies on Inclusive Education, Bristol, 2011.

Cottini L., *Didattica speciale e inclusione scolastica*, Roma, Carocci, 2011.

Cottini L., *La dimensione dell'inclusione scolastica richiede ancora una didattica speciale?* in "L'integrazione scolastica e sociale", 17, 1, 2018, pp. 11-19.

Council of Europe, *Fighting school segregation in Europe through inclusive education: a position paper*, September 2017, in <https://rm.coe.int/fighting-school-segregation-in-europe-through-inclusive-education-a-position/168073fb65>, consultato in data 16/05/2022.

---

<sup>43</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 36.

D'Alessio S., Donnelly V., Watkins A. (2010), *Inclusive education across Europe: the move in thinking from integration for inclusion*, in "Revista de Psicologia y Education", 1, 5, 2010, pp.109-126.

Di Michele P., *Disabilità e inclusione scolastica. Una ricerca sugli assistenti all'autonomia e alla comunicazione*, in "L'integrazione scolastica e sociale", 19, 3, 2020, pp. 127-146.

Galanti M.A., Giaconi C., Zappaterra T., *Didattiche e progettazioni: storie e tracce evolutive verso l'inclusione*, in "Italian Journal of Special Education for Inclusion", 1, 9, 2021, pp. 7-14.

Gori C., Ghetti V., Rusmini G., Tidoli R., *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma, Carocci, 2014.

Guglielmi D., Sarchielli G., Zambelli A., *Il nuovo ruolo dell'educatore di plesso. Ricerca sul campo e indicazioni operative*, Faenza, Homeless Book, 2021.

Guglielmucci S., *La figura dell'AEC. L'Assistente Educativo Culturale: dall'assistenza alla facilitazione degli alunni con Bisogni Educativi Speciali*, Roma, Alpes Italia, 2017.

lanes D., *Bisogni educativi speciali e inclusione*, Erickson, Trento, 2005.

lanes, D., Fogarolo, F., *Oltre la crisi della nostra inclusione scolastica. Verso un paradigma globale ed ecologico di supporto alla scuola inclusiva*. Paper diffuso gratuitamente in occasione della 13a edizione del convegno Erickson "La Qualità dell'inclusione scolastica e sociale", Rimini, novembre 2021, in [https://issuu.com/edizionierickson/docs/int\\_oltre\\_la\\_crisi\\_della\\_nostra\\_inclusione](https://issuu.com/edizionierickson/docs/int_oltre_la_crisi_della_nostra_inclusione), consultato in data 16/05/2022.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2020–2021*, in <https://www.istat.it/it/archivio/265364>, consultato in data 16/05/2022.

Notarnicola E., Berloto S., Fosti G., Perobelli E., Ricciuti E., *Il cambiamento nel welfare locale. Lezioni per il riposizionamento dei servizi pubblici*, Milano, EGEA, 2019.

Pagani, V., *Dare voce ai dati. L'analisi dei dati testuali nella ricerca educativa*, Parma, Junior, 2020.

Paniccia R.M., *Gli assistenti all'autonomia e all'integrazione per la disabilità a scuola. Da ruoli confusi a funzioni chiare*, in "Quaderni della Rivista di Psicologia Clinica", 2, 2012, pp. 165-183.

Paniccia R.M., Giovagnoli F., Di Ruzza F., Giuliano S., *La disabilità nelle scuole superiori: L'assistenza specialistica come funzione integrativa*, in "Quaderni della Rivista di Psicologia Clinica", 2, 2014, pp. 64-73.

Pavone, M., *L'inclusione educativa. Indicazioni pedagogiche per la disabilità*, Milano, Mondadori, 2014.

Pavone M., Galanti M.A. (a cura di), *Didattiche da scoprire. Linguaggi, diversità, inclusione*, Mondadori, Milano, 2020.

Premoli S., *Educatori cercasi: la crisi del mercato del lavoro educativo*, in <http://www.vita.it/it/article/2022/05/02/educatori-cercasi-la-crisi-del-mercato-del-lavoro-educativo/162678/>, consultato in data 16/05/2022.

Schön D. A., *The Reflective Practitioner: how professionals think in action*, New York, Basic Books, 1983.

Stame N., *Approcci alla valutazione*, in G. Benvenuto, A. Giacomantonio, *Un po' di storia della valutazione scolastica: letture e riflessioni. Un'antologia di testi sulle teorie della valutazione*, Roma, Nuova Cultura, 2008, pp. 51-59.

Stame N., *Valutazione pluralista*, Milano, Franco Angeli, 2016.

UNESCO, *A guide for ensuring inclusion and equity in education*, Paris, 2017, in <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248254>.

Zanazzi S., *Prendere consapevolezza. Esperienze di assistenti specialistici nella scuola secondaria di secondo grado*, Lecce, Pensa Multimedia, 2021.

Zanazzi S., *Vicini a distanza. Esperienze di inclusione scolastica durante la pandemia*, in P. Lucisano (a cura di), *Atti del X Convegno SIRD Ricerca e Didattica per promuovere intelligenza comprensione e partecipazione*, Lecce, Pensa Multimedia, 2021, pp. 3-17.

Zappaterra T. (a cura di), *Progettare attività didattiche inclusive. Strumenti, tecnologie e ambienti formativi universali*, Milano, Guerini, 2022.

**Data di ricezione dell'articolo: 25 maggio 2022**

**Date di ricezione degli esiti del referaggio in doppio cieco: 28 maggio e 11 giugno 2022**

**Data di accettazione definitiva dell'articolo: 16 giugno 2022**