

# UNA SCUOLA MIGLIORE, PER TUTTI



# INDICE

<b>1</b>	La centralità del progetto di vita per una scuola inclusiva	4
<b>2</b>	L'inclusione scolastica	6
<b>3</b>	Caratteristiche fondamentali del servizio	8
<b>4</b>	La sperimentazione di Roma Capitale	15
<b>5</b>	Conclusioni	24
<b>6</b>	Cooperative accreditate	25

# 1. La centralità del progetto di vita per una scuola inclusiva

*“...e poi il pensiero riconoscente verso il mondo della riabilitazione: persone che non perdono tempo a rimpiangere quel che ti manca ma sfruttano il poco che hai. E quel poco diventa tanto.*

*Brevi attimi di felicità fioriscono tra le pieghe dei giorni. Durano un istante, ma è grazie a questi istanti che si può andare avanti.”*

Come d'aria - Ada D'Adamo

Affrontare la crescita di una figlia o di un figlio con disabilità o bisogni educativi speciali non è solo responsabilità della famiglia. È una responsabilità condivisa da tutti coloro che costruiscono, prendono parte e realizzano insieme il

“progetto di vita” che consente alla persona di sviluppare le sue potenzialità e vivere pienamente i diritti previsti dalla Costituzione Italiana e dalle convenzioni internazionali.

*“Non si può parlare di sviluppo del potenziale umano o di centralità della persona considerandola avulsa da un sistema di relazioni la cui qualità e la cui ricchezza è il patrimonio fondamentale della crescita di ognuno”<sup>1</sup>. Se miglioriamo insieme la qualità della vita delle persone miglioriamo la coesione delle nostre comunità perché, quando le persone stanno bene, le nostre comunità sono più forti.*

Il medico, il terapeuta, l'assistente sociale, l'istruttore sportivo, l'insegnante di sostegno, l'Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione e tante altre figure professionali, insieme alla famiglia, sono tutti protagonisti della “comunità educante”, in cui un ruolo primario è svolto dalla scuola non solo per l'attività didattica-formativa ma anche per l'inclusione di alunni/e con disabilità o bisogni educativi speciali all'interno della società.

---

<sup>1</sup> Linee Guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, MIUR/2009



La scuola è il primo (e purtroppo in alcuni casi l'unico) ambito di socialità alla pari per alunni/e con disabilità o bisogni educativi speciali. Nel momento in cui escono dalla scuola si trovano di fronte ad una realtà che non è più di condivisione con i pari (cosiddetti normo-dotati) e non saranno nelle condizioni di dar vita nuovamente ad un rapporto di questo tipo se, durante il percorso scolastico, non si è costruito per loro un adeguato "progetto di vita".

Questa pubblicazione<sup>2</sup> mira a realizzare un focus su un aspetto in particolare di questo complesso mondo: la gestione degli Operatori Educativi Per l'Autonomia e la Comunicazione, figure professionali determinanti nel processo di inclusione scolastica ma esterne alla scuola.

<sup>2</sup> Alcuni contenuti sono tratti dal dibattito svolto durante il seminario "La scuola inclusiva - La centralità del progetto di vita", organizzato dalle tre principali Centrali Cooperative laziali del settore sociale (AGCI Imprese Sociali Lazio, Confcooperative Federsolidarietà Lazio e Legacoopsociali Lazio), tenutosi a Roma il 13 luglio 2023.

## 2. L'inclusione scolastica

Per assicurare il diritto allo studio a tutte le alunne e tutti gli alunni sono previste varie misure di sostegno, alle quali concorrono sia la scuola che gli Enti locali. L'area dello svantaggio scolastico è molto ampia e non riguarda solo la disabilità, ma anche "altri" bisogni educativi speciali. Coinvolge un elevato numero di allievi/e (più di 300.000, pari a circa il 4% degli iscritti), in costante crescita<sup>3</sup> (solo a Roma nell'anno scolastico 2022/2023 si è registrato un aumento di circa il 20%).

La presa in carico e la responsabilità educativa dell'alunno/a con difficoltà spettano in primis alla scuola. Il Consiglio di Classe, di cui fa parte il docente per le attività di sostegno fornito di formazione specifica (insegnante "specialista") insieme ai docenti curricolari, sulla base del Piano Educativo Individualizzato (PEI) definisce le modalità di integrazione.

Ad affiancare il docente di sostegno, interviene l'Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione.

L'aumento di alunni/e con disabilità o bisogni educativi speciali, negli ultimi anni, ha determinato un costante aumento sia dei docenti di sostegno che degli Operatori Educativi Per l'Autonomia e la Comunicazione.

Questi ultimi sono più di 65.000 e sono figure professionali esterne alla scuola, previste dall'articolo 13 della Legge 104/92 e finanziate dagli Enti locali. Sono operatori con il compito di facilitare la comunicazione dello studente con difficoltà, stimolare lo sviluppo delle abilità nelle diverse dimensioni della sua autonomia, mediare tra allievo/a con disabilità e gruppo classe per potenziare le relazioni, supportarlo/a nella partecipazione alle attività prendendo parte all'azione educativa in sinergia con i docenti.

Gli Operatori Educativi Per l'Autonomia e la Comunicazione non sostituiscono in alcun modo i docenti di sostegno e/o gli insegnanti curricolari, cui spettano i compiti didattici.

<sup>3</sup> Nell'anno scolastico 2021-2022 sono 316.000 gli alunni con disabilità che frequentano le scuole italiane (+5% rispetto al precedente anno scolastico).  
Fonte: <https://www.istat.it/it/files//2022/12/Alunni-con-disabilita-AS-2021-2022.pdf>

**A** livello nazionale, la figura dell'Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione è nata e si è sviluppata, nel corso degli ultimi decenni, grazie ad una serie di interventi normativi legati non solo all'ambito scolastico:

- >> Legge 30 marzo 1971, n. 118 *“Conversione in legge del decreto legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili”*;
- >> Legge 4 agosto 1977, n. 517 *“Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico”*;
- >> Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 *“Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”*;
- >> Circolare Ministeriale 22 settembre 1988, n. 262;
- >> Legge 5 febbraio 1992, n. 104 *“Legge*

*quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”*;

- >> Decreto del Presidente della Repubblica 24 febbraio 1994 *“Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap”*;
- >> Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 *“Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59”*;
- >> Legge 8 novembre 2000, n. 328 *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*;
- >> Legge 28 marzo 2003, n. 53 *“Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”*;
- >> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2006, n. 185

*“Regolamento recante modalità e criteri per l'individuazione dell'alunno come soggetto in situazione di handicap, ai sensi dell'articolo 35, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289”*;

- >> Linee Guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità del Miur (2009).

Negli anni questa figura ha assunto diverse denominazioni, seguendo parallelamente il dibattito che ha portato alla nascita e allo sviluppo del concetto di “inclusione scolastica” e passando, solo in tempi recenti, da Assistente Educativo Culturale (AEC) ad Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione.

Alla normativa nazionale si affianca, poi, una eterogenea regolamentazione a livello regionale e comunale, che mira più nel dettaglio a definire tempistiche e modalità di erogazione del servizio.

### 3. Caratteristiche fondamentali del servizio

Ciò premesso, il primo aspetto importante da evidenziare è che l'Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione può svolgere la sua funzione solo se concepito come parte integrante della "comunità educante", che ne valorizza il ruolo di facilitatore dei processi di inclusione.

Le Linee Guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, redatte dal Miur nel 2009, hanno individuato nel "progetto di vita" il senso centrale del concetto di inclusione, che comporta l'impegno dell'istituzione scolastica a relazionarsi con l'esterno per rispondere ai bisogni educativi e formativi dei giovani cittadini.

A gestire e coordinare il servizio di inclusione scolastica nelle scuole sono prevalentemente le Cooperative sociali (di seguito denominate anche Enti gestori) che, nel corso degli anni, hanno fatto propria questa impostazione, costruendo un patrimonio di "saperi", di strategie operative e consapevolezza diffusa tra tutti gli operatori.

La scuola ha la responsabilità "prevalente" di individuare i Percorsi Educativi Speciali (PEI), di farsi parte attiva nel lavoro di valutazione e ottimizzazione delle risorse disponibili, di concerto con i Servizi territoriali delle ASL, degli uffici degli Enti locali preposti e, in un'ottica di co-programmazione, con i referenti delle Cooperative sociali.

Una buona strategia di inclusione ha lo scopo di educare tutto il contesto scolastico a una cultura dell'integrazione e della valorizzazione delle differenze, concependo la "diversità" come valore positivo, motivo di arricchimento nella reciprocità delle relazioni e mai motivo di emarginazione.



Importante è sottolineare alcuni punti fondamentali che caratterizzano il servizio:

## ■ QUALITÀ E CONTINUITÀ DELLA RELAZIONE OPERATORE-UTENTE

Nella gestione di questo delicato servizio, insieme alla cura pedagogica e alla formazione degli operatori, il tema delle sostituzioni e della selezione del personale è centrale per assicurare qualità della relazione operatore-utente. Rappresenta uno degli elementi più importanti del servizio, per la flessibilità organizzativa che è certamente un elemento qualificante degli Enti gestori rispetto alle organizzazioni scolastiche.

Calandosi nel pratico, spesso accade che gli Operatori Educativi Per l'Autonomia e la Comunicazione siano i primi a prendere in carico l'alunna o l'alunno, in quanto le nomine dei sostegni arrivano spesso in ritardo ed è solo grazie alla formazione e competenza degli operatori che si assicura una risposta nell'immediato.

Secondo dati Istat, nell'anno scolastico 2021-2022 il 14% dei docenti per il sostegno è stato assegnato in ritardo e,

di frequente, si tratta di una figura che non garantisce continuità di presenza nel corso dell'anno (a settembre le Organizzazioni Sindacali hanno già previsto il 45% di posti di sostegno "in deroga"<sup>4</sup>, cioè maestri e professori che spesso restano anche meno di un anno per poi passare ad una cattedra "comune"). Una continuità, tra l'altro, ancor meno garantita da un anno all'altro (secondo il Ministero dell'Istruzione e del Merito il 59% degli studenti con disabilità ha cambiato insegnante di sostegno nell'ultimo anno)<sup>5</sup>.

In relazione a questo contesto, reso estremamente difficile da procedure pubbliche che seguono iter burocratici lontani dai bisogni delle alunne e degli alunni, nelle scuole l'Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione diventa in molti casi il punto di riferimento più stabile, con le Cooperative sociali impegnate in un complesso lavoro organizzativo per garantire qualità e continuità della relazione educativa anche a fronte delle inevitabili sostituzioni degli operatori (realizzate sempre tenendo conto delle caratteristiche degli alunni e delle alunne). Per fare questo, negli anni, all'interno di molti plessi scolastici è stato implementato un lavoro di equipe che garantisce le sostituzioni nel migliore dei modi.

4 Fonte: <https://www.tuttoscuola.com/il-sostegno-dei-disabili-in-crisi-1-158-mila-alunni-in-attesa-di-docente/>

5 Fonte: <https://www.tuttoscuola.com/quei-170-mila-alunni-disabili-il-59-che-non-ritroveranno-il-proprio-insegnante-di-sostegno/>

Va considerato che le attivazioni di ore per gli alunni e le alunne spesso si protraggono oltre il mese di settembre/ottobre e continuano ad arrivare fino al mese di gennaio: esistono realtà in cui, nell'anno scolastico appena concluso, sono arrivate richieste di attivazione fino al mese di aprile. Questo richiede un costante lavoro di ricerca e selezione del personale, in possesso di adeguati titoli.

L'attività dell'Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione non si esaurisce con la copertura dell'orario scolastico ma comporta una continua ricerca di strategie programmate, di uno sguardo d'insieme al mondo dell'alunno o dell'alunna per favorirne l'inclusione attraverso esperienze progettate ad hoc.

### ■ VALORIZZARE IL RUOLO DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL COORDINAMENTO

In un processo così complesso è importante valorizzare il ruolo dell'Ente gestore, che si assume la responsabilità del servizio mettendo a disposizione un sistema basato sull'attività di coordinamento, formazione, monitoraggio e supervisione.

Il Coordinatore non è solo il garante del funzionamento del servizio in termini organizzativi e amministrativi: egli è

il punto di riferimento per le diverse professionalità ed è mediatore tra la struttura affidataria e i servizi di riferimento. Un ruolo non affatto semplice. Il coordinamento che opera dietro le quinte è attivo, come minimo, nell'orario 6.30/17.30. Buona parte della mattinata scorre per le sostituzioni in caso di assenze di operatori e alunni/e.

Inoltre, per un'adeguata presa in carico dell'utenza, in molti casi gli Enti gestori si sono dotati di software per la gestione documentale delle attività con gli alunni e la fatturazione agli Enti committenti. Gli Enti gestori, poi, spesso si sono organizzati internamente, sostenendo ulteriori costi, per prevedere la compresenza di coordinatori pedagogici e di altri amministrativi. Questi ultimi dedicati alla rendicontazione, gestione amministrativa del personale e alle sostituzioni dello stesso. Tutto ciò a garanzia di una buona qualità di servizio che la gestione interna della scuola, con grande probabilità, non riuscirebbe ad assicurare.

### ■ ATTRIBUZIONE DELLE ORE ALLE SCUOLE

Attribuire, ad inizio anno scolastico, un monte ore settimanale per ogni alunno/a si è dimostrata una modalità poco funzionale, per garantire continuità ed equità di trattamento. Basti pensare ad alunni/e con sola difficoltà di



deambulazione, ai quali veniva assegnato un monte ore alto ma che necessitavano di assistenza solo per gli spostamenti e l'igiene. In quei casi l'operatore aveva molti tempi morti e non poteva essere impegnato in altro nei momenti di inattività.

È importante implementare modelli in base ai quali, partendo dalla valutazione dei singoli casi presenti in ogni scuola, si arrivi a determinare il monte ore complessivo ed il numero di operatori da assegnare ad ogni singolo plesso scolastico, in modo che ogni singolo operatore possa intervenire su più minori nell'arco della stessa giornata.

Tale soluzione, oltre a rispondere in modo flessibile alle esigenze organizzative, permette anche di collocare l'operatore in modo integrato all'interno dell'équipe educativa. Altra conseguenza virtuosa è la possibilità di definire orari di lavoro che tengano conto della continuità temporale, rendendo così possibile attribuire un monte ore congruo ad ogni operatore.

## ■ I COSTI E LA SOSTENIBILITÀ

Il servizio di inclusione scolastica è qualificabile ad alta intensità di manodopera e, pertanto, i corrispettivi riconosciuti dai committenti vengono utilizzati integralmente per il pagamento delle retribuzioni.

Avere attenzione agli aspetti contrattuali e alla possibilità per gli operatori di avere un reddito significativo, oltre ad essere eticamente corretto, è essenziale ai fini della garanzia di qualità degli interventi. Perciò, diventa nevralgico considerare che a monte della qualità del servizio c'è il sistema di affidamento agli Enti gestori, che parte dal capitolato sia in termini di risposte progettuali che di inquadramenti contrattuali.

Il riferimento economico è il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) delle Cooperative sociali, sottoscritto dalle Organizzazioni Datoriali e Sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale (le stesse che, nel caso delle Organizzazioni Sindacali, sottoscrivono contratti per la Pubblica Amministrazione).

Il meccanismo di composizione del costo del lavoro, per quanto reso pubblico da specifiche Tabelle ministeriali, resta ancora oggi difficile da capire. Spesso si fa una grave confusione sul tema, individuando nella composizione del costo del lavoro solo due livelli economici: il costo netto del lavoro, che entra in tasca al lavoratore, e il relativo costo lordo.

Dopodiché, secondo molti, non esisterebbe alcun altro carico economico da sostenere per l'Ente gestore.

Calcolo del Costo del Lavoro:	Costo Organizzativo:	Costo Gestionale:
<p>Partendo dal compenso netto riconosciuto al lavoratore, vanno aggiunti: il 26% di oneri fiscali, il 9% di oneri per anzianità e altre indennità, il 12% per ferie, il 12% per tredicesima, il 19% per altre assenze (malattia, festività, formazione, riunioni e altro), il 50% per contributi Inps e Inail, il 16% di oneri per t.f.r., previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa e, infine, il 5% per oneri fiscali regionali sul costo del lavoro.</p> <p>Risultato: il costo finale sostenuto dall'azienda sarà pari a 2 volte e mezzo (e oltre) rispetto al compenso netto percepito dal lavoratore.</p>	<p>Al costo del lavoro vanno sommati i costi del tempo di lavoro aggiuntivo (svolto anche con personale supplementare) necessario per orientare al meglio le azioni verso i bisogni delle persone assistite e organizzare la continuità degli interventi anche in caso di assenza dei lavoratori.</p> <p>Su questa voce, ad esempio, le Delibere di Roma Capitale legate all'accreditamento stimano costi non al di sotto del 9% del costo aziendale (pari al 24% del compenso netto del lavoratore).</p>	<p>Va aggiunta un'ulteriore voce di spesa legata al lavoro amministrativo (rendicontazione, contabilità ecc.), al lavoro gestionale (ottimizzazione dei servizi, soluzione dei problemi burocratico-politico-gestionali, ecc.) alle spese logistiche, strumentali e di consumo legate alla gestione del servizio (sedi, arredi, attrezzature, cancelleria, ecc.), tutti gli oneri finanziari e assicurativi e tutti gli oneri relativi alla sicurezza dei lavoratori e delle sedi in cui essi operano.</p>

Secondo questa visione, sottratti tali costi dalla tariffa fatturata, tutto ciò che resta sono utili. Ma la realtà è più complessa. Per il buon funzionamento del servizio serve

qualcuno che coordini tutte le attività, che pianifichi i turni di lavoro, che sostituisca gli operatori che si assentano, che monitori l'orario e il carico di lavoro di ciascun operatore,

che supporti l'operatore quando si imbatte in problematiche che non è facile affrontare e organizza riunioni di confronto tra gli operatori per migliorare la qualità del servizio.

Poi, serve anche qualcuno che pianifichi il lavoro tenendo conto delle esigenze del lavoratore (ferie, permessi, aspettative, 104, ecc.).

E le famiglie? C'è un referente che le ascolta e ne legge i bisogni per meglio tarare il servizio.

Tutto questo ricade nei costi di coordinamento.

Ma c'è ancora dell'altro. C'è chi ha lavorato per progettare quel servizio, per organizzare percorsi formativi per gli operatori, per rendicontare mensilmente il servizio realizzato, per contabilizzare il lavoro svolto, per pagare gli stipendi e restare in costante rapporto con la Pubblica Amministrazione, con lo scopo di concordare e avviare tutte le modifiche necessarie per restare ancorati ai problemi e ai bisogni a cui quel servizio è chiamato a rispondere.

Vanno poi sommati tutti i costi legati all'utilizzo di sedi, automezzi e attrezzature e tutte le altre spese necessarie alla realizzazione del servizio.

Tutto questo rientra nei costi di gestione.

## ■ CHIUSURA ESTIVA

Nella maggior parte dei casi, insieme all'anno scolastico termina tutto questo gran lavoro relazionale e sistemico che riesce, da una parte, a tenere insieme la didattica con le singole possibilità di apprendimento e di funzionamento dell'alunno/a e, dall'altra, consente di mettere in rete le risorse presenti all'interno del sistema scuola e sul territorio.

Siamo perciò di fronte ad una lacuna di sistema. Se la sospensione delle attività didattiche per la maggior parte dei bambini e delle bambine può essere rigenerante, per chi ha difficoltà può diventare un periodo di isolamento e di assenza di stimoli, che grava anche sulle famiglie.

La vacanza estiva è un problema anche per il lavoratore, la cui attività viene sospesa se non rimodulata in altri servizi. Ed è impensabile che l'Ente gestore possa da solo affrontare il problema economico del lavoratore, garantendo ogni anno risorse sufficienti per compensare un buco economico di tale dimensione, incassando nove mensilità e retribuendone dodici.

## 4. La sperimentazione di Roma Capitale

La soluzione ai temi fin qui elencati, che coinvolgono un consistente numero di Operatori Educativi Per l'Autonomia e la Comunicazione (anche sintetizzati come OEPAC) formati e competenti, può essere individuata mettendo a frutto l'esperienza di tutti e impegnando le tante risorse nel riprogettare i servizi per alunni/e con disabilità o bisogni educativi speciali anche nel periodo di festività estive, momento in cui i lavoratori trovano uno stop al loro reddito e gli utenti alla loro progettualità educativa.

Tenere in equilibrio tutto questo e rispondere alle diverse istanze in gioco non è facile. Uno dei compiti più complessi e assorbenti di un Ente gestore è quello di garantire un supporto il più possibile mirato, efficace e soddisfacente, accogliendo tutte le istanze provenienti dai vari soggetti in campo ma evitando, allo stesso tempo, che ciò avvenga “sulla pelle” del lavoratore. Le condizioni reali del lavoro, pertanto,



sono legate proprio a questo continuo gioco di equilibrio. L'instabilità e l'inefficienza del sistema sono problematiche reali che hanno però a monte una causa molto chiara: il sistema degli affidamenti. Si tratta di procedure che prevedono talvolta durate molto brevi, processi spesso rigidi e mal adattati al settore sociale, che comportano un dannoso e costante passaggio di consegne e un continuo “travasamento di lavoratori” da un Ente gestore all'altro.

A Roma, per superare tali criticità, a maggio 2022 è stato introdotto in via sperimentale un modello di accreditamento applicato all'inclusione scolastica.

## La nuova procedura di accreditamento

Il 16 maggio 2022 la Giunta Capitolina ha approvato in via sperimentale per il biennio scolastico 2022/2024, rinnovabile per il biennio 2024/2026, le Linee Guida per la gestione del servizio OEPAC e l'istituzione del Registro Unico Accreditati Scuola - RUAS.

Questa Deliberazione sancisce la messa in opera di un nuovo modello di affidamento dei servizi OEPAC, attraverso l'accREDITamento.

## Cosa cambia

- >> Definisce un nuovo modello organizzativo in grado di garantire un elevato standard di qualità e la continuità del servizio
- >> Garantisce alle famiglie l'esercizio del diritto di scelta degli organismi gestori accreditati a svolgere il servizio
- >> Riconosce un'adeguata professionalità ed il relativo inquadramento lavorativo agli operatori
- >> Sceglie di investire maggiori risorse economiche per "una scuola migliore, per tutti"

Per raccogliere i diversi punti di vista su questo modello abbiamo interpellato vari interlocutori:

## ISTITUZIONI

**Claudia Pratelli** - Assessore alla Scuola, Formazione e Lavoro Comune Roma Capitale

*"A Roma abbiamo deciso di rivoluzionare il servizio OEPAC un anno e mezzo fa. L'accREDITamento ha consentito un maggiore protagonismo delle famiglie, che hanno potuto scegliere direttamente da quale Cooperativa ricevere il servizio, grazie ad una modalità organizzativa che ha introdotto nelle scuole un meccanismo di co-programmazione e co-progettazione e ha reso sempre più sinergica l'azione di tutti gli attori coinvolti. Abbiamo scelto questo modello per superare le storture derivanti dai bandi di gara, spesso improntati al solo ribasso, che influiscono sulla qualità del servizio e del lavoro degli operatori.*

*Quello che abbiamo riscontrato, nel primo anno, è un miglioramento generale della qualità ma anche un aumento complessivo delle ore effettivamente erogate. Sarà necessario continuare a monitorare l'andamento della sperimentazione e rendere più omogeneo il servizio*

*sul territorio, intervenendo sulla qualificazione ulteriore delle operatrici e degli operatori in termini di formazione.*

*Abbiamo scelto di fare un investimento importante, attraverso un modello che coinvolge tanti soggetti differenti, perché vogliamo che la scuola si trasformi in una “palestra” per costruire un mondo differente. Vogliamo che le scuole diventino “luoghi abitabili”, che ricostruiscono un concetto di disabilità in linea con le convenzioni europee. Per raggiungere veramente questo obiettivo, però, l’investimento deve partire da tutti i soggetti chiamati in causa ed a tutti i livelli.*

*Il servizio OEPAC, quando è realizzato con la qualità e quantità di ore che abbiamo messo in campo con la nostra sperimentazione, è veramente costoso. Non possiamo pensare che siano gli Enti locali da soli a sobbarcarsi i costi del servizio o che basti qualche fondo minimale a livello nazionale per garantirne il corretto funzionamento.*

*Se fa fatica Roma Capitale a garantire questi standard, per un Comune di piccole dimensioni diventa una spesa non affrontabile. Ci sono scelte che devono essere fatte a livello nazionale, perché il servizio deve essere garantito in maniera omogenea su tutto il territorio magari prendendo*

*spunto da quello che di buono è stato già realizzato in alcuni Comuni.*

*Se vogliamo che l’inclusione scolastica sia effettiva e di qualità c’è bisogno di una regia, a partire dai trasferimenti economici da parte del Governo, altrimenti dovremo sempre fare i conti con situazioni frammentate o con politiche non adeguate.”*

**Carla Fermariello** - Presidente XI Commissione - Scuola Comune Roma Capitale

*“Ritengo che il “modello Roma”, nell’ambito dei servizi per l’inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità, debba essere valorizzato e difeso. Il Regolamento OEPAC, approvato dall’Assemblea Capitolina, anticipa di un anno una battaglia che ora si sta conducendo a livello nazionale da molte associazioni di familiari di personale con disabilità e da molte associazioni che si occupano di diritto allo studio in generale.*

*Centralità dell’alunno, elaborazione partecipata del PEI in quanto “abito tagliato su misura”, riconoscimento all’alunno delle ore di assistenza educativa alla luce delle sue concrete esigenze, partecipazione dei genitori al GLO, difesa dei diritti dei lavoratori. L’idea della possibile*

*rimodulazione del servizio e dell'utilizzo delle risorse non spese come "riserva di welfare" per la partecipazione dei minori alle attività estive, ha garantito non solo l'accesso ai bambini e alle bambine nei centri estivi come tutti i loro coetanei, ma ha assicurato i livelli occupazionali degli operatori anche nei mesi estivi.*

*Chiediamo che il Ministero invii tempestivamente gli insegnanti di sostegno all'apertura delle scuole e chiediamo che venga rivisto il DI 182 del 2020 e i suoi allegati con l'eliminazione della griglia che prevede ore precostituite per gli alunni con disabilità. Pensiamo che il "modello Roma" possa diventare un modello nazionale per garantire il diritto allo studio e le pari opportunità per tutti e tutte."*

## RAPPRESENTANZE DEGLI UTENTI

### Consulte Municipali Comune Roma Capitale

*"A conclusione del primo anno di sperimentazione del nuovo sistema di affidamento del servizio di inclusione scolastica possiamo dire che questo sistema ha portato alla costruzione di un modello che finalmente mette al centro il progetto di vita degli alunni disabili e quindi mai*

*come in questo caso, le risorse impegnate in bilancio sono un importante investimento per il miglioramento del sistema nel suo complesso all'interno dell'intera comunità.*

*Malgrado le chiare disposizioni normative, assistiamo purtroppo ad una diversificazione del servizio a livello nazionale, con una netta demarcazione tra i vari ambiti territoriali. Si auspica un'uniformità nazionale sul tema e si ritiene, a tal uopo, opportuno sottolineare i risultati garantiti nel territorio di Roma Capitale dal varo della dac 20/22 per il nuovo regolamento del servizio OEPAC cui hanno partecipato, attivamente, in fase di stesura, anche le Consulte, unitamente a tutti gli attori coinvolti.*

*Per la prima volta i 15 territori di Roma Capitale il primo giorno di scuola, nell'a.s. appena concluso, hanno visto garantita una piena uniformità a livello cittadino, con assegnazione delle ore in funzione delle individuali risultanze in sede di GLO e relativo pei finale, è stata garantita la continuità (anche in caso di cambiamento dell'ente gestore accreditato), è stata garantita alle famiglie la scelta dell'ente gestore, sono stati previsti momenti di monitoraggio del servizio sia a livello municipale che dipartimentale, sono stati, di fatto, garantiti fondamentali diritti soggettivi.*

*Le Consulte, quali sentinelle presenti sui territori, continuano a sottolineare l'esigenza di una continua e costante formazione degli operatori affinché possano sempre rispondere alle specifiche esigenze individuali e rendere reale quel percorso di vera inclusione ed integrazione cui tutti aspiriamo ma, è innegabile, dal punto di vista qualitativo, il risultato di un anno di sperimentazione della Dac 20/22 nei 15 territori di Roma Capitale che, sotto diversi punti di vista, possono essere sicuramente considerati come progetto pilota a livello nazionale.*

*L'auspicio sincero degli scriventi è di vedere, per il bene e nell'interesse di ogni studente disabile presente nelle scuole italiane, il "modello Roma della dac 20/22" applicato a livello nazionale, quale tutela e garanzia di fondamentali diritti soggettivi".*

## SCUOLA

### Il Fatto Quotidiano, 2 settembre 2023

*"Mia figlia ha diciassette anni e ha già cambiato quattordici docenti di sostegno. A settembre, sui tre dell'anno scorso, ne*

*resterà solo uno. Dov'è la continuità didattica?". A fare questa domanda al ministro dell'Istruzione e del Merito, Giuseppe Valditara, è Andrea Laurenzi, presidente dell'associazione "Autismo Arezzo" e referente del coordinamento toscano "Associazioni per l'Autismo" che in queste ore ha scritto una lettera pubblica indirizzata al ministero di viale Trastevere.*

*"Secondo il Mim: il 59% degli studenti con disabilità, nell'ultimo anno, ha cambiato insegnante di sostegno. Tradotto in numeri reali, stiamo parlando di oltre 171 mila studenti che non godono della continuità didattica. A settembre, le organizzazioni sindacali hanno già previsto settantamila posti "in deroga" ovvero docenti non specializzati chiamati sul sostegno: maestri e professori che spesso restano un anno (se va bene) con il disabile per poi passare ad una cattedra "comune". Una situazione critica soprattutto per i genitori. La continuità educativa nel processo di integrazione degli alunni portatori di handicap è uno di quei diritti garantiti dalla costituzione e non rispettati".<sup>6</sup>*

**Isabella Pinto** - Dirigente scolastico ISS A. Magarotto

*"L'ormai cronica mancanza di docenti di sostegno rende*

<sup>6</sup> Fonte: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/09/02/mia-figlia-ha-gia-cambiato-14-insegnanti-si-sostegno-la-denuncia-delle-associazioni-dove-la-continuita-didattica/7278444/>

*indispensabile il servizio OEPAC. Purtroppo, spesso dobbiamo inventare delle soluzioni fantasiose affinché il progetto di vita si possa effettivamente realizzare.*

*I docenti di sostegno che lavorano nelle scuole dovrebbero essere docenti specializzati, con un titolo di specializzazione monovalente. Purtroppo, da anni, questi docenti stanno andando esaurendosi ed è previsto che possano essere sostituiti con docenti polivalenti con titolo di studio valido per il sostegno. Questo, da tempo, non sta succedendo. Abbiamo più volte richiesto al Ministero di permettere ai docenti in possesso dell'abilitazione per il sostegno di prendere servizio nelle scuole, invece di attingere dalle graduatorie dei docenti precari che non hanno alcun titolo di specializzazione.*

*Come possiamo garantire, in questo modo, una continuità didattica agli alunni con disabilità? Come possiamo superare la mancanza di specializzazione a monte, senza lasciare che a risolvere il problema siano i singoli istituti scolastici? Non tutti sono portati per fare i docenti di sostegno e in molti, purtroppo, si ritrovano in questo ruolo per puro caso. Noi cerchiamo di formare i docenti e di stabilizzarli nel loro ruolo per tutto l'intero percorso di studi dell'alunno, ma il problema rimane.*

*Ecco perché questa nuova modalità di reclutare gli OEPAC e di descrivere il fabbisogno, attraverso il nuovo PEI, diventa fondamentale per l'erogazione di un servizio adeguato ai fabbisogni degli alunni con disabilità.*

*C'è ancora un po' di disallineamento ma, con uno sforzo comune, possiamo sicuramente raggiungere l'obiettivo di far vivere a questi ragazzi e ragazze un percorso di studi in grado di proiettarli verso il futuro."*

## OPERATORI

**Giuseppe Buemi** - Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione (OEPAC)

*"Nel corso dell'anno scolastico 2022/2023 il ruolo dell'Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione (OEPAC), come riporta l'acronimo, è passato dal sistema dei bandi al sistema di accreditamento. Tutto ciò, innanzitutto, ha significato avere una maggiore relazione col territorio, con il luogo di lavoro e con le relazioni in senso lato, in maniera che si potesse avere una migliore risposta dall'utenza, dai familiari e, di conseguenza, un dialogo più proficuo anche con la stessa struttura scolastica. Non solo un feedback, ma una relazione autentica. Indubbiamente,*



*un approccio del genere è più connaturato con la missione del lavoro stesso di un educatore, con la missione sociale. Il precedente sistema dava più l'idea di una struttura calata dall'alto che non avesse conoscenza diretta; non solo, a volte poteva troncarsi durante l'anno servizi, relazioni funzionali, utenze con necessità delicate, destrutturando e spiazzando tanto gli utenti quanto gli educatori stessi.*

*Il ruolo di un educatore, oggi più che mai, agisce nelle situazioni di disagio, di disabilità fisiche ed emotive e si interpone a tutela degli stessi soggetti, sempre e comunque. Innanzitutto, un educatore deve salvaguardare la serenità, la gioia dello stare in società, dunque a scuola, e deve riuscire ad inserire la persona nel contesto che lo riguarda. L'autonomia dei bambini, dei ragazzi, è un percorso molto sensibile, che riguarda tanto gli aspetti individuali (di autonomia) che quelli sociali, didattici e performativi, quando possibile.*

*Spesso e volentieri l'educatore diventa un riferimento sia per la persona indicata, l'utente assegnato, sia allo stesso tempo una figura di riferimento per gli altri compagni, che manifestino altri determinati disagi oppure no. Questo aspetto è normale e fa parte della missione stessa, perché comunque a prescindere l'educatore deve fare*

*“un racconto” fattivo della persona permettendo a tutti di essere in quello spicchio di società, vivendola al meglio.*

*Semplicemente, la figura educativa sociale attira le necessità dei bambini, dei ragazzi in via di sviluppo, e deresponsabilizza dalle necessità di prestazioni scolastiche, pur senza dimenticarle. E tutto ciò in una società spesso fin troppo concorrenziale.*

*Non è un caso, infatti, che laddove vi siano un ascolto, un lavoro sulla condivisione e l'integrazione di fatto, alla lunga si riescano ad ottenere i risultati migliori.”*

**Marina Gioielli** - Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione (OEPAC)

*“È da un po' di tempo che lavoro a scuola come OEPAC, una figura che a livello nazionale, a seconda della regione ma anche della città, può cambiare di regolamento o addirittura di nome.*

*Quest'anno ho vissuto il cambiamento del servizio con l'introduzione della modalità di accreditamento; questo ha portato tanti aspetti positivi che, sinceramente, aspettavo da tempo. A mio parere, quello più rilevante è che sia stata data la possibilità alle famiglie dell'alunno di poter indicare una cooperativa e un operatore di riferimento, valorizzando così uno degli aspetti più importanti del servizio, ovvero,*

*la continuità, dando importanza al lavoro svolto in anni precedenti e ponendo più attenzione al rapporto che si va a stabilire nel tempo tra operatore e alunno.*

*Anche io, da operatrice, mi sono sentita scelta, valorizzata, considerata in modo più importante per il mio servizio e per il progetto educativo portato avanti da tutto un team scolastico ed extrascolastico.”*

**Raffaella Di Turi** - Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione (OEPAC)

*“Lavoro nel sociale da sempre, come OEPAC da oltre 10 anni, e quando le persone che incontro mi chiedono che lavoro svolgo hanno nello sguardo quella luce che dice: accidenti che lavoro importante! Noi OEPAC, quest'ultimo anno, abbiamo percepito che questo sguardo lo hanno cominciato ad avere anche gli “addetti ai lavori”. La nostra presenza viene riconosciuta come più definita, più di cooperazione, non più solo di supporto, e ha conquistato un posto attivo anche nel dialogo con le famiglie rafforzando la linea comune con gli insegnanti per quanto concerne il nostro ambito di lavoro per l'autonomia, le relazioni e la partecipazione dei ragazzi assegnatici.*

*E anche se in passato per la lettura e firma del PEI venivamo già coinvolti dagli insegnanti, oggi siamo maggiormente*

*consapevoli che il nostro ruolo è più attivo sia nella sua stesura che nell'applicarne le progettualità.”*

**Susanna Panzeri** - Operatore Educativo Per l'Autonomia e la Comunicazione (OEPAC)

*“Importante è anche stata l'introduzione dell'erogazione del pasto, il momento della mensa non è da sottovalutare ma va vissuto come esperienza di interazione, socializzazione e autonomia dell'alunno, limitando le possibili situazioni che possano farlo sentire a disagio.*

*La possibilità data dall'introduzione di questo nuovo regolamento è essenzialmente creare un ambiente sempre più coeso tra scuola e famiglia, così da poter dare agli alunni una rete sicura e solida dove potersi sentire liberi di provare, sbagliare e apprendere.*

*Al centro c'è e deve rimanere l'alunno, il quale deve sentirsi parte integrante dell'ambiente scuola e avere a disposizione tutti gli strumenti fisici ed emotivi per poter esplorare, conoscere ed interagire liberamente con sé stesso e gli altri con maggiore autonomia.”*

### La normativa di riferimento del Comune di Roma Capitale, in merito al servizio OEPAC:

- >> Regolamento (Deliberazione A.C. 20 del 22.04.2022)<sup>7</sup>;
- >> Linee Guida (Deliberazione G.C. 162 del 16.05.2022)<sup>8</sup>;
- >> Allegato DAC 19-2023 REGOLAMENTO OEPAC<sup>9</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<sup>10</sup>.

7 Fonte: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/mun\\_12\\_delib\\_20\\_22\\_A.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/mun_12_delib_20_22_A.pdf)

8 Fonte: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/mun\\_12\\_delib\\_giunta\\_capitolina\\_162\\_22\\_A.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/mun_12_delib_giunta_capitolina_162_22_A.pdf)

9 Fonte: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Allegato\\_DAC19-2023\\_REGOL.TO\\_OEPAC.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Allegato_DAC19-2023_REGOL.TO_OEPAC.pdf)

10 Fonte: <https://www.comune.roma.it/web/it/bando-concorso.page?contentId=BEC927560>

## 5. Conclusioni



Il percorso di inclusione è molto complesso, perché deve tenere in equilibrio le istanze di tutte le componenti in gioco e la scarsità di risorse.

Il sistema scolastico italiano manifesta forti difficoltà (ciclici e reiterati problemi nelle assegnazioni delle cattedre di sostegno, turn over costante del personale docente con le connesse carenze dei percorsi formativi, spesso

assente corresponsabilità educativa del corpo docente), che vanno tenute presenti nel dibattito sulla possibilità di internalizzare il servizio svolto dagli Operatori Educativi Per l'Autonomia e la Comunicazione.

La messa in rete di risorse umane, organizzative ed economiche può partire con slancio attraverso una riflessione, a livello nazionale, su vari temi:

- >> individuare buone pratiche e modelli organizzativi/amministrativi che tengano in considerazione la complessità del servizio e le criticità individuate;
- >> trovare soluzioni per migliorare le condizioni lavorative degli operatori, soprattutto su temi delicati quali inquadramento professionale, pausa estiva, assenze di alunni/e;
- >> tener presente la carenza di risorse economiche degli Enti locali e prevedere trasferimenti economici specifici;
- >> approfondire il fenomeno dell'aumento di allievi con difficoltà, attraverso una ricerca quali-quantitativa;
- >> potenziare sistemi di monitoraggio che coinvolgano le varie parti in causa e, in primis, le rappresentanze degli utenti.

## 6. Cooperative accreditate

Di seguito la lista delle Cooperative del Lazio aderenti alle tre Centrali Cooperative ed accreditate, per l'A.S. 2023-2024, al Servizio educativo per il diritto allo studio, all'autonomia e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità del Comune di Roma Capitale:

1. **AGORÀ** Soc. Coop. Soc.
2. **AISS** Soc. Coop. Soc. Onlus
3. **APRITI SESAMO** Coop. Soc.
4. **ARCA DI NOÈ** Cooperativa Sociale - E.t.s.
5. **AREA SOCIALE** Coop. Soc.
6. **CASSIAVAS** Soc. Coop. Soc. Onlus
7. **CECILIA** Soc. Coop. Soc.
8. **CONSORZIO SOLIDARIETÀ SOCIALE** Coop. Soc. Onlus
9. **COOPERATIVA FAMIGLIE ANZIANI INFANZIA F.A.I.**  
Società Cooperativa Sociale a Mutualità Prevalente
10. **COSPEXA** Soc. Coop. Soc.
11. **COTRAD** Soc. Coop. Soc. Onlus
12. **EUREKA I** Coop. Soc. Onlus
13. **H ANNO ZERO** Soc. Coop. Soc. Onlus
14. **IDEA PRISMA '82** Coop. Soc. Onlus
15. **IL BRUTTO ANATROCCOLO** Coop. Soc.
16. **ISKRA** Coop. Soc. Onlus
17. **LA SPONDA** Soc. Coop. Soc.
18. **LANTERNA DI DIOGENE** Coop. Soc. Onlus
19. **LE MILLE E UNA NOTTE** Coop. Soc.
20. **MEN AT WORK** Coop. Soc.



**“Per educare un bambino serve un intero villaggio”**



**AGCI Imprese Sociali Lazio**  
Piazzale Metronio, 1 - 00183  
Roma (RM)  
Tel. **+39 06 4050 0200**  
[info@agcilazio.it](mailto:info@agcilazio.it)



**Confcooperative  
Federsolidarietà Lazio**  
Via Adige, 26 - 00198  
Roma (RM)  
Tel. **+39 06 8639 8567**  
[lazio@confcooperative.it](mailto:lazio@confcooperative.it)



**Legacoopsociali Lazio**  
Via Antonio Nibby, 10 - 00161  
Roma (RM)  
Tel. **+39 06 4063 028/030**  
[legacoop@legacooplazio.it](mailto:legacoop@legacooplazio.it)