

L'Assistenza igienico personale in Sicilia e le recenti modifiche: è cambiato tutto o non è cambiato nulla?

Avv. Francesco Marcellino

Durante una normale giornata Palermitana, giorno 1 Marzo 2016, l'Ufficio Scolastico Regionale emana la nota N° 3922 dall'oggetto *"Assistenza di base agli alunni con disabilità - Corsi di formazione per collaboratori scolastici"*.

Si comprende da subito che la coraggiosa nota dell'USR produrrà "effetti" ben al di là della sua natura e forza giuridica di atto amministrativo dell'Istituzione scolastica. Ed infatti: per un verso, una parte del mondo dell'associazionismo dei familiari, accoglie con favore la presa di consapevolezza e la volontà di affrontare finalmente, almeno da parte di uno dei due enti regionali competenti, la stravagante "doppia competenza" (scuola/enti locali) che, in materia di assistenza igienico personale, è prevista nella Regione Siciliana; per altro verso, tra gli operatori degli enti erogatori di questi servizi su incarico degli enti locali si diffonde il timore che *"... l'accelerazione dei processi di riattivazione del servizio da parte delle istituzioni scolastiche"*¹ conduca alla perdita dei posti di lavoro.

Inizia così una "calda primavera", tra dubbi, legittime aspettative, richieste e rivendicazioni.

Una svolta sembrava che potesse giungere da una norma approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana, l'art. 10 della Legge Regionale N° 8/16.

Il testo, dal titolo *"Integrazione scolastica dei soggetti con handicap gravi"*, dispone:

1. *"L'assistenza igienico-personale di cui all'art. 22 della legge regionale 5 novembre 2005 N° 15 è assicurata soltanto in via sussidiaria ed eventuale rispetto ai medesimi servizi garantiti dalle istituzioni scolastiche a mezzo personale interno ai sensi della normativa statale vigente."*

2. *"Nelle istituzioni scolastiche in cui non sia presente personale interno adeguatamente formato, e nel rispetto del genere, i servizi di cui al comma 1 possono essere espletati tramite voucher a favore delle famiglie, secondo modalità individuate con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e nei limiti delle risorse finanziarie previste dalla normativa vigente"*.

Ed invece, la "svolta" non ci fu e le cronache quotidiane hanno raccontato che il clima, sul tema, divenne ancora più caldo.

Proviamo, in punto di diritto, a fare il punto della situazione sul tema.

Innanzitutto precisiamo che ci stiamo occupando solo ed esclusivamente dell'assistenza igienico personale. Assistenza che non va e non può essere confusa con l'assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione (e che, invece, nei caldi giorni trascorsi, specialisti e non del settore, hanno spesso confuso)².

¹ Così la Circolare USR N° 3922 del 1 Marzo 2016.

² Per un approfondimento sulle due distinte figure sia consentito il rinvio a F. Marcellino, L'Assistente all'autonomia ed alla comunicazione: adempimenti e funzioni, [LEGGIBILE QUI](#)





L'assistenza igienico personale è quell'assistenza di base che deve essere garantita agli alunni con disabilità quale *"... parte fondamentale del processo di integrazione scolastica..."* e la cui *"... concreta attuazione contribuisce a realizzare il diritto allo studio costituzionalmente garantito"*³.

Non vi è dubbio alcuno che l'erogazione del servizio di assistenza igienico personale sia di competenza dell'Amministrazione scolastica. Ciò, sia perchè espressamente previsto dalla Nota Ministeriale 30 Novembre 2001 N° 3390; sia perchè da sempre disciplinato (in vario modo) dalle Contrattazioni Collettive del comparto scuola.

Come noto, però, il profilo professionale del "collaboratore scolastico" ha subito una serie di modifiche a seguito della mutata complessità organizzativa della scuola. Stante la *"... delicatezza dei compiti connessi all'assistenza agli alunni disabili..."* con la nota 3390/01, si è disposto *"... che vengano organizzati corsi di formazione"*, secondo quanto previsto dall'allora vigente CCNL del 1998-2001 art. 46, in materia di funzioni aggiuntive.

Sul tema, è certamente rilevante la successione nel tempo e le modifiche che sono state compiute e concordate in sede di CCNL - così come, d'altra parte, già evidenziato da Cass. Pen. Sez. VI, 19 Febbraio-30 Maggio 2016 N° 22786 del 2014 - alle quali, purtroppo, di pari passo, non vi è stata una parallela modifica ed adeguati aggiornamenti della disciplina Ministeriale (a tutt'oggi ferma alla Circolare N°3390/01).

Pertanto, prevedendosi inizialmente la non obbligatorietà della frequenza dei corsi di formazione e, quindi, *ex sé*, una (presunta) non obbligatorietà dello svolgimento delle mansioni di assistenza di base agli alunni con disabilità, la Regione Sicilia - in via del tutto suppletiva ed al solo fine di evitare omissioni o disfunzioni dell'assistenza di base - è intervenuta con atti legislativi ed amministrativi. E su questo ultimo punto, occorre fare di nuovo un *excursus* di quanto compiuto, fino ai recenti giorni.

Quando questo tema viene affrontato nel territorio Siciliano, spesso si ricollega la competenza degli Enti Locali in materia al solo disposto normativo di cui all'art. 22 della Legge Regione Sicilia N° 15 del 5 Novembre 2004, art. 22. Non è così. Per questa ragione, pare opportuno approfondire ulteriormente il tema.

Infatti, molti anni prima della Legge Regionale del 2004, l'art. 10 della L. Regionale N° 68/81 (ad oggi vigente) testualmente prevedeva, quale compiti specifico dei Comuni *"singoli o associati"*, quello di occuparsi della *"assegnazione di personale adeguato, compreso quello addetto all'assistenza igienica personale dei soggetti portatori di handicap, per soddisfare le esigenze di integrata permanenza e di socializzazione graduale"*.

Pertanto, per un verso, già nel 1981 - quindi molti anni prima della Contrattazione Collettiva e della nota MIUR 3390/01 che poneva la competenza del servizio al comporta scuola - si prevedeva la competenza degli enti locali in tema di assistenza igienico personale; per altro verso, una norma, ad oggi ancora vigente, del 1981, insieme alla "più famosa" norma dell'art. 22 della L. Reg. N° 15/04, prevede la competenza dell'ente locale.

A ciò si aggiunga che la norma in commento (lo si ripete: ad oggi vigente) non limita i fruitori del servizio di assistenza igienico personale ai soli alunni con "gravità" ma, per utilizzare lo stesso linguaggio del tempo, a tutti i *"soggetti portatori di handicap"*⁴.

³ Così la Nota Ministeriale N° 3390 del 2001.

⁴ Anche per questa ragione non si comprende come mai le Circolari successive nel tempo si siano limitate ad avere ad oggetto una potenziale platea di studenti con disabilità "grave".





Pertanto, laddove dovesse propendersi, in Regione Sicilia, per una esclusiva competenza del servizio di assistenza igienico-personale da parte del comparto scuola, dovrebbe procedersi all'abrogazione non solo dell'art. 22 della Legge Regionale N° 15/04, ma anche dell'art. 10 della L. Regionale N° 68/81 nella parte in cui si occupa dell'assistenza di base.

D'altra parte, ben prima della promulgazione dell'art. 22 della Legge Regionale del 2004, l'Assessorato agli Enti Locali emise una Circolare, la N° 13 del 13 Novembre 2002, dove espressamente si legge: *"In relazione al recente trasferimento del personale A.T.A. dal comparto delle Autonomie locali al comparto della scuola (L. 124/99) l'accordo del secondo biennio economico 15/2/01 del CCNL ha assegnato ai collaboratori scolastici l'ausilio di base agli alunni portatori di handicap per l'accesso alle strutture scolastiche, con lo spostamento all'interno, e mansioni aggiuntive, dirette alla cura della persona nell'uso di servizi igienici e nell'igiene personale nelle scuole di ogni ordine e grado sulla base delle domande presentate con erogazione di specifici compensi (intesa Minist. OO.SS. 9/11/01).*

A queste ultime funzioni, ricorda la citata circolare ministeriale, dovranno accedere i collaboratori scolastici (ex bidelli) a conclusione di appositi corsi di formazione (art. 46 CCNL 98/01) attivati a livello provinciale nella previsione di fornire annualmente una unità di personale con detta qualificazione per ogni istituzione scolastica.

Ne consegue l'obbligo per le medesime istituzioni scolastiche nell'ambito degli autonomi compiti di valorizzazione delle risorse umane di redigere piani di offerta formativa (DPR 275/99) in relazione alle diversificate esigenze dei singoli alunni disabili attingendo ad apposite risorse destinate agli uffici scolastici regionali ai sensi della l. 440/97, pervenendo, così, in tempi ragionevoli alla dotazione di ogni scuola del personale necessario".

Ricordando che ciò che si richiama è stato scritto nel 2002 (14 anni fa!), pare naturale porsi tante domande circa il tempo trascorso, circa la capacità di organizzazione di corsi di formazione dei collaboratori, circa il numero di collaboratori eventualmente formati ma che non hanno svolto (o che non svolgono) di fatto le funzioni e, quindi, i livelli di responsabilità, vigilanza e controllo sul tema, oltre che, ovviamente, sulla valutazione di temporaneità ed eccezionalità delle norme regionali sul tema.

Sta di fatto che nel 2003, con la Circolare 7 Novembre 2003 N° 15, l'Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e delle Autonomie Locali, emana un'ulteriore direttiva, dal titolo: *"Assistenza igienico-personale agli alunni portatori di handicap, anno scolastico 2003/2004 - Direttive"* nella quale, richiamando la precedente circolare, si afferma in apertura che: *"... permane anche per il corrente anno scolastico 2003/2004 uno stato di assoluta incertezza sulla capacità delle istituzioni scolastiche di utilizzare i collaboratori scolastici (ex bidelli) nell'assistenza igienico-personale degli alunni portatori di handicap...."*

Le suddette incertezze deriverebbero anche dal fatto che "Sulla scorta delle direttive emanate con la citata circolare N° 16/02, sono pervenuti dagli amministratori comunali e provinciali dell'Isola interpellati sulla legittimità e necessità al prosieguo del servizio in argomento a carico del bilancio degli enti locali ed il collegato allarme delle famiglie e delle associazioni di solidarietà familiare per l'eventuale sospensione del servizio...."

Alla luce di ciò nonchè dell'analisi della normativa vigente (al 2003), *"ne consegue l'obbligo per province e comuni di assicurare nell'ambito delle richiamate competenze in favore degli alunni con handicap, sia il servizio di trasporto (...) sia il servizio di assistenza igienico-personale, previa attestazione dei dirigenti scolastici sull'assenza di operatori scolastici*





Studio Legale
MARCELLINO

qualificati e disponibili o sull'insufficienza degli stessi soggetti rispetto al numero degli alunni ed alla disabilità sofferta".

A seguito di ciò, nel Novembre del 2004, l'Assemblea Regionale siciliana promulga (e, quindi, ribadisce, rispetto a quanto già previsto nel 1981), con l'art. 22 della Legge N° 15/04, la competenza dei Comuni (singoli o associati), anche in materia di erogazione del servizio di assistenza igienico-personale.

Ne consegue, nel Marzo 2005, la Circolare Prot. N° 309 del 7 Marzo 2005, nella quale si chiarisce che: *"In pratica, la riferita e recente disposizione legislativa regionale conferma la collocazione dell'assistenza di base in argomento tra i servizi essenziali ed obbligatori non derogabili che gli enti locali sono chiamati ad assicurare seppur di concerto ed a supporto, anche in via sussidiaria, delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado affidandone l'erogazione a soggetti del privato sociale (...) con onere a carico dei propri bilanci, ovvero con impiego di quota parte dei trasferimenti regionali annualmente assegnati a valere sul fondo ex art. 45 l. r. 6/97...."*

E, confermandosi una prassi che, forse, non sempre è stata seguita, si afferma che *"Rimane, tuttavia, impregiudicato l'obbligo per Comuni e Province di acquisire annualmente formale attestazione dei dirigenti scolastici sull'entità degli alunni con handicap frequentati in singoli plessi, sulla gravità della disabilità sofferta, sul numero di collaboratori qualificati e disponibili, e sul fabbisogno di unità necessarie all'erogazione del servizio. Ciò a garanzia del pubblico erario ed a tutela del diritto all'istruzione degli alunni con handicap, quale diritto soggettivo di immediata esigibilità e costituzionalmente protetto a soddisfare le legittime aspettative delle famiglie con particolare riguardo all'età adolescenziale"*.

E la circolare, conclude affermando: *"La riportata disposizione regionale non solleva, tuttavia, le Autorità scolastiche in indirizzo dall'obbligo di estendere ed accelerare i percorsi formativi dei collaboratori scolastici al fine di dotare ciascuna istituzione di un adeguato contingente di personale formato...."*

Ebbene, dalla lettura delle suddette note Circolari (ormai risalenti ad oltre 10 anni fa) e dalla situazione in atto esistente sul tema, non si comprende se le lancette del tempo sono rimaste ferme o se vi è una divisa dimensione spazio-temporale delle nuove leggi, a noi ignota, ma capace di produrre effetti sull'inclusione scolastica degli alunni con disabilità.

Solo infatti in data 1 Marzo 2016 viene emanata la Nota dell'USR citata in apertura di questo approfondimento ed inerente un'accelerazione dei percorsi formativi dei collaboratori scolastici alle dipendenze del comparto scuola.

Ed in una "dimensione temporale parallela", pur al fine di fornire - ancora una volta - assistenza e soccorso ad un bisogno primario degli alunni con disabilità e forse anche ad un allarme generalizzato sulle sorti del personale messo a disposizione degli enti locali per lo svolgimento delle suddette mansioni, sopravviene il testo dell'art. 10 della Legge Regionale N° 8/16.

Testo legislativo, quest'ultimo, il cui primo comma - riletto adesso a seguito della ricostruzione normativa ed amministrativa compiutasi negli ultimi 30 anni - sostanzialmente non ha carattere innovativo, stante che ribadisce la sussidiarietà della competenza e dei servizi erogabili dagli enti locali rispetto a quello, di natura principale, che deve essere garantito dal comparto scuola. Sussidiarietà chiara dalla normativa già vigente e dalla Circolari Amministrative dell'Assessorato alle Politiche Sociali.

Testo legislativo il cui secondo comma, invece, con carattere innovativo, introduce la possibilità di espletare il servizio tramite l'erogazione di *voucher* a favore delle famiglie e





Studio Legale
MARCELLINO

previa modalità specifiche da individuarsi con apposito Decreto dell'Assessorato per le autonomie locali.

Ma a seguito delle lagnanze provenienti sia dal mondo del lavoro, sia dal mondo degli utenti, l'efficacia dell'art. 10 della Legge Regionale N° 8/16 è durata ben poco.

Infatti, con l'Atto di indirizzo N° 20 del 26 Luglio 2016, con firmatari Onorevoli Deputati di tutto il ventaglio politico, si *"...impegna il Governo della Regione ad istituire in tempi brevi un tavolo tecnico che coinvolga gli enti locali, le famiglie e i sindacati dei lavoratori al fine di individuare le soluzioni necessarie per consentire che gli studenti disabili entro l'inizio dell'anno scolastico possano godere del servizio di assistenza igienico-personale erogato da personale specializzato e dotato di titoli ed esperienza necessari; e a porre in essere tutti gli atti necessari per il trasferimento delle relative risorse ai liberi consorzi comunali al fine di assicurare lo svolgimento delle attività socio-assistenziali per gli studenti disabili, anche attraverso la definizione, entro il termine di 15 giorni, delle procedure di consultazione presso la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali"*.

A seguito di ciò, in occasione dell'approvazione del Disegno di Legge di iniziativa Governativa, intitolato *"Disposizioni finanziarie varie"*, vengono presentati alcuni emendamenti all'art. 5, tra le quali un comma che dispone che *"Nell'ambito delle risorse di cui al comma 1, è prevista una riserva di 1.500 migliaia di euro per l'assistenza ed il trasporto degli alunni e delle alunne diversamente abili"* ed un ulteriore comma nel quale si prevede che *"l'art. 10 della legge regionale N° 8 del 2016 è abrogato"*. Testo che sarebbe in corso di pubblicazione in GURS.

Alla luce di quanto qui rappresentato appare naturale chiedersi cosa sia cambiato con riguardo all'assistenza igienico personale per gli alunni con disabilità a scuola. E' cambiato tutto o non è cambiato nulla?

Non vi è dubbio che, prima con la nota dell'USR N° 3922 del 1 Marzo 2016 e, dopo, con l'art. 10 della L. Reg. N° 8/16, l'intero settore (scolastico, enti locali, terzo settore e studenti e loro familiari) sia stato fortemente coinvolto in una questione tanto delicata quanto troppo risalente nel tempo.

Ma, a parere di chi scrive, almeno per il momento, il problema, pur se sollevato ed attualizzato all'attenzione del Comparto Scuola e dell'Assemblea Regionale Siciliana, non pare essere risolto.

Certamente sono in corso - e probabilmente continueranno nel tempo - i percorsi di formazione previsti dalla Nota dell'Ufficio Scolastico Regionale, ma nel contempo non è chiaro se e quale modifica sarà compiuta rispetto all'attuale (doppia) competenza degli Enti Locali sul tema.

Un'occasione potrebbe essere proprio la prima parte dell'impegno di cui all'Atto di indirizzo N° 20 del 26 Luglio 2016 dell'ARS, laddove si prescrive la costituzione di un tavolo tecnico. Costituzione che avrebbe dovuto compiersi prima dell'avvio dell'anno scolastico, ma che potrebbe ancora compiersi anche in prospettiva non solo della soluzione delle criticità in atto, ma di una più profonda ed importante innovazione complessiva e definitiva sulla materia.

Di certo il tema non meriterebbe di essere ulteriormente rinviato, sia in considerazione del fatto che è già da troppo tempo risalente e duraturo nel tempo, sia in considerazione che i bisogni degli studenti con disabilità e degli operatori del settore meritano una stabilizzazione ed una soluzione di equilibrio normativo e di garanzia.

30 Settembre 2016

5

