

Servizio di assistenza specialistico igienico - personale nella Regione Sicilia.

Le ragioni di un disastro annunciato, frutto di scelte politiche errate che hanno portato di fatto a creare confusione in uno dei servizi più utili ed essenziali per gli alunni con disabilità grave e con bisogni complessi fiore all'occhiello di un elevato livello di inclusione.

Quello che è accaduto dal mese di maggio 2020 in poi in Sicilia, dopo il famigerato parere del CGA, non è solo casualità, ma il frutto di un coacervo di azioni politiche errate che hanno visto protagonista l'assessorato alle Politiche Sociali, Famiglia e Lavoro, dove, in uno ad una sottovalutazione drammatica delle conseguenze che lo smantellamento di tale servizio avrebbe determinato in danno di alunni, famiglie e operatori, si sono registrati tutta una serie di atti e comportamenti concreti di gestione del caso, a nostro parere, totalmente errati e inopportuni.

Non era difficile capire quali sarebbero state le conseguenze dello smantellamento di un servizio che nasce ed esiste in Sicilia dal 1981.

Di conseguenza siamo costretti a registrare un disastro, purtroppo annunciato, con alunni ancora a casa, famiglie disperate e operatori in strada ormai da circa tre mesi.

Vediamo cosa è esattamente successo, vediamo la sequela di errori che sono stati commessi e che hanno portato alla situazione che conosciamo.

Partiamo innanzitutto dalla genesi normativa del servizio igienico - personale in Sicilia e quali furono le ragioni che lo hanno istituito.

La legge regionale 18.04.1981 n. 68 – Istituzione, Organizzazione e Gestione dei servizi per i soggetti portatori di Handicap.

Malgrado qualcuno pensi erroneamente che il servizio igienico - personale in Sicilia sia nato nel 2004, la genesi normativa è invece ascrivibile ad una legge importante della Regione Siciliana, la n. 68 del 1981.

Questa legge è importante per due rilevanti ragioni: 1) Perché essa è ancora IN VIGORE, non è stata mai abrogata esplicitamente da nessuna altra normativa regionale; 2) In quanto si tratta di una legge quadro sull'assistenza e sulla gestione e organizzazione dei servizi in favore delle persone con disabilità, non quindi un'appendice ad una legge di bilancio, come fu l'art. 22 della l. 2004 n. 15.

L'art. 10 della l.r. 1981 n. 68, ha stabilito che i comuni singoli o associati al fine di promuovere l'inserimento dei soggetti portatori di handicap nelle istituzioni educative e scolastiche dovevano provvedere n. 2) “ a fornire personale adeguato, compreso quello addetto all'assistenza igienico personale dei soggetti con disabilità, per soddisfare esigenze di integrata permanenza e di socializzazione graduale”.

Quindi, a partire da quella data, nasce in Sicilia, a carico dei Comuni, l'obbligo di fornire personale specializzato, (adeguato), in favore dei soggetti con disabilità che vanno a scuola.

Quindi stiamo parlando di una storia che nasce 39 anni fa!

Le ragioni che spinsero il legislatore regionale a prevedere tale figura furono duplici: 1) Per sopperire alla carenza cronica di bidelli: 2) In quanto vi era comunque la consapevolezza che occorreva fornire un target di assistenti adeguati, (ergo specializzati), per fare fronte alle molteplici complessità dei bisogni che gravavano soprattutto nei minori con disabilità grave.

La Regione Siciliana ben poteva legiferare in materia di servizi di assistenza scolastica, (tale è il servizio Igienico – personale), in quanto Regione a Statuto Speciale, proprio lo Statuto prevede, infatti, all'art. 14, lettera r) una legislazione addirittura esclusiva in materia “ d'istruzione elementare”, mentre ha legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 17, in ordine alla possibilità di emanare leggi relative all'organizzazione dei servizi relativi lettera d) all'istruzione media e universitaria.

L'art. 20, di conseguenza, stabilisce che: “ *Il Presidente e gli Assessori regionali, svolgono nella Regione le funzioni esecutive ed amministrative concernenti le materie di cui agli articoli 14 e 15 e 17*”.

Sulle attribuzione della Regione Siciliana in materia di istruzione è intervenuta anche la Corte Costituzionale affermando il principio secondo cui: “ Gli art. 14 e 17 dello statuto della regione siciliana assegnano alla regione competenza esclusiva primaria in materia di istruzione elementare e competenza legislativa concorrente in materia di istruzione media e universitaria” (cfr. Corte Cost. 2004/177).

Tale assetto normativo ribadisce la Corte: “ *è stato confermato dagli articoli 77 e 620 del DLGS 1994, n. 297 (testo unico sulla scuola), i quali riaffermano l'autonomia regionale in materia e non è stato contraddetto, né dalla successive riforme dell'organizzazione amministrativa dello Stato (dlgs 1998 n. 112, recante “ Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed Enti locali, in attuazione del capo I della legge 1997 n.59 e DPR 2003 n. 319), né dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione), stante il disposto dell'art. 10, per il quale la nuova disciplina si applica alle regioni a statuto speciale solo nella parte in cui prevede forme di autonomia più ampia rispetto a quella attribuita*” (cfr. Corte Cost. 2004 n. 177).

Inoltre, afferma la Corte Costituzionale: “ le norme di attuazione dello statuto (cfr. DPR 1985 n.246), in materia di pubblica istruzione assegnano genericamente, alla Regione “ le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione (art. 1 DPR 1985 n. 264) (Corte Cost. 2004 n. 177).

In effetti, a tenore del citato art.1, si stabilisce che” *Nel territorio della regione siciliana le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione, **nonché in materia di assistenza scolastica ed educativa in ogni ordine e grado di scuola, compresa l'assistenza universitaria, sono esercitate dall'amministrazione regionale a norma dell'art. 20 ed in relazione all'art. 14, lettera r** (legislazione esclusiva in materia di istruzione elementare), e art. 17, lettera d (legislazione concorrente in materia di istruzione media e universitaria).*

Vale la pena riportare il comma 1 dell'art. 17 dello Statuto della Regione Sicilia, anche per seguire l'evoluzione normativa successiva: “ *Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può al fine di soddisfare condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi sopra le seguenti materie concernenti la Regione, tra cui come abbiamo visto: d) istruzione media e universitaria, ma anche: c) assistenza sanitaria; f) legislazione sociale; rapporti di lavoro, assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato*”.

Si tratta di competenze concorrenti o esclusive e prerogative che la regione Siciliana ha sempre difeso con le unghie e con i denti nel tempo, impugnando diverse normative a volte da sola (cfr. Corte Cost. 2004 n. 177), altre volte in concorso con altre regioni (cfr. Corte Cost. 2012 n. 147 e 2009 n. 200).

Ritornando alle vicende normative relative al servizio di assistenza igienico - personale, già dalla prima normativa, se ne trae la conferma che la Regione Siciliana ben poteva legiferare disciplinando un servizio di assistenza specialistica integrativa che rappresenta ed ha sempre rappresentato un surplus di assistenza mirata a garantire e a rafforzare la piena realizzabilità del diritto allo studio e all'istruzione, non di tutti indistintamente gli alunni con disabilità, ma solo di quelli connotati da una condizione di gravità e portatori di bisogni complessi, riconosciuti come tali nell'ambito delle certificazioni sanitarie , diagnosi funzionale in primis, riportati come tali nel PEI (cfr. sul punto una recente decisione del CGA 2018 n. 303).

Con il Dlgs 31.03.1998, n. 112, art. 139, alla lettera c) sono furono demandati alle province in relazione all'istruzione scolastica secondaria e superiore e ai comuni per i gradi inferiori. “ *I servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con disabilità o in situazione di svantaggio*”.

Proprio facendo riferimento alla detta normativa sopra menzionata il CGA condannava il Comune di Capaci per non avere garantito all'alunno con disabilità grave sulla scorta del PEI il servizio igienico – personale, ascritto, **come servizio di assistenza integrativo e di supporto, alla competenza del Comune.**

Ciò significa che ancora di recente lo stesso organo che ha reso il famigerato parere afferma che esiste nella regione Siciliana un segmento assistenziale specialistico e integrativo di maggiore supporto all'alunno con disabilità grave, che esula completamente dall'erogazione del generale servizio di assistenza di base fornita dal collaboratore scolastico!

Con la legge 05.11.2004, n. 15, art. 22, il legislatore regionale rafforzava e riaffermava la sua potestà legislativa primaria e concorrente in materia di assistenza di soggetti con disabilità grave, confermando ciò che la prassi consuetudinaria ultra decennale aveva comprovato, è cioè che l'assistenza specialistica di natura igienico – personale, costituiva un servizio aggiuntivo e integrativo, rispetto a quella di base, destinata la prima a garantire e favorire l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità grave e bisogni complessi, laddove invece ricordiamo quella di base fornita dal collaboratore scolastico è indirizzata a tutti quegli alunni con disabilità che non necessitano di una assistenza specialistica integrativa.

La legge 2004, n. 15, l'art. 22, portava in armonia all'interno della Regione il riparto di competenza tra comuni e province regionali per i servizi assistenziali definiti "specialistici", cioè igienico personale e tutti gli altri servizi specialistici.

Risale a qualche anno dopo la sentenza del Tar Palermo che affermava: " *l'assistenza igienico - personale e gli altri servizi specialistici volti a favorire l'integrazione nella scuola dei soggetti con disabilità grave ex art. 3 legge 104 del 1992, sono di competenza ex art. 22 legge regionale 2004 n. 15, dei comuni singoli e associati, sicché è cogente l'obbligo per l'amministrazione comunale di garantire le prestazioni specialistiche de quibus agli studenti con disabilità*" (Tar Palermo 2011/2264; Tar Sicilia. Sez I 2011 n. 880; Tar Sicilia sez I 2009/925).

Nel 2016, interviene ancora una volta il legislatore regionale con la legge 05.12.2016, n24, art. 6 " Funzioni di assistenza agli alunni disabili delegate alle città Metropolitane ed ai liberi consorzi comunali.

Norma in vigore dal 2 novembre 2019.

Il comma 1: " i servizi e le attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche e sensoriali svolte dalle ex province regionali ai sensi dell'art. 27 delle l. 2015 n. 15, con particolare riguardo ai servizi di trasporto, convitto e semi convitto e ai servizi relativi agli ambiti igienico - personale, comunicazione extra scolastica, attività extra scolastica integrativa e autonomia e comunicazione, sono attratti alle competenze della Regione, assessorato regionale alla famiglia, delle politiche sociali e del lavoro. Le città metropolitane e i liberi consorzi possono incrementare i livelli di assistenza anche con fondi propri".

La predetta disposizione continua a ribadire, rinforzandola, la competenza esclusiva e/o concorrente della Regione Sicilia a legiferare su materie che riguardano il livello dei servizi di assistenza in favore degli alunni con disabilità, ivi compreso, l'assistenza igienico – personale, quale segmento di un'assistenza specialistica integrativa, rispetto a quella di base, destinata in favore degli alunni con disabilità grave e con bisogni complessi certificati e confermati nel PEI, arrivando vieppiù ad affermare che gli enti territoriali provinciali possono anche " incrementare i livelli di assistenza con fondi propri".

La predetta disposizione assume un significato particolare, in quanto è rimasta in vigore, atteso che la legge regionale n. 10 del 2019, (sul diritto allo studio), con l'art. 41, ha modificato il comma 2 dell'art. 6 della l.r. 2016 n. 24, ma non il comma 1 che è ancora lì.

Di conseguenza, non si comprende per quale ragione nella nota dell' assessorato regionale del 13 agosto 2019 n. prot. 4752/gab, depositata al CGA, si fa riferimento solo alle modifiche apportate dall'art. 41 della l.r. 2019 n. 10, che ha sostituito il comma 2 della legge regionale 2016 n. 24, art. 6, circostanza totalmente irrilevante ai fini del servizio di assistenza igienico – personale (il comma 2 citato infatti fa solo riferimento al servizio di assistenza all'autonomia e comunicazione), e si omette di dire che nessuna disposizione ha modificato il comma 1, dell'art. 6 della legge regionale 2016, n. 24, che ha continuato a ribadire la competenza del servizio di assistenza igienico - personale, in ambito provinciale, in capo alla Regione, tramite l'assessorato ivi indicato.

Come vedremo non è l'unica stranezza che è data ravvisare sia negli atti allegati alla richiesta del parere sia nel parere stesso.

Andiamo avanti.

Possiamo affermare con assoluta certezza che, ancora nel 2019, la Regione Siciliana è dotata di un impianto normativo corposo e significativamente rilevante, frutto del suo potere di legiferare in via esclusiva o concorrente, in materia di servizi di assistenza scolastica che, a quella data, constava di ben tre disposizioni di legge: la legge 1981 n. 68 (ancora ad oggi in vigore); la legge 2004, n. 15, art. 22; l'art. 6, comma 1 legge 2016 n. 24; il dlgs 1998 n. 112, art. 139, e una consolidata giurisprudenza amministrativa e costituzionale in favore dell'attribuzione di competenza legislativa concorrente in capo alla regione su tale specifica forma di assistenza specialistica.

La legge regionale n. 10 del 2019, letta attentamente e nell'ottica delle attribuzioni di competenza primaria e concorrente, come ascritte allo Statuto della Regione Sicilia e del DPR di attuazione, ancora una volta ribadisce e riconosce l'attribuzione di competenza e di legislazione concorrente e primaria.

L'art. 4, stabilisce, ad esempio, che sono di competenza della Regione a) la programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione; g) L'assistenza e il supporto alle istituzioni scolastiche e formative previa intesa con il MIUR; l) lo svolgimento, in relazione a tutti i gradi di istruzione e ai percorsi di istruzione e formazione professionale, dei servizi per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità fisica, intellettiva e sensoriale, tramite il coinvolgimento degli enti preposti!

Con l'art. 5, attributiva delle competenze dei liberi consorzi comunali, della Città metropolitane e dei comuni, riguardano per quel che qui rileva:

c) la programmazione degli interventi in materia di diritto allo studio e regolamentazione dei servizi scolastici; art. 7 lett. b) facilitare l'assolvimento del diritto - dovere e dell'obbligo di istruzione; p) erogare sussidi e servizi per l'inclusione scolastica degli studenti con riconosciute disabilità di varia natura e/o con disturbi specifici dell'apprendimento.

Nell'ambito delle citate disposizioni assume un significato eloquente è relevantissimo la disposizione contenuta all'art. 16 – Interventi rivolti ai soggetti con disabilità o con bisogni educativi speciali.

Il comma 3, stabilisce: “ la Regione, per assicurare l'accesso e la frequenza del sistema educativo, collabora con gli enti locali, le competenti istituzioni e gli specialisti del settore per **assicurare la fornitura di specifici e adeguati servizi di: trasporto, di materiale didattico e strumentale, nonché dei servizi di assistenza specialistica previsti dalla legge 104 del 1992 e di assistenza igienico – personale, così come previsto dalle legge regionale del 5 novembre 2004, n. 15 e dall'art. 6 delle legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 e successive modifiche e integrazioni.**

Fermiamoci un attimo.

Ancora una volta registriamo l'esercizio di una legislazione esclusiva e/o concorrente in materia di servizi di assistenza scolastica.

La disposizione citata non lascia adito a dubbi che la Regione Sicilia, nell'ambito delle sue prerogative statutarie e legislative, si attribuisce l'onere di garantire il servizio igienico – personale, nel farlo, a scanso di ogni equivoco, richiama due disposizioni importanti, la legge regionale 2004, n. 15, che contiene l'art. 22, che come abbiamo visto delinea la linea di competenza tra comuni ed ex provincie in materia di servizio di assistenza igienico - personale e di altri servizi specialistici e l'art. 6 delle

legge regionale 2016 n. 24, che si badi bene viene richiamato nella sua interezza, ivi incluso il comma 1, che riconosce in capo all'assessorato alla famiglia, politiche sociali e lavoro, l'attrazione di competenza dei servizi prima direttamente erogati dalle città metropolitane e consorzi di comuni, tra i quali il servizio di assistenza igienico - personale!

LE MODIFICHE APPORTATE AL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE ART. 117 COST.

L'assetto sopra descritto non è mutato per quanto concerne la regione Sicilia, neppure dopo la riforma del titolo V della Costituzione, che ha stabilito una linea di demarcazione tra competenze esclusive dello stato ai sensi dell'art. 117 comma 2 e competenze oggetto di legislazione concorrente con le Regioni comma 3.

In particolare spettano alla competenza esclusiva dello Stato: n) le norme generali sull'istruzione, m) la determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Competono alla legislazione concorrente: la materia dell'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale.

Nelle materia di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Sono di competenza esclusiva delle Regioni ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Il citato riparto di competenze in materia di istruzione, nel tempo ha visto diverse volte le Regioni, tra cui anche la Regione Siciliana, costretta ad impugnare leggi che confliggevano con la potestà legislativa concorrente delle stesse, contrasti sanati da plurime decisioni della Corte Costituzionale che ha delineato la linea di demarcazione tra competenze esclusive dello Stato e quelle concorrenti delle Regioni.

Per la Corte Costituzionale, infatti, bisogna distinguere tra due categorie: a) le norme generali sull'istruzione; b) dai principi fondamentali in materia di istruzione, che costituiscono il limite che le Regioni devono osservare nell'ambito della loro potestà concorrente in materia di istruzione.

In tale senso, per intenderci, sono attratte alla competenza esclusiva dello Stato, costituendo norme generali dell'istruzione, tutte quelle materie che in relazione al loro contenuto sono sorrette da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale, assicurando una offerta formativa omogenea.

Sono invece principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare l'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alla modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione e necessitano per la loro attuazione dell'intervento del legislatore regionale (cfr. Corte Cost. 2009 n. 200; 2012/147).

Posto ciò, si tratta allora di conciliare da un lato esigenze di uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale e, dall'altro, esigenze autonomistiche, (in Sicilia rinforzate, nota di chi scrive),

che sul piano territoriale - locale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione (cfr Corte Cost. 2009 n. 200).

Un distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione in materia è inoltre rinvenibile nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117 secondo comma lettera m Cost).

La Corte Costituzionale afferma che: *“ non vi è dubbio che tra i suddetti diritti civili e sociali rientrano anche quelli connessi al sistema di istruzione con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative su base standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale, **ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della competenza concorrente in materia di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa adeguandola in particolare alle esigenze locali**”* (cfr. Corte cost. 2009 n. 200)

Il citato excursus normativo e giurisprudenziale si è reso necessario al fine di comprendere come è possibile che la Regione Sicilia, (nell'ambito della sua potestà legislativa primaria e concorrente), è intervenuta nel tempo con plurimi, significativi e univoci atti normativi finalizzati a garantire e migliorare un maggiore e più elevato servizio di assistenza specialistica, quale è il servizio igienico – personale, quale livello di prestazione ulteriore a quello di base fornito in modo uniforme dai collaboratori scolastici, finalizzato e indirizzato non a tutti gli studenti con disabilità, ma solo a quelli gravi e bisognosi di interventi specialistici di assistenza adeguata, al fine di garantire loro l'effettivo diritto allo studio, all'istruzione e all'inclusione scolastica e sociale.

Al detto riparto di competenza fa riferimento l'art. 17 del dlgs 66 del 2017, laddove statuisce: *“ nelle regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e Bolzano, sono fatte salve le competenze attribuite in materia di inclusione scolastica secondo i rispettivi Statuti e relative norme di attuazione”*.

Si afferma e si riconosce, con l'art. 17 citato, che nella Regione Sicilia vi è una potestà primaria e concorrente derivante dallo stesso statuto e norma di attuazione che ben può comportare delle deroghe o spazi di integrazione della normativa primaria, laddove si tratti di intervenire su ambiti e materie che non rientrano nell'ambito della esclusiva legislazione nazionale, non vertendosi su aspetti di rilevanza nazionale uniforme, ma su ambiti destinati alla legislazione concorrente che determinano, come abbiamo visto, un livello integrativo più elevato e specifico di servizi di assistenza scolastica integrativa.

Che il servizio di assistenza specialistica igienico - personale, (così come si è conformato nella prassi di ormai circa 39 anni), si rivolga solo ed esclusivamente ad un target di studenti con disabilità grave e bisogni complessi, è confermato dai dati provenienti dal MIUR e dall' assessorato regionale.

Per l' USR gli alunni con disabilità per l'anno scolastico 2020/2021, sono pari a **27.789**.

Per l'assessorato regionale gli alunni che hanno avuto bisogno di tale servizio specialistico durante l'anno 2019/2020 sono **1465**, scuole superiori e università.

Pur non possedendo il dato dei Comuni e calcolando come pari lo stesso numero degli altri gradi di scuola il numero complessivo ammonta a circa 2.930, su un complessivo di 27.789.

Pertanto, emerge con assoluta chiarezza che si tratta di un servizio essenziale specialistico aggiuntivo e integrativo rispetto all'assistenza di base generalista di spettanza del cs destinata a rivolgersi alla stragrande maggioranza di alunni con disabilità.

Ciò detto, veniamo ora al parere reso dal CGA, ai tanti errori, stranezze o forse volute omissioni contenuti che però hanno generato il caos in cui oggi versa la Regione Sicilia e la condizione di grave pregiudizio di alunni, famiglie e lavoratori.

Il parere muove le sue premesse da due semplici domande poste dall'assessorato, a noi interessa la prima: *1) con riferimento alla competenza inerente l'igiene personale come prevista nell'art. 6 della legge regionale 24/2016, essa debba essere ascritta alle competenze esclusive dello Stato vista la legge 107/2015 e art. 3 dlgs 2017 n. 66 e alla circolare del 7.032005, interpretativa della l.r. 2004 n. 15 art. 22?"*

Fermiamoci per un attimo al contenuto di tale singolare quesito a cui il CGA ,che non si è certamente contraddistinto per chissà quale approfondimento, ha poi risposto, al fine di evidenziare alcune stranezze o volute omissioni.

In primo luogo, non viene allegato al chiesto parere nessuno studio serio e credibile inerente la storia del servizio di assistenza igienico – personale, come dal 1981 è conosciuto in Sicilia!

Ad esempio, non si rinviene nessuno studio comparativo tra il segmento assistenza di base e l'assistenza specialistica relativa all'igienico - personale resa in favore di alunni con disabilità grave e bisogni complessi, di conseguenza si mette tutto e tutti nello stesso calderone, considerando gli alunni con disabilità alla mercè di un unicum, tutti bisognosi dello stesso livello qualitativamente basso di assistenza, quale è quello di base fornito dai collaboratori scolastici.

E' ciò costituisce già una grande anomalia, laddove si pensi che già la Corte Costituzionale, con la nota sentenza n. 80 del 2010, ha stabilito che la categoria delle persone con disabilità non può essere considerata in modo unitario, atteso che nel suo ambito esistono forme di disabilità gravi e complesse nei cui confronti l'intervento assistivo - assistenziale deve essere maggiore, più qualificato e adeguato rispetto ad altri.

E' noto, infatti, che a maggiori livelli di gravità e di deficit di funzionamento della persona devono corrispondere maggiori livelli specialistici di assistenza sia dal punto di vista qualitativo sia dal punto di vista quantitativo.

Piace ricordare che dal 2016 nel nostro ordinamento siamo arrivati persino a distinguere persone con disabilità gravi, da quelle gravissime, cioè bisognose di assistenza h24, garantendo alle ultime un maggiore livello di assistenza rispetto addirittura ai primi.

Per gli alunni con disabilità grave e bisogni di funzionamento complessi, (alunni con peg, cateteri, difficoltà motoria, in carrozzina, disturbi dello sfintere o della vescica, con pannolini o busti ecc), la necessità di una assistenza maggiormente adeguata e specialistica, (*non a caso il personale a ciò addetto normalmente è in possesso di attestati di lavoro Osa e Oss, comunque dotato di esperienza*

pluriennale), risulta già certificata e prescritta in sede di diagnosi funzionali e vieppiù ribadita anche nel PEI.

Nel chiesto parere a priori stranamente, (ma non troppo), si pone la questione in modo netto: competenza esclusiva dello Stato o della Regione?

Nessuna invece riflessione viene fatta in ordine alla possibilità della Regione di potere intervenire come legislazione concorrente nell'ambito del segmento assistenza integrativa specialistica!

Il che rappresenta davvero un paradosso nella misura in cui stiamo parlando di una Regione che con plurimi atti normativi costanti nel tempo è intervenuta a disciplinare tale servizio integrativo assistenziale, sicchè la prima domanda che avrebbe dovuto porsi all'ineffabile CGA doveva essere la seguente:

“ Posto che nell'ambito della Regione Siciliana nel tempo si sono ripetuti interventi normativi volti a regolamentare il detto servizio di assistenza igienico - personale, da ultimo riconosciuto anche nell'ambito della legge 10 del 2019; posto che lo stesso art. 17 del dlgs 66/2017, fa salve le competenze delle Regioni a Statuto Speciale in materia di inclusione, (norma che non avrebbe alcun senso di esistere se interpretata in modo neutralizzante); posto che la Regione Sicilia è regione a statuto speciale, si veda Statuto e norma di attuazione; posto che da circa ormai 39 anni con la legge 1981 n. 68 si è proceduto a disciplinare il servizio di assistenza adeguata igienico - personale per gli alunni gravi; Posto tutto ciò, fermo restando il segmento assistenza di base generalista ascritta ai collaboratori scolastici, la Regione Sicilia, nell'ambito della sua legislazione primaria e/o concorrente, ha o potrebbe avere una competenza concorrente nel prevedere un servizio di assistenza specialistico integrativo e migliorativo nei confronti degli alunni con disabilità grave e bisogni complessi, quale è il servizio di assistenza igienico – personale per come esso si è andato consolidando nella prassi?”

Appare evidente che posta in questi esatti e corretti termini la questione avrebbe avuto un'altra storia, ben altre risposte da parte del CGA, che ripetiamo non si è ammazzato più di tanto a sviscerare le questioni giuridiche che gli erano state poste, limitandosi a prendere di fatto atto del parere reso dal MIUR!

Piace ricordare, però, che stiamo pur sempre parlando di un semplice parere, non certo di una decisione vincolante!

L'errore, però, non è stato casuale, l'assessorato, infatti, lo scrive chiaramente nel citato parere, non ponendosi il benchè minimo problema di inquadrare la fattispecie nell'ambito del riparto di competenza legislativa concorrente, ma solo nell'ambito “ della delega” e del riparto di alternativa secca: a) Competenza statale; b) Oppure regionale?

La questione però andava letta e inquadrata in altro modo, non nell'ambito delle funzioni delegate, ma in quello ben più significativo della legislazione concorrente, distinguendo però bene i segmenti di assistenza, esattamente come ha ben sancito la corte Costituzionale nella citata sentenza n. 200 del 2009, che ha affermato: “comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della competenza concorrente in materia di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa adeguandola in particolare alle esigenze locali”.

Il detto ragionamento oggi ha trovato indiscussa conferma proprio nell'atto di Giunta regionale del 23.07.2020, la quale fa riferimento alla possibilità di erogare il servizio di assistenza igienico - personale , quale servizio aggiuntivo, integrativo e migliorativo reso in favore di quegli alunni con disabilità grave e bisogni di funzionamento complessi!

Esattamente quello che abbiamo scritto sopra, e dunque bisogna chiedersi perchè tale quesito e tale analisi non fu stata posta nei termini sopra indicati al parere del CGA determinando una situazione di totale caos in Sicilia?

Perché ci chiediamo, oggi, si parla nell'atto di giunta di servizi migliorativi e integrativi e, per contro, nel parere si legge testualmente: *“ La Regione riconosce di avere ampliato le prestazioni da erogare senza tuttavia fare cenno al principio di accomodamento ragionevole, ovvero contestualmente dalla esigenza di stanziare adeguate risorse aggiuntive che a fronte di stanziamenti invariati, si trova a dovere finanziare anche prestazioni di cui alle lettere a) b) e c) del comma 5, dell'artt. 3 dlgs 66/2017 e a fornire servizi che vanno a suo dire ben oltre l'inclusione scolastica?*

Ed ecco svelato l'arcano, tra mille contraddizioni, si afferma che esisteva un problema di risorse che gli stanziamenti erano rimasti invariati per garantire i servizi di stretta competenza, quelli sopra indicati, e allo stesso tempo si fornivano servizi di assistenza specialistica ulteriore, a dire della Regione, che andavano ben oltre l'inclusione scolastica.

Allora, però, bisognerebbe chiedere all'assessorato in quale direzione diversa dall'inclusione scolastica andrebbe il servizio di assistenza specialistica igienico - personale?

La questione la coglie in tutta la sua ampiezza, anche l'ufficio legislativo regionale, laddove afferma che il legislatore regionale ha attribuito all'assessorato compiti integrativi in materia di assistenza igienico - personale (giusto), per poi arrivare apoditticamente ad affermare, senza alcuna analisi relativa alla necessità di intervenire per integrare, migliorare e supportare meglio l'alunno/a con disabilità grave, che tali compiti rientrerebbero nella competenza inderogabile dello Stato.

Ancora una volta tocca registrare l'errore grave di fondo che viene commesso che concerne l'assenza totale di una analisi seria, rigorosa e credibile di questo ulteriore segmento di assistenza specialistica reso in favore degli alunni con bisogni complessi, altro e diverso dall'assistenza di base.

E' ovvio che se non viene operata alcuna distinzione; se si ritiene che l'assistenza di base possa assolvere compiutamente a tutti i bisogni,anche aquelli estremamente complessi, non solo nel campo dell'igiene e della cura dell'alunno/a con disabilità grave, ma anche nel campo della nutrizione e alimentazione, appare evidente che si può solo sbagliare clamorosamente, per poi arrivare al culmine delle contraddizioni contenute nell'atto di giunta del 23.07.2020, dove, per contro, si ammette che esiste tale “ differenziazione”, negata però nel parere e di colpo si trovano improvvisamente le risorse per questo anno scolastico (SIC!)

Ora, giova ricordare che tutte le Regioni o Comuni in Italia hanno dovuto prevedere l'esistenza di figure di assistenza specialistica, come sopra citata, per fare fronte ai bisogni complessi di alunni con disabilità grave, in quanto ogni persona ragionevole comprende che un collaboratore scolastico con pochissime ore di formazione non è nelle condizioni di svolgere con accuratezza e tutela quel

compito, anzi può benissimo fare danni incalcolabili, che possono arrivare, in caso di errata alimentazione, anche al rischio vita!

Ricorre spesso una affermazione a contenuto mistificatorio relativa alla circostanza che il detto servizio di assistenza esisterebbe solo in Sicilia!

Si tratta di una affermazione falsa, smentita dai dati forniti dall' Ufficio Legislativo del Miur resi in occasione del parere delle camere in ordine alle modifiche apportate al dLgs 66/2017, nel 2019.

Orbene, dai dati del MIUR relativi alla definita assistenza generica (AEC), di competenza degli enti territoriali, distinta dall'assistenza all'autonomia e comunicazione, emerge che nell'anno scolastico 2018/2019, **TUTTE** le Regioni hanno dovuto erogare il predetto servizio per un complessivo numero di ore pari **3348 su base annua in media.**



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

1,30 nel Piemonte. A questo riguardo, si ritiene opportuno ricordare che la Deliberazione della Corte dei Conti del 16 luglio 2018, n. 13/2018/G, precisa quanto segue: "In generale, il rapporto alunni-insegnanti per il sostegno è minore di quello previsto dalla l. 244/2007 (un insegnante ogni due alunni con disabilità), non è uniforme sul territorio nazionale" (p. 56).

In relazione agli assistenti all'autonomia e alla comunicazione (AAC) e agli assistenti per assistenza generica (AEC) di competenza degli Enti territoriali, il grafico che segue indica la differenza territoriale fra le varie Regioni, relativamente alla media, su base annua, di ore di assistenza in questione assegnate ad ogni alunno con disabilità. Il dato proviene dall'Anagrafe separata alunni con disabilità (MIUR) relativamente all'a.s. 2018/2019. Si precisa che l'Anagrafe separata, relativamente ai dati dell'a.s. 2018/2019, attualmente è stata compilata da circa il 70% delle Istituzioni scolastiche.

Regione	Media per alunno delle ore Ass. Autonomia e Comunicazione erogate	Media per alunno delle ore di Assistenza generica erogate
ABRUZZO	123	145
BASILICATA	61	59
CALABRIA	95	161
CAMPANIA	109	128
EMILIA ROMAGNA	246	350
FRIULI VENEZIA GIULIA	130	150
LAZIO	140	266
LIGURIA	108	107
LOMBARDIA	361	413
MARCHE	135	143
MOLISE	21	68
PIEMONTE	211	207
PUGLIA	159	155
SARDEGNA	72	101
SICILIA	334	326
TOSCANA	249	268
UMBRIA	47	53
VENETO	236	242
Totale complessivo	2.837	3.348

- frastagliamento di competenze, sparse su più soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Province e Comuni) chiamati a garantire il diritto all'educazione e all'istruzione degli alunni e degli studenti con disabilità, spesso non immediatamente individuabili dalle

Di conseguenza, attraverso tali dati inconfutabili speriamo di avere posto fine alla continua disinformazione che viene perpetrata in danno degli alunni con disabilità grave in Sicilia e non solo.

Lo stesso parere del MIUR, reso al CGA, non può che affermare che ai collaboratori scolastici è affidata la cosiddetta assistenza di base, che però non ha nulla a che vedere con quel segmento altro, ulteriore e diverso che è costituito dall'assistenza specialistica, quale è quella igienico – personale, come abbiamo visto anche dai dati del MIUR esistente in tutte le Regioni.

Di conseguenza, il MIUR non ritiene che con riferimento all'art. 3, comma 2 lettera c) dlgs 66/2017, la competenza ad erogare il servizio di assistenza di base sia stata modificata dagli interventi regionali richiamati e che permanga in capo allo Stato.

Sul punto, non possiamo che essere d'accordo, non fosse che per due aspetti non considerati che mutano completamente lo scenario: a) la questione non riguarda l'assistenza di base (*non si faccia finta di non capire!*); b) Non esiste solo la competenza esclusiva, **ma** anche quella **concorrente** su servizi di assistenza specialistica, integrativi, migliorativi e maggiormente tutelanti per l'alunno/a con disabilità grave e bisogni complessi (lo ripeteremo fino alla noia!); c) In questo senso il MIUR non dice neppure una parola, ma certamente non toccava loro difendere le prerogative che la Regione Siciliana si era data con interventi legislativi plurimi e univoci nel tempo.

Dell'esistenza della legislazione concorrente nella Regione Sicilia, pare farsene una ragione anche il CGA, nella parte in cui afferma. “ che l'art. 22 della legge regionale n. 15 del 2004, che ha stabilito l'assistenza igienico – personale e gli altri servizi specialistici sono attribuiti alle competenze dei comuni e delle province secondo il grado di scuola. Che tale riparto di competenze non ha subito modifiche dalla l.r. n. 7/2013, né la questione ha subito sostanziali modifiche neppure dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2019”.

Per poi arrivare “ *pilatescamente*” ad affermare che tuttavia bisogna tenere conto di quanto riferito dall' Ufficio legislativo del Ministero, è cioè che la competenza ad erogare il servizio di assistenza igienico - personale (il MIUR però la chiama assistenza di base), non sia stata modificata dagli interventi normativi richiamati e permanga in capo allo Stato per il tramite dell'assistenza scolastica.

Perché definiamo tale parere pilatesco!

Le ragioni sono evidenti e plurime e sono tutte contenute in questo lavoro: 1) In primis assistiamo ad un organo di giustizia amministrativa che non si pone nessun problema nell'affrontare adeguatamente la questione rilevante della collocazione della **legislazione concorrente** che la Regione Siciliana ha nel tempo esercitato, in materia di istruzione e servizi essenziali, sulla scorta dello Statuto, della norma di attuazione; delle sentenze delle Corte Costituzionale (nessun cenno!); 2) Posto tale silenzio, nessun lavoro storico di ricostruzione normativa veniva operato; la stessa legge istitutiva del servizio letteralmente ignorata l.r. 1981 n. 68; 3) Nessun cenno al significato da attribuire all'art. 17 del dlgs 2017 n. 66 e al richiamo operato, che fa salve le competenze della Regione Siciliana in materia di inclusione (*c'è da chiedersi quali competenze sono salve?*); 4) Esplicitamente riporta tutta una serie di interventi normativi regionali e non può non avvedersi dell'uso dello strumento della legislazione concorrente, per poi arrendevolmente piegarsi ad un parere del MIUR, che ignora una storia legislativa iniziata 39 anni orsono, senza porsi il benchè

minimo problema della possibile coesistenza tra normativa nazionale di carattere generalista, sull'assistenza di base ed una normativa regionale concorrente di natura speciale sul servizio di assistenza specialistica, quale ulteriore segmento di tutela integrativa e migliorativa per gli alunni di cui abbiamo parlato.

Il risultato: UN DISASTRO!

Infatti, sulla scorta di tale maldestro parere, ne sono scaturite conseguenze gravissime in capo agli alunni, alle famiglie e agli operatori.

Senza giri di parole, sulla scorta di tale parere, di cui non vi era alcun bisogno o necessità, fu profilata l'ipotesi assessoriale che tale competenza specialistica **non** era più di competenza, neppure concorrente, della Regione (*ipotesi, peraltro, come abbiamo visto dall'assessorato mai presa in considerazione*), del resto se lo affermava il CGA, perchè non crederci?

La Regione e molti Comuni, di conseguenza, non hanno iniziato a programmare nessun servizio, anzi non vedevano l'ora di disfarselo.

Solo dopo vibranti proteste dei lavoratori che hanno capito, sin da subito, quale sarebbe stato il loro futuro, finalmente l'assessorato ha deciso di dare un segno di vita, causato dalle proteste però dei lavoratori, non certo da un atto di volontario ravvedimento.

Per effetto è uscita fuori dal cilindro l'ermetica delibera di giunta del 23.07.2020, preceduta da una nota del 22.07.2020 ad opera del dirigente dott. Rosolino Greco, che appare opportuno riportare perché è emblematica del livello di approssimazione che si è raggiunto su una vicenda delicatissima che coinvolge oltre 2000 lavoratori, e circa 3000 alunni e rispettive famiglie.

Afferma il dirigente che: *“ il parere del CGA e quello dell' Ufficio legislativo del MIUR avrebbero fatto chiarezza sulle competenze tra Stato e Regione, (**in che modo abbiamo fatto chiarezza lo abbiamo comprovato in modo evidente**), tuttavia, però, tale parere nulla ha espresso sulla condizione di vita del disabile, delle sue aspettative, delle sue difficoltà, della possibilità di inclusione sociale e scolastica, quindi di una maggiore attenzione ai diritti dei soggetti fragili (ma davvero? Nessuno ha chiesto al CGA di approfondire tale aspetto? Dato che il parere è stato chiesto proprio da tale assessorato chi avrebbe dovuto porre anche tali quesiti al CGA?).*

Subito dopo costui afferma che: *“ finalmente l'assessorato ha compreso che il rapporto con l'operatore, la capacità comunicativa, il rapporto interpersonale, la continuità, il legame affettivo sono considerazioni a cui non si può sottrarre”!*

Per queste citate ragioni occorrerebbe fare un ragionamento più ampio, (*ragionare sulla legislazione concorrente non sarebbe male!*), quindi nell'ambito di codesto “ ampio ragionamento” i Comuni, le Città Metropolitane e i liberi Consorzi Comunali, non possono non tenere in debita considerazione il diritto all'assistenza del disabile in termini di qualità di servizio volto a privilegiare quel rapporto che già da tempo esiste tra alunno e assistente/operatore (cfr. nota).

Vengono immaginati progetti che le scuole dovrebbero presentare per il pomeriggio, senza che qualcuno abbia mai capito quali sarebbero questi progetti; se le istituzioni scolastiche siano state mai coinvolte; se l'utenza li gradisce o li accetterebbe ecc. ecc.

Vengono trasferite le risorse, ma il servizio di assistenza non è ancora partito, in quanto da quel che è dato sapere diverse città metropolitane e consorzi di comuni fanno fatica a qualificare, interpretare e collocare nelle voci di bilancio il contenuto della delibera del 23.07.2020.

Il risultato: il servizio essenziale per migliaia di alunni di assistenza specialistico igienico - personale non è partito in molte Province e Comuni, ad eccezione di qualcuna, i ragazzi sono a casa, le famiglie e con essi i lavoratori disperati!

Il MIUR non ha ancora ultimato i corsi di formazione, non si hanno notizie quando saranno ultimati, si vocifera forse entro il mese di ottobre - novembre!

Tutto ciò che sta accadendo è però il frutto di approssimazione e sottovalutazione di quello che sarebbe accaduto con l'inizio dell'anno scolastico 2020/2021, era stato ampiamente previsto, e prevedibile, persino riferito, ma per mesi letteralmente ignorato, fino a quando le piazze non sono diventate roventi!

In tutto ciò la FIRST, ritiene che siano stati commessi gravi errori, ritiene che ben potevamo e dovevano essere evitati; che non era certamente questo l'anno per gli alunni e le famiglie che vengono da un periodo di vita difficilissimo, per fare inutili prove di forze o esercizi di alchimie interpretative per esigenze di mero risparmio; occorre una profonda riflessione e studio analitico della questione; che il parere del CGA non si può leggere!

Il servizio di assistenza specialistica, di assistenza igienico - personale nei termini e nei modi sopra ampiamente descritti, appartiene ancora alla Regione Sicilia, che può ben esercitarlo nell'ambito del suo potere indiscusso di legislatore concorrente; sulla scorta del Suo statuto; della norma di attuazione dello Statuto; Del suo indiscutibile tessuto normativo costante e univoco nel tempo; Sulla scorta del pronunciamento della Corte Costituzionale che abbiamo citato.

Non esiste nessuna ipotesi di timore di danno erariale in presenza di una legislazione concorrente in vita in Sicilia dai tempi dell'arca di Noe!

Di conseguenza, ed infine, l'atto di giunta andava formulato in modo completamente diverso e coerentemente all'attribuzione della legislazione concorrente poteva assolutamente disporsi che il servizio igienico personale, quale segmento assistenziale specialistico, altro e diverso, rispetto all'assistenza di base fornita dai collaboratori scolastici, poteva continuare ad essere garantito anche per l'anno scolastico 2020/2021, con le stesse identiche modalità con cui è stato garantito da oltre trent'anni, in favore ed esclusivamente di quegli alunni con disabilità gravi e bisogni di funzionamento complessi, come certificati dalle ASP e riportati nei PEI.

