

## **Funzioni di assistenza agli alunni disabili: le novità contenute nell'assestamento di bilancio 2016 della Regione Siciliana**

*Avv. Francesco Marcellino*

Nella [Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana del 7 Dicembre 2016](#) è stata pubblicata la Legge Regionale 5 dicembre 2016 N° 24 dal titolo "Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018".

In essa, troviamo l'art. 6 dal titolo: "Funzioni di assistenza agli alunni disabili, delegate alle Città metropolitane ed ai liberi Consorzi comunali".

Questa norma merita un particolare approfondimento.

Come noto i servizi di "assistenza" per gli alunni con disabilità a scuola sono:

- l'assistenza igienico personale, la cui competenza è dell'Amministrazione scolastica, per il tramite dei collaboratori scolastici, come sancito dalla nota MIUR N° 3390 del 2001 e dalla Contrattazione Collettiva;

- l'assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione, la cui competenza è degli enti locali, come previsto dagli articoli 42-45 del DPR 616/77 e dall'art. 13 comma 3 della L. 104/92.

A questi servizi "scolastici", si accompagnano anche servizi "extra scolastici", in particolare previsti e disciplinati per specifiche condizioni di salute.

Con riguardo al servizio di assistenza igienico personale nella Regione Siciliana, occorre ricordare che vi è una specifica normativa regionale (già risalente al 1981) che statuisce la competenza dei Comuni singoli o associati e delle Province regionali "ad erogare in aggiunta al servizio di trasporto dal domicilio alle strutture scolastiche, il servizio di assistenza igienico personale ed altri servizi specialistici come già disposta dalle ll.rr. N° 68/81, N° 16/86 e 6/00" (così la Legge Regione Sicilia N° 15 del 5 Novembre 2004, art. 22).

Come noto questa "duplicazione di competenze" fu motivata dalla mancata formazione dei collaboratori scolastici, come previsto dalla Circolare MIUR N° 3390/01, da parte dell'amministrazione scolastica, come evincibile dalla [Circolare N° 3 del 7 Marzo 2005, Assessorato Regione Sicilia alla Famiglia](#).

Sul tema sono molti gli approfondimenti forniti e rinvenibili su <http://www.studiolegalemarcellino.it>

Certamente si ricorderà anche quanto da ultimo verificatosi in Regione Sicilia sul tema dell'assistenza igienico personale, a seguito della nota dell'Ufficio Scolastico Regionale N° 3922 del 1 Marzo 2016 e dell'art. 10 della Legge Regionale N° 8/16 poco dopo abrogato. Per un approfondimento si legga "[L'assistenza igienico personale in Sicilia: è cambiato tutto o non è cambiato nulla?](#)".

Nell'occasione della Legge Regionale di assestamento del Bilancio, la Regione Siciliana è ritornata sul tema con l'articolo 6, il quale prevede che:

*"I servizi e le attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali svolte dalle ex province regionali ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, con particolare riguardo ai servizi di trasporto, di 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 della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro.*

*2. La realizzazione e la gestione delle attività di cui al comma 1 è delegata alle Città metropolitane e ai liberi Consorzi comunali che provvedono singolarmente ad espletare le procedure di affidamento.*

*3. Per assicurare lo svolgimento fino al 31 dicembre 2016 delle attività di cui al comma 1 per l'anno scolastico 2016-2017, è autorizzata la spesa di 5.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2016, da iscrivere in un apposito capitolo di spesa della rubrica del Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali.*

*4. All'onere per gli esercizi finanziari 2017 e 2018, determinato sulla base dei fabbisogni e dei costi standard in 19.150 migliaia di euro annui, si provvede mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 9, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 e di cui all'articolo 26, comma 1, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, previo ripristino, ai sensi dell'articolo 4, commi 5 e 6, della legge regionale n. 3/2016, delle autorizzazioni di spesa.*

*5. Entro il 31 luglio di ogni anno l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro redige una relazione sullo stato del servizio di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali. La relazione indica in particolare le criticità riscontrate nell'erogazione del servizio di assistenza, i costi sostenuti, l'elencazione dei soggetti materialmente erogatori del servizio di assistenza, le modalità di assegnazione da parte degli enti locali del servizio di assistenza in caso di ricorso a soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni, la data di inizio e la data di conclusione dell'erogazione del servizio di assistenza. La relazione è inviata ed illustrata alla competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana e pubblicata nel sito istituzionale dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro".*

#### **Questa norma merita un'analisi particolareggiata.**

Innanzitutto dal Titolo della norma: *"Funzioni di assistenza agli alunni disabili, delegate alle Città metropolitane ed ai liberi Consorzi comunali"*.

Da esso, infatti, si comprende una volontà del legislatore regionale di "delegare" alle Città metropolitane ed ai liberi consorzi comunali le *"funzioni di assistenza agli alunni disabili"*.

#### **Ciò, a dire il vero, non pare affatto essere una novità, anzi!**

**Innanzitutto**, come noto, già il DPR 616/77 prevede ciò tale "competenza" (e non già funzione!) per l'assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione; **secondariamente**, le norme specifiche regionali sull'assistenza igienico personale, prevedono ciò sostanzialmente già dal 1981.

Pur se al tempo delle suddette leggi gli enti di "area vasta" erano diversamente definiti (province), il mutamento del *"nomen iuris"* dei suddetti enti non può essere addotto come motivo per questa ulteriore specifica previsione, stante che l'art. 27 della Legge Reg. Sicilia N° 15 del 2015, intitolato *"Funzioni proprie dei liberi consorzi comunali"*, statuendo che *"Il libero Consorzio comunale, quale ente di area vasta, è titolare, oltre che delle funzioni già spettanti alle ex province regionali ai sensi della normativa vigente, delle seguenti funzioni proprie già attribuite, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 e successive modifiche ed integrazioni, alle ex province regionali alla data di entrata in vigore della presente legge"*, conferiva già le competenze su tali servizi ai "nuovi" enti di area vasta!

Ma il contenuto della nuova norma in commento è ultroneo.





Di fatti, il primo comma, si riferisce genericamente ai *"Servizi e le attività di assistenza"* (tra l'altro richiamando specificatamente proprio l'art. 27 della L. 15/15!), **ma limitandosi alle "categorie" di "alunni con disabilità fisiche o sensoriali". Non si comprende se trattasi di una mera dimenticanza o di una specifica volontà di escludere le disabilità "psichiche", ovvero le disabilità dell'area intellettiva e relazionale.**

Il primo comma, inoltre, è redatto in modo da voler enfatizzare in particolare "alcuni" servizi, tant'è che si legge *"... con particolare riguardo ai servizi di trasporto, di convitto e semi convitto e ai servizi relativi agli ambiti igienico-personale, comunicazione extrascolastica, attività extra scolastica integrativa e autonomia e comunicazione"*.

Ad una lettura ed interpretazione testuale del primo comma della norma, sembrerebbe essere così esclusa l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, fornita in orario scolastico, per gli alunni con disabilità psichiche. Difatti, la norma, elenca il trasporto, elenca l'assistenza specifica prevista per i sordi (convitto e semi convitto, quali servizi socio-educativi previsti dalla L. Reg. Sicilia N° 33/91), richiama i servizi igienico-personale, ma con riguardo ai servizi specialistici per l'autonomia e la comunicazione li colloca tutti nella attività "extra scolastiche".

**Se, così, per un verso, è chiaro che devono essere forniti i servizi extra-scolastici per le disabilità sensoriali; per altro verso, invece, sembrerebbe (per assurdo) possa essere messa in discussione l'erogazione dei servizi specialistici scolastici per gli alunni con disabilità psichica. Quest'ultima tipologia di persone con disabilità, infatti, non viene mai richiamata dalla norma!**

Probabilmente, per evitarsi simili e palesi discriminazioni, il legislatore dovrebbe utilizzare un linguaggio più tecnico e più specialistico nel settore, anche al fine di evitare possibili dubbi.

Pur se la forma stilistica e contenutistica non può dirsi condivisibile, di certo non può accettarsi un'esclusione di una specifica tipologia di disabilità (psichici) e di uno specifico tipo di servizio scolastico (assistenza per l'autonomia e la comunicazione).

L'individuazione dei servizi di cui si è detto, è finalizzata a disporre che essi *"... sono attratti alle competenze della Regione, Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro"*.

*"Sono attratti"?*

Cosa significa, in diritto, in linguaggio giuridico, sono "attratti"?

La competenza non è più degli enti di area vasta e degli enti comunali (come sembrava voler disporre il titolo della stessa norma!)?

Perchè allora, se così fosse, non si procede - ammesso che sia possibile - a prevedere l'abrogazione di una sequela di norme (anche nazionali) che prevedono invece la competenza degli enti di area vasta e comunali?

Forse si vuol affermare che la competenza non è più "solo" degli enti di area vasta e comunali?

E che senso avrebbe anche se così fosse, se poi, il secondo comma, afferma che *"la realizzazione e la gestione delle attività di cui al comma 1 è delegata alla Città metropolitane e ai liberi Consorzi Comunali..."* i quali tra l'altro *"... provvedono singolarmente ad espletare le procedure di affidamento"*?

Forse, invece, i "nodi sono venuti al pettine" e si cerca di trovare una soluzione, un pò confusa, ad una risalente e critica scelta compiuta in anni passati e che, di fatto, ha diminuito la





capacità di "vigilanza" della Regione sulle attività degli altri enti locali (forse unica vera ragione che può giustificare il termine a-tecnico/giuridico "attratti").

Infatti, la normativa e le competenze sui servizi di cui si tratta, sostanzialmente, non è mai mutata in tutti questi anni in Regione Sicilia. Le norme fondamentali, di cui alle ll.rr. N° 68/81, N° 16/86 e 6/00 e 33/91, in parte anche come ribadito dalla L. Regione Sicilia N° 15 del 5 Novembre 2004, art. 22, non sono mai state abrogate o modificate.

Cosa è cambiato, invece, nel frattempo (e che non ha fatto più reggere il sistema)?

Per un verso, è stato "svuotato" quello specifico fondo previsto dalla normativa regionale che prevedeva che *"gli oneri relativi al servizio di trasporto faranno carico a quote attribuite ai Comuni sul fondo di cui all'art. 44 della L.R. 9 Maggio 1996, N° 22"* (come anche ribadito dalla Circolare N° 5 del 30 Maggio 1995)<sup>1</sup>; dall'altro lato, vi è effettivamente stato un aumento esponenziale negli anni di domanda di servizi di "assistenza" da parte degli alunni con disabilità e delle certificazioni da parte degli enti competenti, con particolare riguardo all'assistenza per l'autonomia ed alla comunicazione; per ultimo, non vi è stato un efficace e tempestivo - oltre che coerente con la Circolare MIUR N° 3391/01 - intervento di formazione dei collaboratori scolastici in servizio presso l'amministrazione scolastica, tale per cui potesse evitarsi o ridursi l'ausilio ad assistenti igienico personali forniti dagli enti locali (come da previsioni regionali normative di "soccorso" - e che avrebbero dovuto essere temporanee ed eccezionali - sopra richiamate).

Ma "attrarre" le competenze alla Regione, sebbene poi le attività si deleghino alle Città Metropolitane ed i Liberi consorzi di realizzazione e gestione di queste attività, oltre che le procedure di affidamento, è - oltre che linguaggio giuridico corretto - soluzione idonea a risolvere le criticità esistenti?

Il terzo comma della norma in commento, autorizzando la spesa di 5.000 migliaia di euro, è finalizzato ad *"assicurare lo svolgimento fino al 31 dicembre 2016 delle attività di cui al comma 1"*, previsione che certamente dovrebbe fornire serenità e continuità ai servizi in atto.

Ma il 4° comma della norma in commento, invece, introduce un criterio per gli esercizi finanziari 2017 e 2018 del tutto nuovo e, fino ad ora, mai previsto per questi specifici servizi.

Di fatti, se risaliamo alle specifiche previsioni normative regionali, il costo dei servizi - in particolare per il servizio di trasporto - era determinato a "tariffa", da adeguare annualmente alla luce degli indici istat.

Adesso, invece, l'onere per gli esercizi finanziari 2017 e 2018 è da determinarsi sulla base dei *"fabbisogni e dei costi standard in 19.150 migliaia di euro annui"*. Vedremo i benefici o le criticità solo attraverso la sua attuazione.

Una garanzia per il settore - ed utile anche per l'associazionismo dei familiari - è invece la previsione di cui all'art. 5, ovvero quella secondo cui *"Entro il 31 luglio di ogni anno l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro redige una relazione sullo stato del servizio di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali"*.

Ultimo comma che - probabilmente fondante l'intento del legislatore che intendeva perseguirsi fin dal primo comma della norma in commento - forse avrebbe dovuto collocarsi innanzi al primo comma.

---

<sup>1</sup> "Svuotamento" del Fondo Regionale che, di fatto, ha anche determinato una difficoltà a vigilare ed a comprendere, a livello centralizzato, la programmazione e gestione dei servizi.



Particolarmente importante la previsione che impone cosa debba contenere la relazione di cui trattiamo, ovvero: *"La relazione indica in particolare le criticità riscontrate nell'erogazione del servizio di assistenza, i costi sostenuti, l'elencazione dei soggetti materialmente erogatori del servizio di assistenza, le modalità di assegnazione da parte degli enti locali del servizio di assistenza in caso di ricorso a soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni, la data di inizio e la data di conclusione dell'erogazione del servizio di assistenza"*.

Insomma: se proprio dovessi cercare di motivare l'utilizzo di un termine (che rimane a-tecnico ed improprio) quale quello di *"attrarre"* potremmo rinvenirlo con una lettura orientata di questo ultimo comma: il tentativo estremo che la Regione possa nuovamente avere un ruolo di *"vigilanza"* sui servizi di cui si tratta. Ruolo, ovviamente, che può essere di garanzia per tutti; ma che può determinare anche un immediato e diretto coinvolgimento della Regione nelle eventuali ulteriori criticità che dovessero sorgere con riguardo ai suddetti servizi.

L'unica seria perplessità di questo comma - a conferma di quanto già affermatosi - è che ribadisce quale tipologia di disabilità dei servizi di cui si tratta quelle di *"disabilità fisiche o sensoriali"*. Disparità di trattamento, rispetto alle disabilità psichiche, che non può condividersi.

In conclusione. Di certo la norma rappresenta un ulteriore momento di attenzione del Legislatore Regionale rispetto ad un settore che ha vissuto fortissime criticità.

L'oggetto, il linguaggio tecnico-giuridico adottato e talune incongruenze con norme ancora vigenti (ultimamente si pensa spesso a *"stratificare"* legislazione su legislazione, senza le opportune abrogazioni o modifiche) non saranno facili da gestire dagli operatori del settore e del diritto. Così come un'eventuale interpretazione letterale che possa essere foriera dell'esclusione di determinate categorie di persone e di specifici servizi è certamente da scongiurare.

Anche questa occasione, purtroppo, conferma come, in Regione Sicilia, sarebbe opportuno un completo e consistente intervento di revisione complessiva della frastagliata legislazione vigente, anche attraverso una più omogenea previsione degli specifici compiti degli operatori (si pensi al frastagliato mondo dell'assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione) oltre che una più trasparente e specifica disciplina - nel pieno rispetto del principio di legalità - delle fasi di programmazione, gestione ed affidamento dei servizi di cui si tratta.

Ed il punto di partenza, ancor prima delle risorse (o dei metodi di quantificazione o attribuzione delle risorse), deve essere la *"persona"*, l'analisi dei suoi bisogni, delle specifiche necessità e di quel *"progetto individualizzato per la persona con disabilità"* tanto ben previsto e disciplinato dal *"Piano triennale delle persone con disabilità della Regione Sicilia"* (DPRS 2 Gennaio 2006), quanto dimenticato nel momento di nuove legiferazioni e/o di corrette erogazioni dei servizi.

Catania, 10 Dicembre 2016

