

644. Finalmente anche nelle scuola siciliane l'assistenza igienica è affidata ai collaboratori scolastici (parere CGA 115/20)

aipd.it/site/scheda/644-finalmente-anche-nelle-scuola-siciliane-lassistenza-igienica-e-affidata-ai-collaboratori-scolastici-parere-cga-115-20/

Nicola Tagliani

Scheda pubblicata il **23/2/2020** e aggiornata il **23/2/2020**



Riprendiamo, per gentile concessione, un articolo di Salvatore Nocera già pubblicato il 21/7/2020 su “La tecnica della scuola”.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa (CGA) della Regione siciliana ha espresso il parere n. 115 in data 8/5/2020, steso dalla relatrice consigliera dott.ssa. Elisa Maria Antonia Nuara, su quesito dell'Assessorato regionale della famiglia e delle politiche sociali concernente la spettanza dell'**assistenza igienica degli alunni con disabilità**.

Trattasi di **parere storico** perché chiarisce l'esatta portata dell'**articolo 22 della legge regionale 4 Novembre 2004 n° 15**, che invece attribuiva tale compito al **personale degli Enti Locali**.

Il parere prende le mosse dal quesito sollevato dalla Presidenza e dall'Assessorato della famiglia della Regione siciliana in data 13 agosto 2019; acquisisce i pareri dell'ufficio legislativo della stessa regione, del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana, suo tramite, dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione, il quale riporta un parere della Direzione Generale dello studente; si conclude con la formulazione in Adunanza dell'apposita Sezione del CGA del 5 Maggio 2020, pubblicata l'8, stesso mese.

Il quesito fondamentale concerne la **ripartizione delle competenze tra Stato e Regione a statuto speciale** e in particolare della ripartizione **delle competenze concernenti l'assistenza agli alunni con disabilità** frequentanti le classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado, l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, detta assistenza “specialistica” e quella igienica, detta assistenza di base.

Da sempre **l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione è stata assegnata agli Enti Locali**, già a partire dal DPR n° 616/77, articolo 42. **Quella igienica sino alla legge n° 124/94 era assegnata ai comuni** che la svolgevano tramite proprio personale (**bidelli**, allora dipendenti dai comuni). Con la legge testé citata **detto personale è transitato nei ruoli del Ministero della Pubblica Istruzione** e qui sono sorte le **prime perplessità** se con tale trasferimento di personale fosse stato trasferito anche ai nuovi collaboratori scolastici dipendenti dalla Pubblica Istruzione anche la competenza dell'assistenza igienica agli alunni con disabilità o se invece questa fosse rimasta in capo ai comuni.

Il conflitto di competenze tra Stato ed Enti Locali è durato sino a circa alla fine del secolo quando il D.Lgs. n° 112/98, all'articolo 139 ha **ribadito l'obbligo dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione (“supporto organizzativo”) in capo agli Enti Locali**, specificamente comuni per la scuola del primo ciclo e province per quella del secondo ciclo rivolta anche agli alunni minorati della vista e dell'udito nelle scuole di ogni ordine e grado (per continuità con l'assistenza a tali alunni svolta in precedenza dalle stesse province presso le scuole e gli istituti speciali e continuata anche con l'introduzione dell'integrazione degli alunni con disabilità nelle scuole comuni).

Essendo sorte difficoltà interpretative circa l'assistenza igienica, di cui non si parla nel D.Lgs. n° 112/98, il Ministero dell'Istruzione ha emanato la C.M. n° 3390/2001 con la quale si precisava che l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione spettava agli Enti Locali, mentre **quella igienica spettava ai collaboratori scolastici**.

In Sicilia si è mantenuta la vecchia impostazione dell'assistenza igienica attribuita agli Enti Locali e quindi ai “bidelli” anche se questi erano ormai transitati nei ruoli del Ministero della Pubblica Istruzione con la denominazione di “collaboratori scolastici”.

In Italia il problema assai controverso è stato risolto con il CCNL del 2003, confermato col CCNL 2006-2009 dall'art. 47, 48 e Tabella A e seguenti CCNL, secondo i quali tutti i collaboratori e collaboratrici scolastiche hanno l'obbligo di accompagnare gli alunni con disabilità da fuori a dentro la scuola e viceversa e dentro i locali della scuola. **Per l'assistenza igienica, invece, occorre un incarico del Dirigente scolastico**, trattandosi di attività specialistica.

In Sicilia la questione è ancora più complicata. Infatti qui, in forza dell'autonomia regionale, è stata emanata la **legge regionale 4/11/2004 n° 15** che, all'art 22, stabilisce che **l'assistenza igienica è a carico dei Comuni per la scuola di base e delle province per la scuola superiore, senza eccezione alcuna**.

La cosa è stata talmente innovativa che è stata emanata la **Circolare n° 3 del 27 Marzo 2005** nella quale si ribadisce questa singolare innovativa soluzione; però alla fine si precisa (in ciò attenuando il rigore della propria legge regionale) che i Dirigenti scolastici, prima di chiedere agli Enti locali, l'assegnazione di personale *ad hoc*,

debbono fornire una dichiarazione agli stessi circa la presenza di collaboratori “formati e disponibili”. Il termine “**disponibili**” è, come sempre, **ancora equivoco**, non chiarendo se trattasi di una disponibilità oggettiva, dovuta alla presenza di tale personale nella scuola o soggettiva, nel senso della volontà o meno del personale di svolgere tali mansioni.

Per questo motivo anche in Sicilia si è stipulata il 23 Giugno 2005 un’**Intesa** fra Regione siciliana, ANCI ed UPI regionali, Sindacati, nonché il Forum del Terzo Settore ed il Coordinamento delle associazioni regionali di persone con disabilità e loro familiari. **Nell’intesa si ribadisce il carattere suppletivo di ricorso agli Enti locali** poiché **si riconosce preliminarmente l’applicazione del CCNL del 2003**, che pone a carico dei collaboratori scolastici e delle collaboratrici l’obbligo di svolgere l’assistenza scolastica con l’obbligo di frequentare un apposito corso di aggiornamento di circa 40 ore, previo incarico del dirigente scolastico che deve assegnare un contributo economico di circa 1000 euro lordi annui, assegnati appositamente dall’Ufficio Scolastico Regionale.

Dopo aver constatata l’indisponibilità del personale ausiliario della scuola (indisponibilità non soggettiva – voglio o non voglio – ma oggettiva – mancanza di personale aggiornato), **allora ci si può rivolgere ai Comuni** per chiedere l’assegnazione di personale per l’assistenza igienica. Anzi si prevede la possibilità di stipula di convenzioni fra scuole ed Enti locali che provvedono a dare alle scuole un assegno ad personam di circa 750 euro. Oggi però, i corsi dovrebbero essere stati ormai svolti e comunque, un Dirigente scolastico saputo all’atto dell’iscrizione (Gennaio o Febbraio) che un alunno con disabilità necessita di assistenza igienica, deve immediatamente porre in essere le procedure con l’Ufficio Scolastico Provinciale e Regionale per l’avvio di un corso di aggiornamento al quale debba partecipare un collaboratore ed una collaboratrice scolastica (per il rispetto del genere degli alunni).

Deve quindi dare incarico ai due prescelti, sulla base di un’assemblea sindacale, di svolgere tale attività al termine del corso, col corrispettivo diritto al compenso che, dopo la sequenza sindacale del 2008 è divenuto pensionabile.

Qualora i collaboratori prescelti si rifiutino di svolgere il corso o nessun collaboratore accetti l’incarico, a mio avviso, il Dirigente, che ha l’obbligo del risultato di qualità di funzionamento della scuola, deve riformulare l’ordine di servizio con diffida, pena il deferimento per sanzione disciplinare. Ove i collaboratori designati propongono ricorso al tribunale del lavoro, a mio avviso, il Tribunale, sulla base del CCNL, non potrebbe far altro che constatare la violazione del CCNL da parte loro e conseguentemente convalidare il provvedimento disciplinare.

La Cassazione con Sentenza n° 22786/2016 ha condannato delle collaboratrici scolastiche al risarcimento dei danni cagionati a due alunne con grave disabilità per essersi infettate a causa del loro rifiuto di adempiere l’ordine di servizio del Dirigente

Scolastico di assisterle a livello igienico (vedi la nostra scheda n° 526. I collaboratori scolastici sono tenuti a prestare assistenza igienica agli alunni con disabilità (Sent. Corte Cass. 22786/16)).

Comunque in Sicilia l'assistenza igienica ha continuato ad essere attribuita agli operatori degli Enti Locali malgrado il CCNL comparto scuola del 2003 rinnovato ancora negli anni successivi. Esso, stavolta per accordo tra amministrazione scolastica e sindacati scuola maggiormente rappresentativi, stabilisce agli articoli 47, 48 e alla tabella A che:

- Tutti i collaboratori scolastici sono tenuti a prestare assistenza agli alunni con disabilità nel loro ingresso e uscita da scuola e negli spostamenti interni alla stessa;
- I collaboratori ai quali il dirigente scolastico da incarico di assistenza igienica, sono tenuti a frequentare un corso di aggiornamento di almeno 40 ore e a prestare assistenza igienica consistente nella cura dell'igiene personale e nell'accompagnamento e nell'uso dei servizi igienici da parte degli alunni con disabilità;
- In caso di necessità i collaboratori scolastici sono tenuti ad assistere gli alunni con disabilità durante l'orario di mensa.

Tale contratto non è stato per nulla recepito in Sicilia dove anzi è stata approvata la legge regionale n. 15/2004 che nell'articolo 22 sancisce ancora in capo ai comuni l'obbligo di assistenza igienica degli alunni con disabilità come si è sopra detto.

Tale situazione, malgrado tutti i tentativi di attenuazione e di introduzione definitiva dell'applicazione del contratto collettivo nazionale citato, **ha continuato a permanere sino al parere attuale.** Intanto in Italia veniva approvata la legge n° 56/2014 che **trasferiva alle regioni le competenze di supporto organizzativo delle province**, senza modificare assolutamente i compiti relativi all'assistenza igienica attribuiti ai collaboratori scolastici.

Anzi, nel 2017, veniva approvato il D.Lgs. n° 66 che all'articolo 3, comma 2, lettera c) **ribadisce l'obbligo dell'assistenza igienica in capo ai collaboratori e alle collaboratrici scolastiche** introducendo il principio del **rispetto del genere degli alunni** e al comma 5, lettera a) dello stesso articolo ribadisce le competenze degli Enti locali nell'assegnazioni degli assistenti all'autonomia ed alla comunicazione.

Non essendo stata effettuata la prescritta conferenza Stato Regioni per l'attuazione delle norme sopracitate, **in Sicilia permaneva la situazione preesistente di assegnazione dell'assistenza igienica agli Enti locali.**

Ciò continuava a determinare a loro carico una doppia spesa per l'assistenza igienica e quella per l'autonomia e la comunicazione che da taluni Enti locali veniva concentrata nella stessa persona con apparente risparmio finanziario ma con grave danno per la qualità dell'inclusione trattandosi di compiti che richiedono un curriculum formativo

assai diverso ed un conseguente assai diverso mansionario. Anche le modifiche al D.Lgs. n° 66/17, introdotte con il D.Lgs. n° 96/19, non hanno modificato la persistente dualità di competenze tra Stato-Ministero Istruzione e Enti locali.

A questo punto **l'Assessorato siciliano alla famiglia e alle politiche sociali** decide di rompere gli indugi e di fare definitivamente chiarezza su questa assurda situazione che si trascina da decenni e **formula il quesito al Consiglio di Giustizia Amministrativa** della Regione siciliana. Questi, passata in rassegna tutta la normativa sopracitata ed acquisiti i pareri dello Stato e dell'Ufficio Legislativo della Regione, finalmente esprime l'attuale parere con il quale si afferma che:

“...la competenza ad erogare il servizio di assistenza igienico-personale non sia stata modificata dagli interventi normativi richiamati e permanga pertanto in capo allo Stato per il tramite dell'Amministrazione scolastica.”

OSSERVAZIONI

Il parere, steso dal Relatore Magistrato Elisa Nuara, **chiude finalmente un'interminabile situazione anomala** contro la quale io ed altri avevamo già preso posizione pubblica all'atto dell'approvazione della legge regionale n° 15/2004 e successivamente abbiamo anche dovuto intervenire in dibattiti con sindacati non solo autonomi che invece continuavano a sostenere l'inesistenza dell'obbligo dei collaboratori scolastici a svolgere il compito dell'assistenza igienica. **Si è certi che con tale parere** reso dal CGA, che è una sezione decentrata del Consiglio di Stato, **la questione sia chiusa e l'USR della Sicilia provveda ad organizzare immediatamente i prescritti corsi di aggiornamento** di almeno 40 ore per tutti i collaboratori e collaboratrici scolastiche che debbono essere ufficialmente incaricati dai dirigenti scolastici per tale delicato compito.

Pur comprendendo la molteplicità di gravosi compiti che l'apertura del nuovo anno scolastico impone all'amministrazione scolastica e alle scuole autonome si è in tempo per organizzare immediatamente detti corsi di aggiornamento in modo da garantire fin dall'inizio delle lezioni in presenza il diritto all'assistenza igienica per tutti gli alunni con disabilità che l'amministrazione scolastica avrebbe già dovuto garantire anche a partire dall'intesa del 23 Giugno 2005 sopracitata.

Anche se non si riuscisse a completare detti corsi per l'inizio delle lezioni a Settembre prossimo o addirittura non si riuscisse ad organizzarli per qualche scuola, **è da tener presente che l'obbligo del dirigente scolastico di incaricare almeno un collaboratore ed una collaboratrice scolastica** e quello dei collaboratori di effettuare l'assistenza sono ormai, anche in Sicilia, indiscutibili. Basti tener conto che la citata Sentenza della Cassazione del 2016 nel condannare civilmente le collaboratrici inadempienti non ha assolutamente tenuto conto se avessero o meno seguito il corso di formazione previsto dal CCNL.

E' infine da tener presente che **i rispettivi obblighi dei dirigenti e dei collaboratori scolastici sono anche perseguibili penalmente in caso di inosservanza da parte loro**, come dimostra la stessa Sentenza della Cassazione che ha assolto dalla condanna penale per inosservanza dei doveri di ufficio le collaboratrici scolastiche solo perché il reato era caduto in prescrizione.

Come siciliano sono contento che il CGA, nel rispetto della speciale autonomia regionale, abbia in questo ambito del rispetto dei diritti umani delle persone con disabilità allineato la Sicilia al “continente” e sono certo che d’ora in poi gli alunni con disabilità siciliani godranno della stessa qualità inclusiva dei compagni di tutta Italia.

Vedi anche le schede:

n° 499. L’assistenza igienica degli alunni con disabilità in Sicilia (L.R. 15/04, Circ. 3/05, Intesa 23/06/05 e L.R. 8/16)

n° 526. I collaboratori scolastici sono tenuti a prestare assistenza igienica agli alunni con disabilità (Sent. Corte Cass. 22786/16)

n° 506. Come ottenere l’assistenza igienica dei collaboratori scolastici (ex bidelli)

n° 554. Più luci che ombre nel decreto legislativo sull’inclusione scolastica (DLgs 66/17 come modificato da DLgs 96/19)

Salvatore Nocera

Osservatorio AIPD sull’inclusione scolastica

Via Fasana, 1/b

00195 Roma

Tel: 06/3723909 – 06/3789.7596-9230-9306

E-mail: scuola@aipd.it
