



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Adunanza di Sezione del 5 maggio 2020

**NUMERO AFFARE 00251/2019**

**OGGETTO:**

Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale.

Art. 6 della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24, come modificata dalla legge regionale 20 giugno 2019, n. 10. Quesiti in ordine alla ripartizione di competenza tra Regione Siciliana/Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro e città metropolitane e liberi consorzi comunali riguardo ai servizi agli alunni disabili.

**LA SEZIONE**

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n.4752/gab in data 13 agosto 2019, con cui l'Assessore regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro ha chiesto il parere di questo Consiglio sull'affare consultivo in oggetto;

visto il parere interlocutorio reso all'adunanza del 24 settembre 2019;

visto l'ulteriore parere interlocutorio reso all'adunanza del 25 febbraio 2020;

vista la nota prot. n. 6119/Gab del 20 novembre 2019;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elisa Maria Antonia Nuara

*Premesso e considerato*

1. Con nota del 13 agosto 2019 n. prot. n. 4752/gab la Regione Siciliana- Assessorato della famiglia e delle politiche sociali - ha richiesto un parere a questo Consiglio in merito all'«*Art. 6 legge regionale 5 dicembre 2016 n. 24 così come modificata dalla legge regionale 20 giugno 2019 n.10. Quesiti in ordine alla ripartizione di competenza tra Regione Siciliana/ Assessorato regionale della famiglia delle politiche sociali e del lavoro e Città metropolitane e liberi Consorzi comunali riguardo ai servizi di alcuni alunni disabili*».

1.2. Nella nota si premette che con legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 sono state attratte alla Amministrazione regionale le competenze riguardo ai servizi e alle attività di assistenza degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, già svolte dalle ex Province regionali, ai sensi dell'art. 27 della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15.

Con la legge regionale del 20 giugno 2019, n. 10, entrata in vigore il 13 luglio 2019, sono state apportate modifiche all'art. 6 della citata l.r. n. 24/2016; in particolare si è proceduto alla soppressione del comma 2 del predetto articolo che è stato sostituito dall'art. 41 di seguito riportato:

«*Al fine di garantire l'autonomia e la comunicazione degli alunni disabili, la Regione garantisce il servizio di assistenza specialistica attribuendo tale compito all'assistente specializzato che si inserisce nelle attività scolastiche secondo un progetto elaborato in base ai bisogni del minore e secondo gli obiettivi dei PEI. L'Assessore regionale della famiglia le politiche sociali ed il lavoro entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta le linee guida al fine di rendere omogenea l'erogazione del servizio in tutto il territorio regionale. È delegata alle città Metropolitane e ai liberi Consorzi comunali la competenza a fornire il servizio stesso*».

La Regione specifica ancora che, con l'art. 42 della legge citata, si è rimarcato che le disposizioni della nuova legge vanno applicate nel riparto delle competenze tra Stato e Regione e in quanto compatibili con la disciplina statale in materia.

Infine, la Regione ritiene di richiamare la legge 13 luglio 2015, n. 107, nella parte in cui rende obbligatoria la formazione in servizio per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, rispetto alle specifiche competenze sulla assistenza di base e sugli assetti organizzativi ed educativo relazionali relativi al processo di integrazione scolastica, nonché l'art. 3 del d.lgs. 3 aprile 2017, n. 66 e successive modifiche, che individua i servizi e gli interventi che gli enti locali - nel rispetto del riparto delle competenze previste dall'art. 1, comma 85 e seguenti, della legge 7 aprile 2014, n. 56 e dell'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - sono tenuti ad assicurare e l'art.17 del medesimo decreto legislativo che fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale.

2. Con la richiesta di cui in epigrafe si intende conoscere l'avviso di questo Consiglio in ordine ai seguenti quesiti:

a) se, con riferimento alla competenza inerente l'igiene personale come prevista nell'art. 6 della l.r. n. 24/2016, essa debba essere ascritta alle competenze esclusive dello Stato, vista la legge n. 107/2015, nonché l'art. 3 del d.lgs. 3 aprile 2017, n. 66 e anche alla luce della circolare prot. n. 309 del 7 marzo 2005, interpretativa dell'art. 22 della l.r. 4 novembre 2004, n. 15 che trovava applicazione quale norma sussidiaria nelle more della formazione del personale scolastico;

b) se, con riferimento ai servizi di convitto e semiconvitto, comunicazione extrascolastica, attività extrascolastica integrativa, indicati nell'art. 6 della l.r. n. 24/2016, tali servizi effettivamente rientrino tra le competenze ascrivibili alle province in quanto legate all'inclusione scolastica e pianificate dal PEI.

3. Alla adunanza del 24 settembre 2019 questo Consiglio, ha preliminarmente evidenziato la normativa e il procedimento che presiede alla sottoposizione dei "quesiti" di cui si tratta a questo Consiglio, e il disposto del secondo periodo dell'art. 9, comma 2, cit., che recita: «*È in facoltà del Governo regionale di chiedere il parere del Consiglio in ogni altra ipotesi*».

Il Consiglio, ha preliminarmente richiamato il ruolo e la funzione dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana nel procedimento di cui si tratta, a cui sono ascritti compiti di istruttoria giuridica tanto in relazione alle richieste di parere sugli schemi di regolamento sottoposti poi al parere del C.G.A.R.S., quanto in ordine alle richieste di parere "facoltativo", che gli Organi di governo regionale intendono sottoporre al Consiglio stesso, dal momento che questi ultimi verteranno senz'altro, su questioni di ordine generale di interpretazione di norme legislative, in ordine alle quali la primaria competenza "interna" alla Regione è attribuita appunto all'Ufficio legislativo e legale.

Per quanto sopra ha ritenuto necessario che l'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana, quale organo di consulenza "interno" della Regione stessa, fosse consultato in via preliminare e necessaria, in forza delle attribuzioni ad esso demandate dalla stessa normativa regionale, in ordine agli specifici problemi giuridico-interpretativi e pertanto con il parere n. 170/2019, in data 10 ottobre 2019, considerato che la richiesta di parere di cui all'oggetto non risultava accompagnata né dalla necessaria relazione dell'Ufficio legislativo e legale né da una relazione tecnica proveniente dall'Assessorato richiedente, esprimeva parere interlocutorio, disponendo che la richiesta stessa fosse integrata nei sensi di cui sopra, entro trenta giorni dalla data di ricezione del parere.

Disponeva inoltre che l'Ufficio legislativo e legale valutasse, in particolare, la possibile incisione del parere stesso, alla stregua della materia che viene in questione, sugli interessi generali dello Stato, nonché di rappresentare l'eventuale pendenza di contenziosi in sede giurisdizionale aventi ad oggetto le medesime questioni oggetto del quesito.

4. In esito, la Regione ha trasmesso la con nota prot.n. 6119/Gab del 20 novembre 2019 inviata all'Ufficio legislativo e legale in cui, ad integrazione della nota prot. 4753/Gab del 13 agosto 2019, sottoponeva allo stesso Ufficio legislativo e legale le perplessità interpretative ed applicative riscontrate nel coordinare la normativa regionale con quella nazionale in materia di inclusione scolastica degli studenti con disabilità.

4.1. In tale nota l'Assessore regionale della famiglia specifica che la richiesta di parere avrebbe funzione di indirizzare gli enti locali nel senso appresso descritto:

- con riferimento al primo quesito, circoscrivendo l'ambito di competenza, nell'erogazione dei servizi per l'inclusione scolastica degli alunni disabili, a quelli interventi previsti alle lettere a) e b) del comma 5 dell'art. 3 del d.lgs. n. 66/2017, come modificato dal d.lgs. n. 96/2019, escludendo la possibilità di erogare il servizio di igiene personale, tenuto conto che lo Stato in fase di decentramento amministrativo (cfr. d.lgs. n. 297/1994 e d.lgs. n. 112/1998) non ha mai delegato la suddetta competenza e pertanto, il legislatore regionale non avrebbe potuto legiferare su materie afferenti lo Stato;

- con riferimento al secondo quesito – rilevando che le prestazioni di convitto e semiconvitto, comunicazione extra-scolastica, attività extrascolastica integrativa, assistenza domiciliare alle attività scolastiche, materiale didattico e strumentale, sono servizi di inclusione sociale e non di inclusione scolastica – e che pertanto l'Assessore ritiene che gli stessi non possano che rientrare nella competenza ascrivita ai Comuni, ai sensi del d.lgs. n. 112 /1998 della legge n. 328/2000, del testo unico degli enti locali in Sicilia, della l.r. n. 22/1986 e relativi decreti attuativi.

Quindi la Regione, riguardo al riparto di competenze tra Stato e Regione si riporta al quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 66/2017, come modificato dal d.lgs. n. 96/2019 e, in particolare, all'art. 3 del citato d.lgs. in cui è disposto che allo Stato compete:

- la definizione dell'organico del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) tenendo conto, tra i criteri per il riparto delle risorse professionali, della presenza di bambine e bambini, alunne ed alunni, studentesse e studenti, nell'ambito delle risorse umane disponibili e assegnate a ciascuna istituzione scolastica;

- l'assegnazione alle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione di un contributo economico, parametrato al numero delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti con accertata condizione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica accolti ed alla relativa percentuale rispetto al numero complessivo dei frequentanti;

- nonché la definizione del profilo professionale dell'Assistente all'autonomia e comunicazione ai sensi del comma 5-bis.

Il successivo comma 5 – evidenzia ancora l'Assessore - invece assegnerebbe agli Enti territoriali, nei limiti delle risorse disponibili le seguenti competenze:

- a) gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione del personale, come prescritto dall'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché dall'art. 139, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo di cui al comma 5-bis, ferme restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici;

- b) i servizi di trasporto per l'inclusione scolastica, come garantiti dall'art 8, comma 1, lett. g), della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ed esercitati secondo il riparto delle competenze stabilito dall'art. 26 della medesima legge, nonché l'art. 139, comma 1, lett. c), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112;

- c) l'accessibilità e la fruibilità fisica, senso percettiva e comunicativa degli spazi e degli strumenti delle istituzioni scolastiche statali di cui all'art. 8, comma 1, lett. c), della legge 5 febbraio 1992, n. 104 e dell'art. 2, comma 1, lett. a), della legge 11 gennaio 1996, n. 23.

La Regione riconosce di avere ampliato le prestazioni da erogare senza tuttavia fare cenno al principio di accomodamento ragionevole, così come definito dall'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, ovvero contestualmente, della esigenza di stanziare adeguate risorse aggiuntive e che conseguentemente, a fronte di stanziamenti invariati, si trova a dovere finanziare anche le prestazioni di cui alle lettere a) b) e c) del comma 5 del citato decreto legislativo e a fornire servizi che vanno – a suo dire – ben oltre l'inclusione scolastica.

Quanto sopra comporta che di fatto la Regione riesce ad assicurare una copertura finanziaria solo parziale rispetto al fabbisogno.

Inoltre, deduce ancora la Regione, che per quanto riguarda il servizio di igiene personale con legge del 13 luglio 2015, n. 107 sarebbe stata rafforzata la competenza in capo allo Stato e resa obbligatoria la formazione per il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, rispetto alle specifiche competenze, sull'assistenza base e sugli aspetti organizzativi ed educativo-relazionali relativi al processo di integrazione scolastica e richiama la sentenza n. 22786/16 della Corte di Cassazione, sez. VI penale e la lettera d) dell'art. 3 del d.lgs. n. 66/2017, come modificato dal d.lgs. n. 96/2019 che ha statuito l'assegnazione alle istituzioni scolastiche di un contributo economico.

5. Con nota prot. n. 27792 118.11.2019 del 19 dicembre 2019, l'Ufficio legislativo e legale dopo avere ricostruito il quadro normativo di riferimento, rispetto agli specifici quesiti, conclude nel senso di ritenere che «*seppure il legislatore regionale abbia attribuito all'Assessorato richiedente compiti integrativi in materia di assistenza igienico-personale ai disabili in virtù della disposizione di cui all'art. 16 della legge regionale 20 giugno 2019 n. 10 e all'art. 42 della stessa ... appare permanente l'obbligo prioritario ed inderogabile a carico del competente Apparato Statale allo svolgimento dei suddetti compiti nell'intero territorio nazionale, e quindi anche regionale*».

6. Quanto sopra riferito, il Consiglio, all'adunanza del 25 febbraio 2020 (parere n. 67/2020) riteneva necessario assumere ulteriori elementi di conoscenza dallo Stato, delle cui competenze si tratta, e a tal fine disponeva che l'Ufficio legislativo e legale richiedesse al Commissario dello Stato presso la Regione Siciliana e all'Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione di volere prendere posizione sulla richiesta di parere in oggetto e riferire a questo Consiglio, con riferimento ai servizi indicati nei quesiti posti dall'Assessorato regionale della famiglia.

7. Con nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri CSRS 0000456 P-4.37.4.4 del 6 aprile 2020, il Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana ha dato risposta ai chiarimenti richiesti.

7.1. In via preliminare nella nota di cui sopra detto si è richiamato il disegno di legge regionale recante «*disposizioni in materia di diritto allo studio*», approvato dall'A.R.S. nella seduta n. 119 del 5 giugno 2019, che delinea un organico sistema programmatico di interventi e misure che riguardano obiettivi qualificanti l'esercizio delle attribuzioni della Regione Siciliana nel settore dell'istruzione a promozione e salvaguardia del diritto allo studio, aventi quali destinatari, per quel che qui rileva, gli studenti frequentanti in Sicilia le istituzioni scolastiche statali, paritarie private e degli enti locali di ogni ordine e grado, nonché gli iscritti ai corsi d'obbligo del sistema regionale della formazione professionale, ai corsi di istruzione tecnica superiore ed ai corsi delle istituzioni di alta formazione artistica (art.3) Il medesimo articolo estende il novero delle categorie dei destinatari agli studenti con disabilità certificata o con disturbi dell'apprendimento/deficit di attenzione o con bisogni educativi speciali (BES); agli studenti adottati o fuori dalle famiglie di origine, secondo le direttive in materia del MIUR e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

La normativa di cui sopra detto, si applica sul territorio regionale, nel rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regione e in quanto compatibili con la vigente disciplina statale in materia e sue successive modifiche ed integrazioni.

7.2. Ciò premesso, il Commissariato dello Stato rileva che la relazione con cui l'Assessore Regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro ha proposto i quesiti in oggetto, fa specifico riferimento all'art. 41 della l.r. n. 10/2019 che modifica l'art. 6 della l.r. n. 24/2016, che aveva attratto alla Amministrazione Regionale le competenze relative ai servizi assistenziali in favore degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, già svolte dalle ex-Province Regionali. Con il citato art. 41 il legislatore regionale ha dunque proceduto a sostituire il testo del secondo comma dell'art. 6 della l.r. n. 24/2016, disponendo che: «*Al fine di garantire l'autonomia e la comunicazione degli alunni disabili, la Regione garantisce il servizio di assistenza specialistica attribuendo tale compito all'assistente specializzato che si inserisce nelle attività scolastiche secondo un progetto elaborato in base ai bisogni del minore e secondo gli obiettivi dei PEI. L'Assessore regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro adotta le linee guida al fine di rendere omogenea l'erogazione del servizio in tutto il territorio regionale. È delegata alle Città Metropolitane e ai Liberi Consorzi comunali la competenza a fornire il servizio stesso*».

7.3. Con riferimento alle questioni poste, il Commissariato dello Stato - nella preminente considerazione che per le disposizioni di cui alla l.r. 20 giugno 2019, n. 10, in materia di diritto allo studio, non è stata proposta questione di legittimità costituzionale da parte del Governo, ai sensi dell'art. 127 Cost., osserva come la richiesta di parere proposta dall'Assessore Regionale della famiglia a codesto Consiglio, attenga a valutazioni precipuamente afferenti all'esercizio di funzioni di indirizzo affidate ad organi di amministrazione attiva quale, nel caso di specie, lo stesso Assessore Regionale e correlate all'adozione di linee guida per l'erogazione del servizio.

In conclusione, ritiene di dovere condividere l'opportunità, segnalata dall'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana, di svolgere un approfondito confronto nelle competenti sedi istituzionali tra Stato e Regione Siciliana, centrato sui fabbisogni ed i costi relativi a servizi essenziali quali i vari servizi di assistenza specialistica in favore degli alunni con disabilità, da sviluppare - nell'intreccio delle competenze di livello statale e regionale - in conformità ai principi di sussidiarietà, a tutela delle prestazioni di essenziale rilevanza per i diritti civili e sociali coinvolti in tale materia.

8. Con nota n. 1340 del 6 aprile 2020 l'Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione preliminarmente ha richiamato il d.P.R. n. 616/1977, norma che originariamente ha attribuito ai comuni le funzioni amministrative relative all'assistenza scolastica, ossia quelle concernenti le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare l'assolvimento dell'obbligo e, in particolare, l'art. 42 del predetto d.P.R. n. 616/1977 che prevede che le funzioni suddette concernono, tra l'altro, gli «*interventi di assistenza medico-psichica*» e «*l'assistenza ai minorati psico-fisici*».

Con il decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, sono state restituite alla competenza delle province le funzioni assistenziali (che sono esercitate, direttamente o in regime di convenzione con i comuni), già di loro competenza alla data di entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142. A seguito del trasferimento di funzioni operato dall'art. 139, comma 1, lett. c), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, sono stati attribuiti alle province i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola.

Infine, l'art. 6, comma 2, lett. b), della legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro sui servizi sociali), pur senza modificare esplicitamente il sistema di competenze sin qui descritto, ha attribuito ai comuni le competenze già delle province, individuando quindi nel comune l'ente intestatario delle funzioni amministrative in materia di interventi sociali e di servizi alla persona. Con l'art. 14 della citata legge n. 328/2000, ai comuni è stata affidata anche la realizzazione di progetti individuali per le persone disabili per la realizzazione della piena integrazione nell'ambito familiare e sociale nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica, professionale o del lavoro. Analoghe previsioni sono state dettate dall'art. 13 del d.lgs. 13 ottobre 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale stabilisce che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità.

In tale contesto, evidenzia l'Ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione, l'art. 13, comma 1, lett. a), della legge n. 104/1992 prevede che l'integrazione scolastica della persona con disabilità nelle sezioni e nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado e nelle università è destinata a realizzarsi in gran parte attraverso la conclusione di accordi di programma tra gli enti locali, gli organi scolastici e le aziende sanitarie locali ai fini della programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati. L'esigenza di coordinamento è riconosciuta dalla nota prot. 3390 del 30 novembre 2001 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nella quale è stato sottolineato che, anche dopo il trasferimento di funzioni al sistema dei governi territoriali di cui al d.lgs. n. 112/1998, gli accordi di programma costituiscono lo strumento più efficace per «*un'attività coordinata e finalizzata a garantire la realizzazione di progetti educativi, riabilitativi e di socializzazione*». In particolare, la suddetta nota distingue l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione di cui alla legge n. 104/1992 in due segmenti: il primo, riferito all'assistenza di base, è di competenza degli istituti scolastici; il secondo, concernente l'assistenza specialistica, è assicurato dagli enti locali.

Il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, come integrato e modificato dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, prevede all'art. 3, comma 2: «*Lo Stato provvede, per il tramite dell'Amministrazione scolastica [...] b) alla definizione dell'organico del personale ATA tenendo conto, tra i criteri del riparto delle risorse professionali, di alunni disabili ai fini dell'inclusione scolastica iscritti presso ciascuna istituzione scolastica statale, fermo restando il limite alla dotazione organica [...]; c) all'assegnazione, nell'ambito del personale ATA, dei collaboratori scolastici nella scuola statale anche per lo svolgimento dei compiti di assistenza previsti dal profilo professionale [...]*». Al successivo art. 13 (Formazione in servizio del personale della scuola) è poi sancito: «*3. Il piano [...] individua, nell'ambito delle risorse disponibili, anche le attività formative per il personale ATA al fine di sviluppare, in coerenza con i profili professionali, le competenze sugli aspetti organizzativi, educativo relazionali e sull'assistenza di base, in relazione all'inclusione scolastica. Il personale ATA è tenuto a partecipare periodicamente alle suddette iniziative formative*».

Riferisce ancora il Ministero dell'Istruzione che dall'anno scolastico 2019/2020 tra i criteri di riparto delle risorse professionali del personale ATA è stato previsto che tali risorse siano assegnate laddove si registri la presenza di alunni disabili iscritti presso ciascuna istituzione scolastica statale, ai fini dell'inclusione scolastica. L'introduzione di tale criterio ha portato con specifico riferimento alla Regione Siciliana ad una dotazione organica aggiuntiva di 74 posti aggiuntivi di assistente amministrativo e 195 di collaboratore scolastico.

Il Ministero dell'istruzione richiama, infine, la legge regionale 20 giugno 2019, n. 10, con cui il legislatore siciliano ha promulgato «*Disposizioni in materia di diritto allo studio*», il cui art. 4 («Competenze della Regione»), dispone, alla lettera 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 o sensoriale, tramite il coinvolgimento degli enti preposti». Al successivo art. 5, rubricato "Competenza dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane e dei Comuni", alla lettera m), è contemplata quale "competenza" di questi enti locali «l'espletamento dei servizi di trasporto e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale».

Da quanto sopra rileva che in materia di competenza e con riguardo ai servizi di trasporto e di assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione, lo "svolgimento" di tali servizi sarebbe di rilievo regionale, mentre "l'espletamento" sarebbe di rilievo locale.

All'art. 16, comma 3, della predetta legge regionale n. 10/2019 stabilisce che la Regione, collaborando con gli altri enti coinvolti, assicura la «[...] fornitura dei specifici ed adeguati servizi di trasporto, di materiale didattico e strumentale, nonché dei servizi di assistenza specialistica previsti dalla legge n. 104/92 e di assistenza igienico-personale, così come previsto dalla legge regionale 5 novembre 2004 n. 15 e dall'articolo 6 della legge regionale 5 dicembre 2016 n. 24 e successive modifiche ed integrazioni».

L'art. 41 della medesima legge n. 10/2019 ha lasciato invariato il comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 24/2016 ("funzioni di assistenza agli alunni disabili delegate alle Città metropolitane ed ai liberi Consorzi comunali"), mentre ha sostituito il comma 2, prevedendo che «(a)l fine di favorire l'autonomia e la comunicazione personale dei minori disabili, la Regione garantisce il servizio di assistenza specialistica attribuendo tale compito all'assistente specializzato che si inserisce nelle attività scolastiche secondo un progetto elaborato in base ai bisogni del minore e secondo gli obiettivi del PEI (Piano educativo individuale). L'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta le linee guida al fine di rendere omogenea l'erogazione del servizio in tutto il territorio regionale. È delegata alle Città Metropolitane e ai liberi Consorzi comunali la competenza a fornire il servizio stesso».

Infine il Ministero fornisce ulteriori informazioni sul profilo professionale del personale ATA coinvolto nei servizi di assistenza agli alunni con disabilità, specificando che ai collaboratori scolastici è affidata la cosiddetta "assistenza di base" degli alunni con disabilità, tale intendendosi l'ausilio materiale agli alunni con disabilità all'interno della scuola, nell'accesso dalle aree esterne alle strutture scolastiche e nell'uscita da esse, nonché le attività di cura alla persona, uso dei servizi igienici e igiene personale dell'alunno con disabilità.

8. 1. Quindi, con riferimento al primo quesito, alla luce dell'art. 3, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 66/2017, il Ministero, in base a quanto ritenuto anche dalla Direzione generale per il personale scolastico, non ritiene che la competenza ad erogare il servizio di assistenza igienico-personale sia stata modificata dagli interventi normativi regionali richiamati e permanga pertanto in capo allo Stato per il tramite dell'Amministrazione scolastica.

8.2 Per quanto concerne il secondo quesito posto a questo Consiglio dalla Regione Siciliana, il Ministero, rammenta che ai servizi "scolastici" propriamente detti, si accompagnano anche servizi "extra scolastici" previsti e disciplinati per specifiche condizioni di salute.

Nel novero di tali servizi l'erogazione dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, sono in capo all'ente locale comunale, laddove il grado scolastico frequentato dall'alunno dovesse essere di scuola inferiore; in capo all'ente locale provinciale (o di vasta area) laddove, invece, il grado scolastico dovesse essere di scuola media superiore (vedasi l'art. 13, comma 3, legge 104/92, letto in combinato disposto con gli artt. 42 e ss. del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Con particolare riferimento alle competenze inerenti ai servizi di convitto e semiconvitto, comunicazione extrascolastica, attività extrascolastica integrativa, la legislazione statale di cui sopra risulta integrata dalla legislazione regionale concorrente, nella fattispecie l'art. 6 della citata legge regionale n. 24/2016, come modificato dalla legge regionale n. 10/2019, che prevede al comma 1 «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. Le Città metropolitane e i liberi Consorzi comunali possono incrementare i livelli di assistenza anche con fondi propri». Il citato comma 2, come modificato dalla l.r. n. 10/2019, stabilisce che la fornitura dei servizi di cui sopra, quindi, rientranti tra le attribuzioni regionali, è delegata alle Città Metropolitane e ai liberi Consorzi.

Per esigenze di completezza, rappresenta che il Ministero dell'istruzione, già con nota del 30 novembre 2001, prot. n. 3390, ha distinto tre livelli di assistenza: quello didattico, riservato agli insegnanti specializzati per le attività di sostegno; quello educativo, svolto dagli assistenti per l'autonomia e la comunicazione di cui all'articolo 13, comma 3 della legge 104/1992; infine, quello materiale e igienico, affidato ai collaboratori scolastici in forza dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL).

Ed ancora, che all'assistente per l'autonomia e la comunicazione competono compiti specifici che lo differenziano dall'insegnante di sostegno, con cui deve però cooperare in sinergia, secondo gli obiettivi del Piano Educativo Individualizzato.

Le sue funzioni devono essere anche distinte da quelle dell'assistente di base, igienico-personale, affidate invece ai collaboratori scolastici. Si tratta di un operatore - educatore, mediatore, ecc. - che facilita la comunicazione dello studente disabile con le persone che interagiscono con lui, stimola lo sviluppo delle abilità nelle diverse dimensioni dell'autonomia di base e sociale, media tra l'allievo con disabilità ed il gruppo classe per potenziare le relazioni tra pari, lo supporta nella partecipazione alle attività scolastiche, partecipa alla programmazione didattico-educativa e gestisce le relazioni con gli operatori psico-socio-sanitari, in vista di progetti di intervento.

La figura nasce dall'art. 42 del D.P.R. n. 616/1977 - Assistenza ai minorati psico-fisici e dall' art. 13 della legge n. 104/1992.

La figura professionale specifica viene individuata dall'ASL di riferimento ma l'utilizzo del personale dell'area educativo-assistenziale avviene sotto la responsabilità funzionale ed organizzativa del Capo di Istituto (art. 396, comma 2, d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297), fermi restando la dipendenza amministrativa e i vincoli dello stato giuridico propri dell'Amministrazione di appartenenza.

Secondo la Direzione generale per lo studente - riferisce ancora l'Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione - sarebbe compito dell'Ente locale fornire l'assistenza specialistica da svolgersi con personale qualificato sia all'interno che all'esterno della scuola, come secondo segmento della più articolata assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale prevista dall'art. 13, comma 3, della legge n. 104/1992, a carico degli stessi enti

9. Quanto sopra premesso, si condivide preliminarmente quanto auspicato dal Commissario dello Stato, e dall'Ufficio legislativo della Presidenza della Regione Siciliana in ordine alla necessità di una intesa Stato - Regione che riesca a meglio coordinare i vari interventi che riguardano l'inclusione scolastica dei soggetti con handicap.

Il sistema normativo scolastico degli alunni con disabilità o bisogni speciali prevede infatti una molteplicità di interventi che non si esauriscono nei servizi "scolastici" propriamente detti, poiché richiedono anche servizi "extra scolastici", previsti e disciplinati per specifiche condizioni di salute, di carattere anche sociale.

L'integrazione degli strumenti consente di realizzare, attraverso un modello di inclusione, che va oltre l'assistenza alla istruzione scolastica vera e propria, per comprendere la più ampia ed articolata assistenza alla persona, alunno non autosufficiente, l'obiettivo primario di inclusione e cura della persona, il riconoscimento del rapporto distanza -vicinanza con altre persone.

Gli interventi pertanto comprendono anche ai servizi di convitto e semiconvitto, comunicazione extrascolastica, attività extrascolastica integrativa, indicati nell'art. 6 della l.r. n. 24/2016.

Ritiene pertanto il Collegio che non possa nella materia farsi distinzione tra assistenza scolastica e assistenza alla persona, ovvero, tra servizi propriamente scolastici e servizi di carattere socio assistenziali.

Ciò detto, vale richiamare l'art. 22 della l.r. n. 15 del 2004 (recante competenze in materia di assistenza di soggetti con handicap gravi) che stabilisce che l'assistenza igienico personale e gli altri servizi specialistici volti a favorire l'integrazione nella scuola dei soggetti con handicap grave, di cui all'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992 n. 104 sono di competenza dei comuni singoli e associati della Regione Siciliana. Il secondo comma dello stesso articolo tuttavia precisa che rimane ferma la competenza delle province regionali di cui al comma 1, qualora i soggetti da assistere frequentino le scuole secondarie di secondo grado e gli altri istituti superiori ed universitari.

Tale riparto di competenze non ha subito modifiche a seguito della entrata in vigore della l.r. n. 7/2013, istitutiva dei liberi consorzi e delle città metropolitane.

La legge regionale 20 giugno 2019, n. 10 è tornata ad occuparsi della materia, ha previsto all'art. 5 le competenze dei consorzi comunali, delle città metropolitane e dei comuni ed al punto m) l'espletamento dei servizi di trasporto degli studenti con disabilità fisica, intellettiva e sensoriale ed all'art. 16 che la Regione in concerto con gli enti locali promuova e sostenga gli interventi diretti a garantire la piena realizzazione della persona, il diritto ai servizi educativi e all'istruzione, all'apprendimento ed all'inclusione dei soggetti disabili.

Si tratta di una norma che sostanzialmente non sposta le competenze lasciando ancora intatta - tranne che nella fase prevista del concerto - la legislazione previgente.

Tuttavia deve tenersi conto di quanto riferito dall'Ufficio legislativo del Ministero della Istruzione e cioè 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.

In conclusione pertanto quanto al primo quesito posto dalla Regione va ritenuta la competenza dello Stato.

10. Quanto al secondo quesito e in generale per quel che riguarda ogni intervento e sostegno diverso dai servizi di assistenza (igiene) di competenza degli ATA, la materia rimane regolata dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2016, n. 24, che attribuisce tali competenze ai comuni o alle province in ragione del grado di istruzione come già riferito.

Anche a seguito della modifica operata con la legge regionale n. 10/2019, l'assetto che attribuisce le competenze non è stato modificato. È difatti espressamente previsto che *«I servizi e le attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali svolti 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. Le Città metropolitane e i liberi Consorzi comunali possono incrementare i livelli di assistenza anche con fondi propri»*. Il citato comma 2, come modificato dalla l.r. n. 10/2019, stabilisce che la fornitura dei servizi di cui sopra, quindi, rientranti tra le attribuzioni regionali, è delegata alle Città Metropolitane e ai liberi Consorzi. Sul punto pertanto va condivisa la relazione dell'Ufficio legislativo del Ministero della Istruzione che, in materia di competenza e con riguardo ai servizi di trasporto e di assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione, ritiene che lo "svolgimento" sia di rilievo regionale, mentre "l'espletamento" sia di rilievo locale.

P.Q.M.

Nel senso di cui in motivazione è reso il parere.

L'ESTENSORE

Elisa Maria Antonia Nuara

IL PRESIDENTE

Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO

Giuseppe Chiofalo